



ELISA RUOZZI\*

## QUESTIONI PROCEDURALI E DI MERITO NELLA CONTROVERSIA FRA ARMENIA E AZERBAIGIAN

SOMMARIO. 1. Introduzione. — 2. L'accertamento della giurisdizione *prima facie*. — 2.1. La condizione procedurale prevista dall'art. 22 della Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale. — 2.2. L'applicabilità *ratione materiae* sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale (rinvio). — 3. Le richieste di misure provvisorie e l'esercizio della funzione cautelare da parte della Corte. — 3.1. La richiesta di modifica delle misure provvisorie da parte dell'Armenia. — 3.2. La nozione di discriminazione razziale fra giurisdizione *ratione materiae* e valutazione di plausibilità. — 4. La possibilità di una concentrazione dei due giudizi. — 5. Osservazioni conclusive.

### 1. Introduzione

Facendo seguito alle ordinanze emanate, rispettivamente, il 7 dicembre 2021, il 22 ottobre 2022 ed il 22 febbraio 2023, la Corte internazionale di giustizia ha emesso ulteriori due ordinanze recanti indicazione di misure provvisorie, nel quadro della controversia che oppone Armenia e Azerbaigian, relativa alla violazione di numerose disposizioni della Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale (*International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*, d'ora innanzi anche CERD)<sup>1</sup>. Il ricorso è scaturito dal deposito, il 16 settembre 2021, di una domanda introduttiva d'istanza da parte dell'Armenia, a cui è seguito un atto analogo da parte dell'Azerbaigian, il 23 settembre dello stesso anno.

Come osservato dalla stessa Corte, il contenzioso si colloca nel quadro delle complesse relazioni fra i due Stati, che, fin da epoche remote, sono caratterizzate da un'elevata conflittualità<sup>2</sup>. Ai fini del presente studio, ci si limiterà a ricordare che il territorio del Nagorno-Karabakh venne inglobato nell'Unione Sovietica nel 1920 come parte della

---

\* Professore Associato in Diritto internazionale, Università degli Studi di Torino.

<sup>1</sup> *International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*, New York, 21 dicembre 1965, entrata in vigore il 4 gennaio 1969, in UNITED NATIONS, *Treaty Series*, vol. 660. Il testo delle due ordinanze è stato pubblicato in *Riv. dir. int.*, 2022, pp. 181 ss.

<sup>2</sup> *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Armenia v. Azerbaijan)*, *Provisional Measures, Order of 7 December 2021*, I.C.J. Reports 2021, p. 361, par. 14.

Repubblica Transcaucasica, comprendente Armenia, Azerbaigian e Georgia che, a loro volta, nel 1936, assunsero la forma di Repubbliche Socialiste Sovietiche. Conteso fra la Repubblica armena e quella azera, il Nagorno-Karabakh venne assegnato a quest'ultima in quanto territorio autonomo («Oblast») nel 1923 e, al momento dello smembramento dell'URSS, dichiarò la propria indipendenza sotto il nome di «Repubblica del Nagorno-Karabakh» (NKR). A partire da quel momento, nonostante i continui tentativi dell'Azerbaigian e della popolazione azera stanziata su quel territorio di contrastare le spinte autonomiste della popolazione armena, il controllo su di esso venne di fatto esercitato da quest'ultima, estendendosi ad alcune zone sotto la sovranità dell'Azerbaigian. Il conflitto si interruppe nel 1994 grazie ad un accordo intercorso fra Armenia, Azerbaigian e NKR, raggiunto grazie alla mediazione della Federazione Russa.

La persistente situazione di tensione sfociò, tuttavia, in ulteriori scontri, che ebbero luogo fra settembre e novembre 2020 e che si conclusero con un accordo trilaterale fra Armenia, Azerbaigian e Federazione Russa. Quest'ultimo prevedeva il ritiro delle truppe armene dai territori occupati, sui quali veniva ripristinata la sovranità dell'Azerbaigian, e la creazione di un corridoio di terra (il Corridoio di Lachin) fra Armenia e Nagorno-Karabakh, sorvegliato da forze armate russe. Ciò nonostante, da allora, le relazioni fra i due Stati hanno continuato ad essere travagliate in ragione delle gravi violazioni dei diritti umani che, secondo entrambe le parti, sono state compiute e continuerebbero a compiersi e che si concretizzerebbero altresì in atti di discriminazione razziale.

Nelle proprie domande introduttive, entrambi gli Stati asseriscono la violazione degli articoli 2, 3, 4, 6 e 7 della CERD<sup>3</sup>, durante un arco temporale e in un ambito spaziale invero difficili da definire con precisione. Nella ricostruzione dei fatti che hanno dato origine alla controversia, l'Armenia afferma, infatti, come «lungo tutta la propria storia»<sup>4</sup> l'Azerbaigian abbia perseguitato gli armeni nella regione, incluso il Nagorno-Karabakh<sup>5</sup>. Nonostante l'enfasi venga posta sul conflitto che ha avuto luogo nel 2020, numerosi elementi di prova addotti dall'Armenia risalgono ai primi anni Duemila e, in ogni caso, viene specificato come gli atti in questione si estendano fino ai giorni nostri<sup>6</sup>.

In modo speculare, la domanda introduttiva dell'Azerbaigian menziona la pulizia etnica messa in atto dall'Armenia sia sul proprio territorio sia su quello dell'Azerbaigian, compreso il Nagorno-Karabakh<sup>7</sup>. Sotto il profilo temporale, la domanda introdotta dall'Azerbaigian

---

<sup>3</sup> L'art. 2 della Convenzione contiene un obbligo generale di eliminazione della discriminazione razziale, che concerne sia la condotta statale, sia quella posta in essere da «persone, gruppi o organizzazioni» (lett. d). L'art. 3 impone la condanna della segregazione razziale e dell'*apartheid*, mentre l'art. 4 vieta la propaganda di idee basate sulla discriminazione razziale, nonché l'incitamento alla stessa. Gli artt. 6 e 7 prevedono, rispettivamente, l'obbligo dello Stato di assicurare un rimedio giurisdizionale a favore delle vittime e l'adozione di misure nel campo della formazione e della cultura volte all'eliminazione dei pregiudizi di stampo razziale.

<sup>4</sup> L'ampio arco temporale preso in esame emerge, fra gli altri aspetti, dall'osservazione che «negli ultimi quaranta anni» la popolazione armena in Azerbaigian sia diminuita (*Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Armenia v. Azerbaijan), Application instituting proceedings containing a request for provisional measures*, 16 September 2021, I.C.J. Reports 2021, par. 63).

<sup>5</sup> *Ivi*, par. 23. Per una puntuale ricostruzione della storia dei due Stati si rinvia a: N. RONZITTI, *Il conflitto del Nagorno-Karabakh e il diritto internazionale*, Torino, 2014, pp. 11 e ss. e bibliografia ivi riportata.

<sup>6</sup> *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Armenia v. Azerbaijan), Application instituting proceedings containing a request for provisional measures*, 16 September 2021, I.C.J. Reports 2021, par. 39.

<sup>7</sup> *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Azerbaijan v. Armenia), Application instituting proceedings containing a request for provisional measures*, 23 September 2021, I.C.J. Reports 2021, par. 5 ss.

appare più circostanziata rispetto a quella dell'Armenia in quanto, a differenza di quest'ultima, opera una distinzione fra il contesto storico più generale e le vicende al centro della controversia, suddivise fra la prima guerra (1991-1994), il «periodo dell'occupazione» e la seconda guerra (marzo-novembre 2020)<sup>8</sup>. L'Armenia sarebbe quindi responsabile di aver violato la CERD tramite condotte in parte analoghe a quelle addebitate all'Azerbaijan<sup>9</sup>. A fronte della richiesta, da parte di entrambi gli Stati, dell'indicazione di misure provvisorie, il 7 dicembre 2021 la Corte internazionale di giustizia ha emesso due ordinanze, che saranno oggetto di attenzione nei paragrafi che seguono, così come la decisione con cui, il 12 ottobre 2022, è stata rifiutata la richiesta dell'Armenia di modifica delle misure in parola. La funzione cautelare della Corte è stata da ultimo sollecitata, anche in questo caso da entrambi gli Stati, tramite una richiesta di misure aggiuntive, sulle quali essa si è pronunciata il 22 febbraio 2023.

I delicati rapporti fra Armenia e Azerbaijan sono altresì oggetto di ricorsi presentati a livello interstatale e individuale davanti alla Corte europea dei diritti umani<sup>10</sup>, così come dell'attività svolta dal Comitato istituito dall'art. 8 della CERD. Quest'ultimo è incaricato di esaminare i rapporti annuali inviati dagli Stati parti, nonché di prendere in considerazione reclami presentati da questi ultimi oppure da individui o gruppi sottoposti alla loro giurisdizione.

Pur tenendo conto dello stadio precoce a cui si trova la procedura contenziosa dinanzi alla Corte internazionale di giustizia, questo scritto intende illustrarne alcuni elementi salienti. Questi ultimi attengono, in primo luogo, al tema della giurisdizione della Corte che, nelle fasi che hanno avuto luogo finora, si caratterizza per la sua natura *prima facie* (paragrafo 2). Tale aspetto si ricollega, da un lato, alle condizioni procedurali previste dalla clausola compromissoria (paragrafo 2.1) e, dall'altro, alla giurisdizione *ratione materiae* della Corte, aspetto a sua volta inscindibile dall'ambito di applicazione della Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale (paragrafo 2.2). Quest'ultimo verrà in un primo momento affrontato con precipuo riferimento all'interpretazione che la nozione di discriminazione ha ricevuto in seno al Comitato istituito dalla CERD. L'attenzione si concentrerà poi sulle ordinanze emanate dalla Corte recanti indicazione di misure provvisorie prendendo in esame, più precisamente, il ragionamento seguito nell'analisi dei presupposti delle stesse e nella loro definizione (paragrafo 3), anche in relazione alla richiesta di modifica formulata dall'Armenia (paragrafo 3.1). Alla luce di tali elementi, sarà quindi possibile esaminare il complesso tema della nozione di discriminazione razziale e della sua applicazione in contesti fattuali quali quello in parola (paragrafo 3.2). Lo scritto si soffermerà infine su un

<sup>8</sup> *Ivi*, par. 27 ss.

<sup>9</sup> A tali condotte si aggiungono il posizionamento di mine sul territorio di quest'ultimo (*ivi*, par. 49), con conseguente danno all'ambiente e alle risorse naturali (par. 65), nonché il supporto diretto o indiretto a gruppi che attuano comportamenti discriminatori, anche tramite il cyberspazio (par. 92).

<sup>10</sup> Si vedano i ricorsi *Armenia c. Azerbaijan* (no. 42521/20, no. 33412/21, no. 42445/21, no. 15389/22) e *Azerbaijan c. Armenia* (no. 47319/20, no. 39912/22), pendenti al momento in cui si scrive, nell'ambito dei quali la Corte europea dei diritti umani ha indicato misure provvisorie. Davanti alla Corte, la situazione fra Armenia e Azerbaijan ha assunto rilievo soprattutto sotto il profilo dell'accertamento della giurisdizione dello Stato: Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, sent. 16 giugno 2015, *Chiragov and Others c. Armenia*, ricorso n. 13216/05; Corte europea dei diritti dell'uomo (sez. I), sent. 17 giugno 2016, *Zahyan and Others c. Armenia*, ricorsi n. 36894/04, 3521/07; Corte europea dei diritti dell'uomo (sez. I), sent. 27 gennaio 2007, *Ter-Sargsyan c. Armenia*, ricorso n. 27866/10; Corte europea dei diritti dell'uomo (sez. I), sent. 24 febbraio 2017, *Muradyan c. Armenia*, ricorso n. 11275/07; Corte europea dei diritti dell'uomo (sez. IV), sent. 20 ottobre 2021, *Avanesyan c. Armenia*, ricorso n. 12999/15. Le sentenze e le decisioni della Corte sono reperibili nel sito <http://hudoc.echr.coe.int>. Sul tema si rinvia a A. CANNONE, *Ricorsi individuali e casi interstatali nella pratica passata e recente della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2022, pp. 581 ss.

aspetto procedurale, ovvero sulla possibilità, attesa la natura speculare delle pretese dei ricorrenti, di una concentrazione dei giudizi, anche alla luce della scelta dell'Azerbaijan di non utilizzare lo strumento della riconvenzione (paragrafo 4). Seguiranno infine alcune considerazioni conclusive (paragrafo 5).

## 2. L'accertamento della giurisdizione *prima facie*

Come è noto, la giurisdizione della Corte internazionale di giustizia si basa sull'esistenza di un titolo di giurisdizione, a sua volta costituito da «una combinazione» formata dagli strumenti che ne disciplinano il funzionamento e dallo strumento contenente il consenso delle parti a sottoporle la controversia in questione<sup>11</sup>. Secondo una giurisprudenza ormai consolidata, in sede cautelare la giurisdizione assume natura «*prima facie*», consistente in un esame volto a valutare, in via provvisoria, l'esistenza della giurisdizione della Corte sugli aspetti di merito. Quest'ultima comprende, come si vedrà, la giurisdizione *ratione materiae* così come la giurisdizione *ratione personae*, assieme alla compatibilità fra le misure provvisorie richieste e le pretese avanzate dalle parti a titolo principale<sup>12</sup>. Come è stato osservato, quindi, la natura incidentale delle misure provvisorie non è tale da impedire che venga svolta una valutazione accurata, sia in ragione delle finalità perseguite dalla funzione cautelare – in primo luogo il bilanciamento fra la tutela dei diritti delle parti e l'integrità della funzione giurisdizionale –, sia al fine di evitare che al rilascio di misure provvisorie segua una dichiarazione della Corte volta a negare la giurisdizione sul merito<sup>13</sup>.

Nel caso che qui interessa<sup>14</sup>, dopo avere appunto ricordato la natura *prima facie* della propria valutazione<sup>15</sup>, la Corte osserva come, secondo i ricorrenti, la giurisdizione si basi sull'art. 36, paragrafo 1 del proprio Statuto e sull'art. 22 della Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale<sup>16</sup>, di cui entrambi gli Stati sono parti<sup>17</sup>. Successivamente, viene affrontato il tema dell'esistenza di una controversia che, secondo la

---

<sup>11</sup> M.N. SHAW QC, *Rosenne's Law and Practice of the International Court (1920-2015)*<sup>5</sup>, vol II, Leiden/Boston, 2016, p. 927.

<sup>12</sup> S. ROSENNE, *Provisional Measures in International Law*, Oxford, 2005, p. 92.

<sup>13</sup> B. BONAFÈ, *ICJ Jurisdiction in Incidental Proceedings*, in *Riv. dir. int.*, 2021, p. 93.

<sup>14</sup> Il riferimento è, in questa sede, esclusivamente alle ordinanze emanate il 7 dicembre 2021, il cui contenuto su questo aspetto è stato ripreso nelle ordinanze successive.

<sup>15</sup> *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Armenia v. Azerbaijan)*, *Provisional Measures*, Order of 7 December 2021, I.C.J. Reports 2021, p. 361, par. 15; *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Azerbaijan v. Armenia)*, *Provisional Measures*, Order of 7 December 2021, I.C.J. Reports 2021, p. 405, par. 15.

<sup>16</sup> *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Armenia v. Azerbaijan)*, *Provisional Measures*, Order of 7 December 2021, I.C.J. Reports 2021, p. 361, par. 16; *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Azerbaijan v. Armenia)*, *Provisional Measures*, Order of 7 December 2021, I.C.J. Reports 2021, p. 405, par. 16.

<sup>17</sup> *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Armenia v. Azerbaijan)*, *Provisional Measures*, Order of 7 December 2021, I.C.J. Reports 2021, p. 361, par. 18; *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Azerbaijan v. Armenia)*, *Provisional Measures*, Order of 7 December 2021, I.C.J. Reports 2021, p. 405, par. 18. Più precisamente, l'Armenia ha ratificato la CERD il 23 giugno 1993 e l'Azerbaijan il 16 agosto 1996.

nota formula risalente al caso sulle *concessioni Mavrommatis*, impone l'esistenza di «un disaccordo su un punto di fatto o di diritto, un conflitto di tesi giuridiche o di interessi»<sup>18</sup>.

L'intimo legame fra tale requisito e la giurisdizione *ratione materiae*<sup>19</sup> della Corte emerge chiaramente là dove essa evidenzia la necessità di valutare se le accuse del ricorrente ricadano entro l'ambito di applicazione dello strumento convenzionale invocato<sup>20</sup>. A questo proposito, è interessante notare come, in veste di convenuti, entrambi gli Stati contestino che le condotte loro addebitate ricadano entro la nozione di discriminazione razziale: gli atti in parola sarebbero infatti stati dettati dalla necessità di reagire all'uso della forza da parte dell'altro Stato<sup>21</sup> e troverebbero quindi il proprio fondamento nella cittadinanza degli individui<sup>22</sup>. Proprio questa divergenza di vedute, unita alla circostanza che «almeno alcune» delle condotte oggetto di discussione siano suscettibili di ricadere entro l'ambito di applicazione della CERD, consente ai giudici di risolvere positivamente la questione dell'esistenza di una controversia<sup>23</sup>. Come è stato correttamente osservato in relazione ad altri casi inerenti alla Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale, la rilevanza assegnata dalla Corte, ai fini di questa conclusione, alla circostanza che il disaccordo fra le parti «appaia evidente» fin dai primi scambi di corrispondenza e trovi conferma in carteggi successivi deve essere probabilmente ricondotta alle condizioni procedurali dettate dall'art. 22 e non ad un «requisito di consapevolezza» applicato dalla Corte in altri frangenti.<sup>24</sup> Tali condizioni vengono analizzate nel paragrafo che segue.

### 2.1. La condizione procedurale prevista dall'art. 22 della Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale

L'art. 22 della Convenzione subordina la competenza della Corte internazionale di giustizia alla mancata definizione della controversia mediante negoziati oppure<sup>25</sup> a mezzo di

<sup>18</sup> *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Armenia v. Azerbaijan), Provisional Measures, Order of 7 December 2021, I.C.J. Reports 2021*, p. 361, par. 19; *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Azerbaijan v. Armenia), Provisional Measures, Order of 7 December 2021 I.C.J. Reports 2021*, p. 405, par. 19.

<sup>19</sup> R. KOLB, *The International Court of Justice*, Oxford/Portland, 2013, p. 300; più precisamente, l'autore definisce l'esistenza di una controversia «una questione costitutiva», attinente alla corretta amministrazione della giustizia, che rileva al contempo rispetto all'ammissibilità generale del ricorso e alla giurisdizione *ratione materiae* della Corte.

<sup>20</sup> *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Armenia v. Azerbaijan), Provisional Measures, Order of 7 December 2021, I.C.J. Reports 2021*, p. 361, par. 20.

<sup>21</sup> *Ivi*, par. 23-24.

<sup>22</sup> *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Azerbaijan v. Armenia), Provisional Measures, Order of 7 December 2021, I.C.J. Reports 2021*, p. 405, par. 24.

<sup>23</sup> *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Armenia v. Azerbaijan), Provisional Measures, Order of 7 December 2021, I.C.J. Reports 2021*, p. 361, par. 27-28; *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Azerbaijan v. Armenia), Provisional Measures, Order of 7 December 2021, I.C.J. Reports 2021*, p. 405, par. 27-28.

<sup>24</sup> B. BONAFÈ, *Establishing the Existence of a Dispute Before the International Court of Justice: Drawbacks and Implications*, *QIL*, 2017, p. 10. L'autrice nota come sotto questo profilo, l'approccio seguito dalla Corte si distingue da quello, più severo, adottato nella controversia sorta fra Isole Marshall e India, nella quale essa ha negato la propria giurisdizione in ragione della mancanza di consapevolezza, da parte dell'India, dell'esistenza di un disaccordo con le Isole Marshall in materia di disarmo (*Obligations Concerning Negotiations relating to Cessation of the Nuclear Arms Race and to Nuclear Disarmament (Marshall Islands v. India), Jurisdiction and Admissibility, Judgment, I.C.J. Reports 2016*, p. 255, par. 38).

<sup>25</sup> Nel caso che ha opposto l'Ucraina alla Federazione Russa, la Corte ha statuito che le due condizioni sono da intendersi come alternative e non cumulative (*Application of the International Convention for the Suppression of the*

procedure espressamente previste dal Trattato<sup>26</sup>. In quanto parte integrante del titolo di giurisdizione, il contenuto dell'art. 22 è necessariamente oggetto dell'attività interpretativa della Corte; a questo proposito giova peraltro ricordare come, secondo autorevole dottrina, non esista alcuna regola che imponga un'interpretazione restrittiva delle clausole compromissorie<sup>27</sup>. Uno degli aspetti che la Corte sarà tenuta ad esaminare concerne esattamente il significato e la portata dei termini che definiscono la condizione procedurale cui il ricorso alla Corte è subordinato.

Il problema in parola costituisce un tratto comune alle controversie che, sempre più frequentemente<sup>28</sup>, sono state introdotte davanti alla Corte sulla base della CERD e che hanno posto i giudici di fronte a complesse ed inedite questioni relative al coordinamento tra la Corte e il Comitato istituito dalla Convenzione in oggetto<sup>29</sup>. Il tema dell'applicazione ed interpretazione dell'art. 22 si ricollega peraltro a quello, più ampio, dell'inserimento e invocazione di clausole compromissorie volte a conferire giurisdizione alla Corte internazionale di giustizia e delle ricadute, anche concrete, del loro utilizzo in situazioni in qualche modo inaspettate per gli Stati parti<sup>30</sup>. Come è stato osservato, ciò è peraltro particolarmente vero per quanto riguarda la Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale, i cui firmatari originari hanno agito sulla base dell'assunto che il fenomeno che si cercava di reprimere non li concernesse<sup>31</sup>.

Come è stato evidenziato dal rappresentante armeno nel corso di uno dei procedimenti verbali<sup>32</sup>, la situazione venutasi a creare con la presentazione della richiesta dell'Azerbaijan è quella di un «ricorso-specchio», nel quale gli Stati si accusano reciprocamente delle stesse violazioni tramite due ricorsi indipendenti. Una delle conseguenze della natura speculare della controversia risiede nel fatto che, nella rispettiva veste di ricorrente, ciascuno Stato parte si

---

*Financing of Terrorism and of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Ukraine v. Russian Federation), Preliminary Objections, Judgment, I.C.J. Reports 2019*, p. 558, par. 113). Come è stato evidenziato, nell'assumere tale linea la Corte internazionale di giustizia si è adeguata, senza tuttavia menzionarla, alla decisione in materia di ammissibilità adottata dal Comitato CERD in relazione al reclamo presentato dal Qatar contro gli Emirati Arabi Uniti (B. BONAFÈ, *Parallel Human Rights Proceedings Before International Courts and Monitoring Bodies*, in *Dir. uomo. dir. int.*, 2021, p. 376). Sul punto si veda altresì E. CIMIOTTA, *Parallel Proceedings before the International Court of Justice and the Committee on the Elimination of Racial Discrimination*, in *Law Prac. Int. C. Trib.*, 2020, p. 399 ss.

<sup>26</sup> Il testo originale dell'art. 22 recita: «Any dispute between two or more States Parties with respect to the interpretation or application of this Convention, which is not settled by negotiation or by the procedures expressly provided for in this Convention, shall, at the request of any of the parties to the dispute, be referred to the International Court of Justice for decision, unless the disputants agree to another mode of settlement».

<sup>27</sup> R. KOLB, *The International*, cit., p. 443.

<sup>28</sup> Al momento in cui si scrive, la CERD è stata invocata quale titolo di giurisdizione nelle controversie che hanno opposto Georgia e Ucraina alla Federazione Russa (*Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Georgia v. Russian Federation), Preliminary Objections, Judgment, I.C.J. Reports 2011*, p. 70; *Application of the International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism and of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Ukraine v. Russian Federation), Preliminary Objections, Judgment, I.C.J. Reports 2019*, p. 558). A queste controversie si aggiunge il caso *Qatar v. Emirati Arabi Uniti*, la cui sentenza sulle obiezioni preliminari è stata emanata il 4 febbraio 2021 (*Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Qatar v. United Arab Emirates), Preliminary Objections, Judgment, I.C.J. Reports 2021*, p. 71).

<sup>29</sup> Sul tema si vedano fra gli altri E. CIMIOTTA, *Parallel Proceedings*, cit., pp. 388 ss.; B. BONAFÈ, *Parallel Human Rights Proceedings*, cit., p. 375 ss.

<sup>30</sup> F. FONTANELLI, *Once Burned, Twice Shy. The Use of Compromissory Clauses before the International Court of Justice and Their Declining Popularity in New Treaties*, in *Riv. dir. int.*, 2021, pp. 7 ss.

<sup>31</sup> E. CIMIOTTA, *Parallel Proceedings*, cit., p. 389.

<sup>32</sup> Verbatim Record, CR 2021/25, 18 October 2021, p. 12, par. 2-3.

trova a sostenerne l'esistenza perché non ha trovato risoluzione tramite negoziato mentre, nella rispettiva veste di convenuto, contesta tale ipotesi. Tuttavia, nel caso in questione, ciò non si traduce in una perfetta identità degli argomenti utilizzati: la posizione dell'Azerbaijan si fonda infatti essenzialmente sulla «intransigenza» dell'Armenia<sup>33</sup> che, senza esperire alcun reale tentativo di trovare una soluzione condivisa, avrebbe unilateralmente ed illegalmente concluso che il negoziato si trovasse in una condizione di *impasse*<sup>34</sup>. Ciò induce l'Azerbaijan a negare che la preconditione procedurale sia stata soddisfatta, in quanto uno Stato non può terminare i negoziati in maniera «prematura» al solo fine di adire la Corte<sup>35</sup>. Probabilmente in ragione del fatto di avere per prima intrapreso il procedimento, l'Armenia assume una linea meno netta, ammettendo il fallimento dei negoziati e limitandosi ad addebitare all'Azerbaijan mancanza di collaborazione e utilizzo di manovre dilatorie<sup>36</sup>. In questo contesto, giova peraltro ricordare come la norma di natura consuetudinaria che impone agli Stati la ricerca di una risoluzione pacifica alle controversie non comporti un obbligo di intraprendere negoziati<sup>37</sup>.

In sede cautelare, la sussistenza dei requisiti previsti dall'art. 22 della Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale è stata risolta positivamente dalla Corte, che si è limitata a constatare la mancanza di qualsiasi evoluzione nelle posizioni di Armenia e Azerbaijan e, quindi, di qualsivoglia possibilità di risoluzione della controversia tramite vie negoziali<sup>38</sup>. Riprendendo quanto da essa già statuito nella controversia fra Georgia e Federazione Russa avente ad oggetto la medesima materia<sup>39</sup>, la Corte ha infatti evidenziato che, se da un lato il negoziato si differenzia da altre forme di dialogo fra Stati proprio per l'effettivo tentativo di raggiungere una soluzione condivisa<sup>40</sup>, dall'altro la preconditione prevista dall'art. 22 si ritiene soddisfatta quando il negoziato sia divenuto «futile» o sia bloccato («deadlocked»)<sup>41</sup>.

---

<sup>33</sup> *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Azerbaijan v. Armenia), Provisional Measures, Order of 7 December 2021, I.C.J. Reports 2021*, p. 405, par. 33.

<sup>34</sup> *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Armenia v. Azerbaijan), Provisional Measures, Order of 7 December 2021, I.C.J. Reports 2021*, p. 361, par. 37.

<sup>35</sup> *Ibidem*.

<sup>36</sup> *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Azerbaijan v. Armenia), Provisional Measures, Order of 7 December 2021, I.C.J. Reports 2021*, p. 405, par. 34.

<sup>37</sup> D. CARREAU, F. MARRELLA, *Diritto internazionale*<sup>3</sup>, Milano, 2021, p. 778. In questo senso si è espressa la stessa Corte internazionale di giustizia nel caso relativo all'accesso all'Oceano Pacifico (*Obligation to Negotiate Access to the Pacific Ocean (Bolivia v. Chile)*, *Judgment, I.C.J. Reports 2018*, p. 507, par. 175).

<sup>38</sup> *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Armenia v. Azerbaijan), Provisional Measures, Order of 7 December 2021, I.C.J. Reports 2021*, p. 361, par. 38 ss.; *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Azerbaijan v. Armenia), Provisional Measures, Order of 7 December 2021, I.C.J. Reports 2021*, p. 405, par. 35 ss.

<sup>39</sup> *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Georgia v. Russian Federation), Preliminary Objections, Judgment, I.C.J. Reports 2011*, p. 70, par. 157 ss. La Corte riprende altresì, in questa sede, la propria giurisprudenza consolidata, in base a cui il tentativo di negoziare non comporta necessariamente il raggiungimento di un accordo (par. 158).

<sup>40</sup> *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Armenia v. Azerbaijan), Provisional Measures, Order of 7 December 2021, I.C.J. Reports 2021*, p. 361, par. 38; *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Azerbaijan v. Armenia), Provisional Measures, Order of 7 December 2021, I.C.J. Reports 2021*, p. 405, par. 35.

<sup>41</sup> L'espressione è stata utilizzata per la prima volta dalla Corte permanente di giustizia internazionale nel caso delle *concessioni Mavrommatis*, nel quale è stata altresì sancita la necessità di una valutazione caso per caso (*The Mavrommatis Palestine Concession, P.C.I.J., Publications, Series A, No. 2, p. 13*).

Il ragionamento seguito, fondato sulle concrete prospettive di successo dei negoziati piuttosto che sulla condotta della controparte nel corso degli stessi, sembra tenere in considerazione le obiezioni sollevate da alcuni giudici dissidenti nel caso fra Georgia e Federazione Russa. Questi ultimi avevano infatti reputato l'approccio della Corte eccessivamente formalistico e non rispondente alla realtà della situazione negoziale, in quanto basato su «a convoluted examination of every single action taken by the applicant, or those that it could have taken»<sup>42</sup>. D'altro canto, sempre con riferimento alle critiche che le erano state mosse in quell'occasione<sup>43</sup>, è stata mantenuta ferma l'idea che, in base all'art. 22 della CERD, l'effettivo tentativo di risolvere i contrasti tramite negoziato, oppure tramite le procedure previste dalla stessa Convenzione<sup>44</sup>, costituisca una condizione preliminare all'avvio della procedura contenziosa dinanzi alla Corte<sup>45</sup>.

Tale orientamento sembra quindi rappresentare un punto di equilibrio fra l'esigenza di assegnare un *effet utile*<sup>46</sup> ai termini dell'art. 22 e la consapevolezza che situazioni protratte di conflitto fra due Stati, soprattutto se caratterizzate da violazioni di estrema gravità,

---

<sup>42</sup> *Georgia v. Russian Federation, Joint dissenting opinion of President Owada, Judges Simma, Abraham and Donoghue and Judge ad hoc Gaja*, par. 54 ss. Più precisamente la Corte aveva dedotto, dal contenuto e dai toni delle dichiarazioni rilasciate dalle autorità della Federazione Russa, che il requisito fissato dall'art. 22 CERD non fosse soddisfatto in quanto, da un lato, le discussioni fra i due Stati non avevano trattato in maniera esplicita il tema della pulizia etnica e, dall'altro, la Federazione Russa non aveva completamente escluso la possibilità di una soluzione negoziale (*Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Georgia v. Russian Federation), Preliminary Objections, Judgment, I.C.J. Reports 2011*, p. 70, par. 172 ss.).

<sup>43</sup> I giudici dissidenti avevano infatti osservato come, in base ad un'interpretazione del testo basata sul senso ordinario dell'espressione «which is not settled» («qui n'aura pas été réglé»), i redattori della Convenzione non avessero inteso imporre una vera e propria precondizione procedurale ai fini della sottoposizione della controversia alla Corte. Attesa l'assenza, nel diritto internazionale, di un requisito di esaurimento dei negoziati, un'intenzione in questo senso dovrebbe infatti essere espressa in maniera esplicita (*Georgia v. Russian Federation, Joint dissenting opinion of President Owada, Judges Simma, Abraham and Donoghue and Judge ad hoc Gaja*, par. 24). La medesima obiezione è stata sollevata dal giudice Sebutinde (par. 31) nel caso che ha opposto gli Emirati Arabi Uniti al Qatar (*Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Qatar v. United Arab Emirates), Preliminary Objections, Judgment, I.C.J. Reports 2021*, p. 71).

<sup>44</sup> Tuttavia, come è stato rilevato, questa seconda condizione non si applica ai casi relativi all'interpretazione della Convenzione, in quanto gli organi istituiti dal trattato non sono competenti a statuire in questa materia. Da ciò si deduce, peraltro, che secondo l'autore le due condizioni siano cumulative (A. CASSESE, *Il sistema di garanzia della Convenzione dell'ONU sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale*, in *Riv. dir. int.*, 1967, p. 303).

<sup>45</sup> *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Georgia v. Russian Federation), Preliminary Objections, Judgment, I.C.J. Reports 2011*, p. 70, par. 183. Tale condizione è peraltro, come è stato correttamente evidenziato, relativamente semplice da soddisfare: è infatti sufficiente l'invio di una nota verbale contenente una proposta di negoziato e una scadenza, anche ravvicinata. Ove tale proposta non riceva un riscontro positivo oppure non riceva alcuna risposta, i tentativi di negoziato saranno considerati esauriti (E. CIMIOTTA, *Parallel Proceedings*, cit., p. 403).

<sup>46</sup> *Ivi*, par. 133. Parte della dottrina aveva osservato come l'approccio adottato dalla Corte internazionale di giustizia in questo caso, benché severo, venisse controbilanciato dalla possibilità che le condizioni poste dall'art. 22 fossero alternative e non cumulative (P. THORNBERRY, *International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination: A Commentary*, Oxford, 2016, pp. 481-482); tuttavia, come osservato poc'anzi, la Corte ha successivamente escluso tale possibilità. Per quanto concerne, in senso più ampio, il ruolo della Corte internazionale di giustizia nel sistema di garanzia della Convenzione, autorevole dottrina ha rilevato come il previo esaurimento delle condizioni previste dall'art. 22, così come la possibilità di apporre riserve a quest'ultimo, costituiscano una prova della natura «residuale» del procedimento di accertamento giurisdizionale, che si configurerebbe quindi come *ultima ratio*, nonché della priorità assegnata dai redattori della CERD agli organi istituiti dalla Convenzione (A. CASSESE, *Il sistema di garanzia*, cit., p. 328).

difficilmente possono essere risolte tramite la via negoziale — con conseguente necessità di aprire la porta ad una soluzione di natura giudiziale<sup>47</sup>.

## 2.2. L'applicabilità *ratione materiae* della Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale (rinvio)

Nella sua opera di interpretazione della clausola compromissoria, in questo caso incarnata dall'art. 22, la Corte si trova a confronto non solo con aspetti di tipo procedurale ma, altresì, con la definizione dell'ambito di applicazione *ratione materiae* dello strumento convenzionale<sup>48</sup>. Nel caso che qui ci interessa, quindi, nel definire la propria giurisdizione la Corte dovrà interpretare l'art. 22 della Convenzione contro la discriminazione razziale al fine di valutare — seppur sommariamente, attesa la natura incidentale della decisione<sup>49</sup> — se i fatti in oggetto e le pretese avanzate dai ricorrenti ricadano entro la nozione di discriminazione razziale ai sensi della Convenzione stessa. Sotto questo profilo, l'opera interpretativa della Corte non avviene tuttavia in un *vacuum*, bensì subisce l'influenza dell'attività del Comitato previsto dalla CERD che, in virtù della sua stessa missione, ha elaborato una nozione coerente con l'oggetto e lo scopo della Convenzione in seno a cui esso è stato istituito.

La definizione di «discriminazione razziale» accolta dall'art. 1 della Convenzione non comprende, come è noto, la cittadinanza, bensì si limita alla razza, al colore della pelle, all'ascendenza («descent») e all'origine nazionale o etnica. L'idea trova conferma nel paragrafo 2 del medesimo articolo, che precisa come la Convenzione non si applichi a distinzioni, esclusioni, restrizioni o preferenze operate da uno Stato fra cittadini e non cittadini. La disposizione in oggetto deve inoltre essere letta congiuntamente al paragrafo 3 dell'art. 1, che lascia impregiudicate le disposizioni nazionali in materia di nazionalità, cittadinanza o naturalizzazione, a condizione che esse non comportino una discriminazione a danno di specifiche nazionalità.

Se, come è stato correttamente osservato, le disposizioni menzionate poc'anzi testimoniano la persistente vigenza, nel diritto internazionale, della cittadinanza degli individui in quanto criterio di discriminazione<sup>50</sup>, il loro significato — e in particolare quello dell'espressione «origine nazionale» — fu oggetto di dibattito sin dai lavori preparatori della

---

<sup>47</sup> Un orientamento di questo tipo è altresì quello seguito dalla Corte nella sentenza sulle obiezioni preliminari nel caso pendente fra Ucraina e Federazione Russa relativo alla CERD e alla Convenzione sul finanziamento del terrorismo. La Corte si è infatti limitata a constatare il protrarsi, per circa due anni, dei negoziati e il permanere di ciascuna parte sulle proprie posizioni. Su questa base essa ha concluso che, al momento dell'introduzione della domanda da parte dell'Ucraina, i negoziati fossero divenuti «futili» (*Application of the International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism and of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Ukraine v. Russian Federation), Preliminary Objections, Judgment, I.C.J. Reports 2019*, p. 558, par. 120).

<sup>48</sup> C. TOMUSCHAT, *Article 36*, in A. ZIMMERMANN *et al.* (a cura di), *The Statute of the International Court of Justice: A Commentary*<sup>2</sup>, Oxford, 2012, pp. 657, 670.

<sup>49</sup> Come è stato sottolineato, tuttavia, tale distinzione attiene al tipo di competenza esercitata dalla Corte, ma non viene in alcun modo presa in considerazione dall'art. 22 della CERD (E. CIMIOTTA, *Parallel Proceedings*, cit., p. 405).

<sup>50</sup> S. CANTONI, *La tutela internazionale del principio di uguaglianza e di non discriminazione nel processo di integrazione dello straniero*, in *Com. int.*, 2014, fasc. 4, pp. 554-555. Coerentemente, Schwelb nota come il paragrafo 2 dell'art. 1 CERD, pur non escludendo gli stranieri dalla protezione offerta dalla Convenzione, comporti l'ammissibilità di distinzioni basate sullo *status* di straniero (E. SCHWELB, *The International Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination*, in *Int. Comp. Law Quart.*, 1966, p. 1007).

Convenzione<sup>51</sup>. L'idea che l'origine nazionale differisse dalla cittadinanza in ragione del suo essere ancorata al passato e non, come quest'ultima, ad una situazione presente trovò sostegno nel corso dei negoziati<sup>52</sup>. Tuttavia, un certo grado di ambiguità, ricondotto da alcuni autori anche a problemi linguistici<sup>53</sup>, non venne mai completamente eliminato anche in ragione dell'esistenza, negli ordinamenti nazionali, di distinzioni fra cittadini e non cittadini basate in realtà su schemi di tipo razziale e, quindi, intrinsecamente discriminatorie<sup>54</sup>. La formulazione e, in alcuni casi, la presenza stessa dei paragrafi 2 e 3 dell'art. 1 della Convenzione sono state sovente oggetto di critica: come è stato osservato, queste disposizioni comportano una limitazione della definizione stessa di discriminazione<sup>55</sup>, circostanza che avrebbe invece raccomandato una formulazione più restrittiva<sup>56</sup>.

Queste preoccupazioni sono state almeno parzialmente mitigate dalla prassi del Comitato istituito dalla Convenzione che, fin dagli anni Novanta del secolo scorso, ha progressivamente circoscritto l'ambito della discriminazione legata allo *status* di non cittadino. Nella raccomandazione generale n. XI del 1993, oltre a precisare come il paragrafo 3 dell'art. 1 della Convenzione «qualifichi» il paragrafo 2<sup>57</sup>, il Comitato ha enfatizzato come quest'ultimo non possa essere interpretato in modo tale da ridurre la portata dei diritti e delle libertà previsti da altri strumenti internazionali, fra cui la Dichiarazione universale dei diritti umani e i due Patti internazionali del 1966<sup>58</sup>.

L'importanza di un'interpretazione sistematica<sup>59</sup> delle disposizioni della Convenzione ai fini di preservare «il divieto fondamentale di discriminazione» ha trovato conferma e rafforzamento nella raccomandazione generale del Comitato n. XXX del 2005<sup>60</sup>, dove si ricorda come, ferma restando la possibilità di porre riserve su *alcuni*<sup>61</sup> dei diritti previsti dall'art. 5 della Convenzione, in linea di principio i diritti umani debbano essere goduti da tutti gli individui, con conseguente obbligo per gli Stati parti di garantire l'uguaglianza fra cittadini e non<sup>62</sup>. Eventuali trattamenti differenziali basati sulla cittadinanza saranno quindi considerati discriminatori ove non perseguano uno scopo legittimo e non siano ad esso

<sup>51</sup> P. THORNBERRY, *International Convention*, cit., p. 102.

<sup>52</sup> *Ivi*, p. 104.

<sup>53</sup> Più precisamente, Schwelb riconduce il problema al differente significato assunto dal termine «national origin» in inglese e francese da una parte e nelle lingue slave e in tedesco dall'altra (E. SCHWELB, *The International Convention*, cit., p. 1003).

<sup>54</sup> T. VAN BOVEN, *Racial and Religious Discrimination*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2007, par. 15. Nello stesso senso, in riferimento alla prassi del Comitato, si veda W. VANDENHOLE, *Non-Discrimination and Equality in the View of the UN Human Rights Treaty Bodies*, Bruxelles, 2005, pp. 92-93.

<sup>55</sup> P. THORNBERRY, *International Convention*, cit., p. 140.

<sup>56</sup> T. MERON, *The Meaning and Reach of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*, in *Am.Jour.Int.Law*, 1985, p. 311-312. La possibilità, prevista dalla CERD, di operare distinzioni in base allo *status* di straniero è stata spiegata, fra gli altri aspetti, tramite il desiderio degli Stati di nuova formazione di riservare alcune posizioni dell'amministrazione nazionale ai propri cittadini (P. THORNBERRY, *International Convention*, cit., p. 157).

<sup>57</sup> *General Recommendation XI on non-citizens*, 1993, par. 1.

<sup>58</sup> *Ivi*, par. 3. *Universal Declaration of Human Rights*, risoluzione 217 A (III) dell'Assemblea generale, 10 dicembre 1948; *International Covenant on Civil and Political Rights*, New York, 16 dicembre 1966, entrata in vigore 23 marzo 1976; *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, New York, 16 dicembre 1966, entrata in vigore 3 gennaio 1976.

<sup>59</sup> Così S. CANTONI, *La tutela internazionale*, cit., p. 564.

<sup>60</sup> *General Recommendation XXX on Discrimination Against Non-Citizens*, 5 agosto 2004, par. 2.

<sup>61</sup> Corsivo nostro.

<sup>62</sup> *Ivi*, par. 3.

proporzionali, avendo riguardo all'oggetto e allo scopo della Convenzione<sup>63</sup>. Ciò che si ricava dalla raccomandazione è quindi che qualsiasi restrizione basata sullo *status* di non cittadino non possa investire i diritti fondamentali degli individui<sup>64</sup>. Tale conclusione si pone peraltro in continuità con quanto sancito dalla Corte internazionale di giustizia nel parere sulla *Namibia*, dove è stata affermata l'incompatibilità con i fini e i principi della Carta delle Nazioni Unite di qualsiasi distinzione basata esclusivamente sulla razza o sull'origine etnica e nazionale, atta a pregiudicare il godimento dei diritti fondamentali<sup>65</sup>.

Proprio l'obiettivo di rafforzare la tutela dell'individuo rispetto ad ogni forma di discriminazione ha peraltro condotto all'elaborazione, nel quadro dell'attività del Comitato istituito dalla CERD, della nozione di discriminazione *de facto*. Con tale espressione si indicano condotte che, pur non essendo finalizzate a discriminare una determinata categoria di persone, comportano nella realtà questo tipo di effetto. Come è stato rilevato, nell'attività del Comitato la categoria di discriminazione «in effect» menzionata dallo stesso art. 1 della Convenzione ha finito per confondersi con quella di discriminazione indiretta oppure «di fatto», indicando tutte quelle condotte poste in atto senza un esplicito intento discriminatorio<sup>66</sup>. Il tema è stato affrontato dallo stesso Comitato nella raccomandazione generale n. XIV del 1993, dove è stata utilizzata la nozione di «unjustifiable disparate impact» quale criterio atto a determinare se un atto comporta un effetto contrario alla Convenzione<sup>67</sup>.

Nel caso in questione, non è ancora possibile affermare se la nozione di discriminazione sarà al centro di obiezioni preliminari in merito alla giurisdizione della Corte in ragione dell'inapplicabilità al caso di specie della Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale. Come si vedrà nel paragrafo che segue, tale nozione ha tuttavia svolto un ruolo rilevante nella valutazione del *fumus* delle misure provvisorie.

### 3. Le richieste di misure provvisorie e l'esercizio della funzione cautelare da parte della Corte

Come menzionato in precedenza, la Corte è stata investita da entrambe le parti di un certo numero di richieste di misure provvisorie, sia al momento dell'instaurazione del procedimento, sia in momenti successivi. Le prime due richieste sono state presentate congiuntamente alle domande introduttive d'istanza e sono state quindi valutate alla luce dell'art. 41 dello Statuto della Corte. La seconda richiesta di misure provvisorie è avvenuta sulla base dell'art. 76 del regolamento di procedura relativo alla modifica di misure esistenti e, in ragione di tale specificità, verrà analizzata nel paragrafo 3.1. La terza richiesta, rispetto alla quale la Corte si è pronunciata con due ordinanze emanate il 22 febbraio 2023, è stata introdotta sulla base dell'art. 75, paragrafo 3 del regolamento di procedura, che prevede la

---

<sup>63</sup> *Id.*, par. 4.

<sup>64</sup> T. MERON, *The Meaning*, cit., p. 312; si noti inoltre come alla norma che vieta la discriminazione razziale venga generalmente attribuito rango cogente (T. VAN BOVEN, *Racial*, cit., par. 8).

<sup>65</sup> Cfr. *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970), Advisory Opinion*, I.C.J. Reports 1971, p. 16, par. 131.

<sup>66</sup> Sul punto si vedano, fra gli altri, T. MERON, *The Meaning*, cit., p. 289; R. WOLFRUM, *The Committee on the Elimination of Racial Discrimination*, in Max P. YB. *Un. Nat. Law*, 1999, p. 499-500; T. VAN BOVEN, *Racial*, cit., par. 13; W. VANDENHOLE, *Non-Discrimination*, cit., pp. 34 ss.; O. DE SCHUTTER, *International Human Rights Law: Cases, Materials, Commentary*<sup>2</sup>, Cambridge, 2014, pp. 703 ss.; P. THORNBERRY, *International Convention*, cit., pp. 114 ss.

<sup>67</sup> *General Recommendation XIV on article 1, paragraph 1, of the Convention*, 1993, par. 2.

possibilità, a seguito del rigetto di una richiesta di misure provvisorie, di inoltrare una richiesta, basata su nuovi fatti, inerente allo stesso caso<sup>68</sup>. In quest'ultimo caso, nel valutare il requisito della novità, la Corte si è in realtà limitata a constatare come le circostanze sottostanti alla terza richiesta differissero rispetto a quelle all'origine dell'ordinanza del 7 dicembre 2021<sup>69</sup>, svolgendo quindi un'analisi di carattere sommario, soprattutto se posta a confronto con il più rigoroso ragionamento seguito in relazione alla modifica di misure esistenti *ex art. 76* del regolamento.

Coerentemente con la propria giurisprudenza consolidata la Corte ha preso in esame, in quanto presupposti dell'azione cautelare, la plausibilità delle pretese avanzate, il loro legame con le misure richieste e, infine, il requisito dell'urgenza, unito alla presenza di un rischio irreparabile per i diritti invocati<sup>70</sup>. Più precisamente, nell'ordinanza del 7 dicembre 2021<sup>71</sup> la Corte ha riconosciuto la plausibilità del diritto degli individui di cittadinanza armena, catturati come prigionieri durante il conflitto del 2020, a non essere soggetti a trattamenti inumani e degradanti, senza tuttavia ammettere il diritto degli stessi al rimpatrio<sup>72</sup>. Ciò è stato giustificato sulla base del fatto che la discriminazione basata sulla cittadinanza attuale

<sup>68</sup> Secondo la versione dei fatti fornita dall'Armenia, a partire dal 12 dicembre 2022 l'Azerbaijan avrebbe orchestrato il blocco del Corridoio di Lachin che, dalla fine del conflitto avvenuto nel 2020, costituisce l'unica via di comunicazione fra Nagorno-Karabakh e Armenia. Oltre ad ostacolare la libera circolazione delle persone, il blocco – messo in atto da un gruppo di sedicenti «eco-attivisti» – impedirebbe l'importazione di beni essenziali, cibo, medicine e attrezzature mediche all'interno del territorio del Nagorno-Karabakh, il quale sarebbe altresì stato privato delle forniture di gas naturale, con serie conseguenze anche di natura umanitaria (*Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Armenia v. Azerbaijan), Provisional Measures, Order of 22 February 2023, I.C.J. Reports 2021*, par. 30-31).

<sup>69</sup> *Ivi*, par. 23-25.

<sup>70</sup> La bibliografia in materia è molto ampia. Sul punto si rinvia in particolare a: H. THIRLWAY, *The Indication of Provisional Measures by the International Court of Justice*, in R. BERNHARDT (a cura di), *Interim Measures Indicated by International Courts*, Berlin, 1994; J.M. PASQUALUCCI, *Interim Measures in International Human Rights: Evolution and Harmonization*, in *Va. Jour. Trans. Law*, 2005, pp. 1 ss.; L. MAROTTI, «Plausibilità» dei diritti e autonomia del regime di responsabilità nella recente giurisprudenza della Corte internazionale di giustizia in tema di misure cautelari, in *Riv. dir. int.*, 2014, pp. 761 ss.; C.A. MILES, *Provisional Measures before International Courts and Tribunals*, Cambridge, 2017, pp. 225 ss.; G. LE FLOCH, *Requirements for the Issuance of Provisional Measures*, in F. PALOMBINO, R. VIRZO, G. ZARRA (a cura di), *Provisional Measures Issued by International Courts and Tribunals*, The Hague, 2021; R. VIRZO *La condition du «dommage irréparable à des personnes» dans les ordonnances sur les mesures provisoires de la cour africaine des droits de l'homme et des peuples*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2022, pp. 967 ss. Mi si consenta altresì di rinviare a E. RUOZZI, *La codificazione della funzione cautelare internazionale ad opera dell'Institut de droit international*, in *Riv. dir. int.*, 2018, pp. 1182 ss.

<sup>71</sup> Le misure provvisorie richieste dall'Armenia tramite la richiesta introduttiva d'istanza comprendono la cessazione delle violazioni dei diritti dei prigionieri di guerra, degli ostaggi e di altri individui detenuti aventi cittadinanza armena, dei quali si esige il rilascio immediato e la garanzia di un trattamento conforme alla Convenzione. Le altre richieste concernono la repressione di atti di odio nei confronti degli armeni fra cui, in particolare, il *Military Trophies Park* di Baku — dove venivano esposte immagini denigratorie nei confronti degli armeni —, la protezione del patrimonio culturale armeno e l'accesso ai beni che ne fanno parte, la preservazione dei mezzi di prova relativi alle pretese violazioni della CERD e l'adozione di misure atte a prevenire l'aggravarsi della situazione (*Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Armenia v. Azerbaijan), Application instituting proceedings containing a request for provisional measures*, 16 September 2021, *I.C.J. Reports 2021*, par. 131 ss.). Le misure provvisorie richieste dall'Azerbaijan comprendono lo smantellamento del territorio dell'Azerbaijan, l'interruzione di qualsiasi supporto a gruppi che incitano alla violenza nei confronti degli armeni, anche tramite l'attribuzione di discorsi d'odio all'Azerbaijan, e la preservazione dei mezzi di prova (*Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Azerbaijan v. Armenia), Application instituting proceedings containing a request for provisional measures*, 23 settembre 2021, *I.C.J. Reports 2021*, par. 99 ss.).

<sup>72</sup> *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Armenia v. Azerbaijan), Provisional Measures, Order of 7 December 2021, I.C.J. Reports 2021*, p. 361, par. 60.

(«current nationality») non ricada all'interno dell'ambito di applicazione della Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale, bensì delle norme di diritto internazionale umanitario, e che l'Armenia non abbia accertato l'esistenza di un legame causale fra lo stato di detenzione e l'origine etnica o nazionale degli individui interessati<sup>73</sup>.

Analogo argomento si trova alla base della decisione della Corte di non riconoscere alcun obbligo in capo all'Armenia di porre l'Azerbaijan in condizione di sminare il territorio e di interrompere la posa di mine, rispetto alla quale non sarebbe stata fornita alcuna prova di un intento oppure di un effetto discriminatorio<sup>74</sup>. La motivazione viene riproposta «per rinvio» nella terza richiesta di misure provvisorie: citando letteralmente l'ordinanza di cui sopra, e limitandosi ad osservare come tali conclusioni «si applichino altresì alle circostanze in oggetto», la Corte ha infatti negato le misure richieste dall'Azerbaijan<sup>75</sup>, omettendo fra l'altro qualsiasi riferimento alla presenza di nuovi fatti – fra cui, ad esempio, l'utilizzo di trappole<sup>76</sup> – così come prescritto dall'art. 75, paragrafo 3 del regolamento.

La questione della plausibilità è stata invece risolta positivamente rispetto ai diritti che, in base alla versione dei fatti fornita dall'Armenia, sarebbero stati violati dall'Azerbaijan tramite l'incitamento all'odio e alla discriminazione, tramite atti di vandalismo diretti contro il patrimonio culturale armeno<sup>77</sup> e tramite il Blocco del Corridoio di Lachin<sup>78</sup>. Medesima conclusione è stata tratta in relazione alla mancata repressione da parte dell'Armenia delle attività di gruppi che, sul suo territorio, incitano all'odio e alla violenza nei confronti degli individui di etnia azera<sup>79</sup>.

Leggendo il testo delle ordinanze, risulta evidente la natura sommaria dell'analisi della Corte<sup>80</sup>: essa si è infatti perlopiù limitata a riaffermare il contenuto degli articoli della CERD

<sup>73</sup> *Ibidem*.

<sup>74</sup> *Ivi*, par. 53. La Corte sembra quindi allinearsi all'opinione espressa dal giudice *ad hoc* Keith nella sua dichiarazione allegata all'ordinanza del 22 febbraio 2023, secondo cui gli effetti delle mine antiuomo sono « per loro natura » indiscriminati (*Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Azerbaijan v. Armenia), Provisional Measures, Order of 22 February 2023, Declaration of Judge ad hoc Keith*, par. 2).

<sup>75</sup> *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Armenia v. Azerbaijan), Provisional Measures, Order of 22 February 2023, I.C.J. Reports 2021*, par. 22-23. L'Azerbaijan aveva infatti richiesto misure analoghe in riferimento alla persistente presenza di mine, a cui si aggiungeva la presenza di trappole (par. 7).

<sup>76</sup> Il punto è stato evidenziato dal giudice Sebutinde nella sua dichiarazione allegata all'ordinanza del 22 febbraio 2023, secondo cui tuttavia l'incertezza circa l'attribuzione di tale condotta avrebbe impedito il rilascio delle misure richieste, incertezza che invece non sussisterebbe nel caso di posizionamento di mine antiuomo (par. 5).

<sup>77</sup> *Ivi*, par. 61.

<sup>78</sup> *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Armenia v. Azerbaijan), Provisional Measures, Order of 22 February 2023, I.C.J. Reports 2021*, par. 39.

<sup>79</sup> *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Azerbaijan v. Armenia), Provisional Measures, Order of 7 December 2021, I.C.J. Reports 2021*, p. 405, par. 52.

<sup>80</sup> L. ACCONCIAMESSA, *Le misure cautelari nei giudizi interstatali sui diritti umani: la prassi recente della Corte internazionale di giustizia e della Corte europea dei diritti umani*, in *Dir. uomo. dir. int.*, 2021, p. 419, che nota come sovente, nella valutazione dei presupposti dell'azione cautelare volta alla protezione dei diritti umani, la Corte abbia applicato uno standard ispirato al *fumus non mali iuris*. Nello stesso senso si veda quanto sostenuto dal giudice Yusuf, secondo cui la plausibilità dei diritti invocati dalle parti è stata dichiarata «senza indicare una ragione» (*Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Armenia v. Azerbaijan), Provisional Measures, Order of 7 December 2021, Dissenting opinion of Judge Yusuf*, par. 12; *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Armenia v. Azerbaijan), Provisional Measures, Order of 22 February 2023, Declaration of Judge Yusuf*, par. 7-8).

invocati dalle parti e a constatare come «almeno alcuni dei diritti invocati siano plausibili»<sup>81</sup>. Ciò è peraltro vero anche in relazione alle misure che non sono state concesse: come evidenziato poc'anzi, infatti, la decisione della Corte in relazione alla terza richiesta si è basata sulla riproposizione del testo dell'ordinanza precedente, attirando con questo una seppur velata critica da parte del giudice *ad hoc* Keith. Quest'ultimo ha infatti osservato come la rapidità con cui necessariamente – in ragione del loro carattere urgente – vengono elaborati i testi delle ordinanze in materia cautelare sconsigli un *endorsement* di questo tipo<sup>82</sup>.

L'impressione di uno *standard* probatorio poco penetrante si ricava altresì dal ragionamento volto a stabilire la sussistenza di un legame fra i diritti invocati e le misure richieste: nella prima così come nella terza richiesta, la Corte si è infatti limitata ad un'analisi quasi tautologica, consistente nel mero richiamo dei paragrafi iniziali dell'ordinanza nei quali vengono indicate le misure in oggetto, nonché nella conclusione che queste ultime siano finalizzate alla salvaguardia dei «diritti plausibili» invocati dai ricorrenti<sup>83</sup>. La mancanza di formalismo dimostrata sotto questo profilo sembra quindi confermare l'osservazione, formulata da alcuni autori in relazione all'esercizio della funzione cautelare nei casi aventi ad oggetto la violazione di diritti umani, secondo cui in tali frangenti la Corte «non ha altra scelta se non quella di agire»<sup>84</sup>.

Per quanto concerne, infine, il rischio di un danno irreparabile e l'urgenza delle misure, come già avvenuto in altri casi nella medesima materia, la Corte ha evidenziato la correlazione esistente fra il rispetto dei diritti individuali, gli obblighi degli Stati derivanti dalla CERD e i diritti degli stessi all'osservanza della Convenzione<sup>85</sup>. Tale osservazione, unita all'affermazione secondo cui i diritti invocati sono «di natura tale» per cui una loro violazione è capace di creare un danno irreparabile<sup>86</sup>, tende ad avvalorare l'idea che il *periculum in mora*

<sup>81</sup> *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Armenia v. Azerbaijan), Provisional Measures, Order of 7 December 2021, I.C.J. Reports 2021*, p. 361, par. 56,59; *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Azerbaijan v. Armenia), Provisional Measures, Order of 7 December 2021, I.C.J. Reports 2021*, p. 405, par. 49,52; *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Armenia v. Azerbaijan), Provisional Measures, Order of 22 February 2023, I.C.J. Reports 2021*, par. 39.

<sup>82</sup> *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Azerbaijan v. Armenia), Provisional Measures, Order of 22 February 2023, Declaration of Judge ad hoc Keith*, par. 4.

<sup>83</sup> *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Armenia v. Azerbaijan), Provisional Measures, Order of 7 December 2021, I.C.J. Reports 2021*, p. 361, par. 67; *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Azerbaijan v. Armenia), Provisional Measures, Order of 7 December 2021, I.C.J. Reports 2021*, p. 405, par. 57; *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Armenia v. Azerbaijan), Provisional Measures, Order of 22 February 2023*, par. 43.

<sup>84</sup> C. MILES, *Provisional Measures*, cit., p. 356.

<sup>85</sup> *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Armenia v. Azerbaijan), Provisional Measures, Order of 7 December 2021, I.C.J. Reports 2021*, p. 361, par. 57; *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Azerbaijan v. Armenia), Provisional Measures, Order of 7 December 2021, I.C.J. Reports 2021*, p. 405, par. 50; *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Armenia v. Azerbaijan), Provisional Measures, Order of 22 February 2023*, par. 37.

<sup>86</sup> Nella prima ordinanza, il ragionamento in parola è stato applicato sia all'art. 5 sia all'art. 4 della CERD. In relazione a quest'ultimo, in particolare, la Corte ha menzionato esempi di trattamenti inumani e degradanti che per definizione potrebbero esporre gli individui a rischi seri ed irreparabili, per poi sostenere che condotte vietate dall'art. 4 possano creare un ambiente pervaso da toni e discorsi razziali, atto a determinare il rischio che tali trattamenti abbiano luogo (*Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Armenia v. Azerbaijan), Provisional Measures, Order of 7 December 2021, I.C.J. Reports 2021*, p. 361, par. 81-83). Un ragionamento più sintetico è quello seguito dalla Corte rispetto alle richieste dell'Azerbaijan

venga valutato in riferimento non ai diritti e agli obblighi degli Stati bensì alla tutela, in un contesto di instabilità, dei diritti umani, la cui rilevanza renderebbe quasi superflua l'analisi dell'esistenza di un danno irreparabile<sup>87</sup>. Tale osservazione trova peraltro conferma nel tentativo per così dire di codifica del requisito dell'urgenza esperito dalla Corte nella terza ordinanza. Sulla base di quanto statuito nella controversia tuttora pendente fra Stati Uniti ed Iran<sup>88</sup> viene infatti osservato come, in linea generale, «un pregiudizio possa essere considerato irreparabile quando le persone interessate sono esposte ad un pericolo per la salute e per la vita»<sup>89</sup>. Tale definizione ha peraltro consentito alla Corte di valutare positivamente la richiesta dell'Armenia in relazione alla riapertura del Corridoio di Lachin atteso che, secondo la ricorrente, fra le conseguenze della sua occupazione vi è l'ostacolo alla libera circolazione di medicinali salvavita e di attrezzature ospedaliere<sup>90</sup>.

Sulla base degli elementi illustrati poc'anzi, la Corte ha indicato alcune misure provvisorie, che comprendono la protezione da parte dell'Azerbaijan di tutte le persone poste in detenzione durante il conflitto del 2020, la prevenzione dell'incitamento all'odio razziale e alla discriminazione nei confronti di individui di origine nazionale o etnica armena e, infine, la prevenzione e repressione di atti di distruzione del patrimonio culturale armeno<sup>91</sup>. Le misure a carico dell'Armenia comprendono a loro volta la prevenzione di atti di discriminazione nei confronti di individui di origine nazionale o etnica azera<sup>92</sup>, mentre ad entrambe le parti è stato richiesto di astenersi da condotte suscettibili di aggravare la controversia<sup>93</sup>. Come già avvenuto in contesti caratterizzati da una condizione di conflittualità prolungata fra due Stati, la Corte ha inoltre indicato misure volte ad evitare l'aggravarsi della situazione. Nel caso che qui ci interessa, risulta peraltro assai calzante l'osservazione di quegli autori che riconducono le misure di questo tipo – e in particolare la circostanza che esse

---

(*Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Azerbaijan v. Armenia)*, Provisional Measures, Order of 7 December 2021, I.C.J. Reports 2021, p. 405, par. 65). Maggiormente circostanziata ed ispirata ad elementi di fatto appare l'analisi relativa al rischio di danni permanenti al patrimonio culturale, fondata sull'esistenza di conflitto armato e sulla possibilità che esso si ripeta, ma altresì su numerosi fonti esterne atte a confermare tali circostanze (*Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Armenia v. Azerbaijan)*, Provisional Measures, Order of 7 December 2021, I.C.J. Reports 2021, p. 361, par. 84). La Corte menziona, a supporto del proprio ragionamento, una risoluzione dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa (par. 85) e una presa di posizione dell'Alto Commissariato per i diritti umani delle Nazioni Unite (par. 86), nelle quali si evidenziano le medesime preoccupazioni. La gravità degli episodi di distruzione e vandalismo nei confronti del patrimonio culturale, tesi ad «eliminare ogni presenza dell'identità culturale armena», è stata altresì sottolineata dall'Armenia in occasione dell'ultimo rapporto periodico presentato al Comitato CERD (*Combined Twelfth-Fourteenth Periodic Report of the Republic of Armenia submitted under Article 9 of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*, CERD/C/ARM/12-14, 12 gennaio 2022, par. 11 ss.).

<sup>87</sup> L. ACCONCIAMESSA, *Le misure*, cit., p. 422-423.

<sup>88</sup> *Alleged Violations of the 1955 Treaty of Amity, Economic Relations, and Consular Rights (Islamic Republic of Iran v. United States of America)*, Provisional Measures, Order of 3 October 2018, I.C.J. Reports 2018, p. 623, par. 91.

<sup>89</sup> *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Armenia v. Azerbaijan)*, Provisional Measures, Order of 22 February 2023, par. 55.

<sup>90</sup> *Ivi*, par. 54-55.

<sup>91</sup> *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Armenia v. Azerbaijan)*, Provisional Measures, Order of 7 December 2021, I.C.J. Reports 2021, p. 361, par. 98.

<sup>92</sup> *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Azerbaijan v. Armenia)*, Provisional Measures, Order of 7 December 2021, I.C.J. Reports 2021, p. 405, par. 76.

<sup>93</sup> *Ibidem*, *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Armenia v. Azerbaijan)*, Provisional Measures, Order of 7 December, I.C.J. Reports 2021, p. 361, par. 98.

siano rivolte ad entrambe le parti in causa – alle incertezze che circondano l’effettivo esercizio della giurisdizione nei territori in oggetto<sup>94</sup>.

L’aspetto in questione assume peraltro rilievo in relazione alla terza ordinanza: esercitando la propria facoltà di indicare misure diverse rispetto a quelle domandate dalle parti, la Corte, a fronte di più specifiche richieste presentate dall’Armenia<sup>95</sup> evidentemente basate sull’assunto dell’esercizio della giurisdizione dell’Azerbaijan sul Corridoio di Lachin, si è limitata ad imporre a quest’ultimo l’adozione di « tutte le misure a propria disposizione » al fine di assicurare la libera circolazione delle persone<sup>96</sup>. Come osservato dal giudice Keith nella sua dichiarazione, la misura in parola sembra da un lato trascurare la circostanza che, in base all’accordo trilaterale del 2020, il Corridoio di Lachin si trovi sotto il controllo della Federazione Russa e, dall’altro, imporre in capo all’Azerbaijan obblighi dalla portata assai vaga, la cui eventuale violazione sarebbe quindi assai ardua da valutare<sup>97</sup>.

### 3.1. *La richiesta di modifica delle misure provvisorie da parte dell’Armenia*

Appellandosi all’art. 76, paragrafo 1 del regolamento di procedura della Corte, il 19 settembre 2022, l’Armenia ha richiesto la modifica della misura relativa alla protezione delle persone detenute «in relazione al conflitto del 2020», estendendola a «qualsiasi conflitto armato a partire da quel momento» e con specifico riferimento alla ripresa delle ostilità che ha avuto luogo nel settembre 2022<sup>98</sup>.

In base all’art. 76, paragrafo 1 la Corte dispone della facoltà, su richiesta delle parti oppure *proprio motu*, di revocare o modificare le misure provvisorie precedentemente indicate, a condizione che «un qualche cambiamento delle circostanze» lo giustifichi. Come già specificato dalla Corte nella controversia che ha opposto Costa Rica e Nicaragua, la modifica potrà avvenire solo a condizione che vengano soddisfatti i requisiti imposti dall’art. 76, paragrafo 1 del regolamento e, al contempo, quelli previsti dall’art. 41 dello Statuto<sup>99</sup>.

Mentre l’Armenia identifica il mutamento delle circostanze in un attacco «su larga scala» sferrato dall’Azerbaijan, che ha comportato la detenzione di membri dell’esercito armeno e la loro sottoposizione a trattamenti inumani e degradanti<sup>100</sup>, il convenuto contesta in primo luogo gli elementi di fatto alla base di tale ipotesi, asserendo che il nuovo conflitto

<sup>94</sup> L. ACCONCIAMESSA, *Le misure*, cit., p. 431.

<sup>95</sup> *Ivi*, par. 63-64. L’Armenia aveva infatti domandato la cessazione, da parte dell’Azerbaijan, del supporto prestato ai manifestanti responsabili dell’occupazione del Corridoio di Lachin, nonché il ripristino immediato delle forniture di gas e di servizi essenziali.

<sup>96</sup> *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Armenia v. Azerbaijan)*, *Provisional Measures*, Order of 22 February 2023, par. 62.

<sup>97</sup> *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Armenia v. Azerbaijan)*, *Provisional Measures*, Order of 22 February 2023, *Declaration of Judge ad hoc Keith*, par. 3, 6-7.

<sup>98</sup> *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Armenia v. Azerbaijan)*, *Provisional Measures*, Order of 12 October 2022, par. 9.

<sup>99</sup> *Certain Activities Carried Out by Nicaragua in the Border Area (Costa Rica v. Nicaragua)*; *Construction of a Road in Costa along the San Juan River (Nicaragua v. Costa Rica)*, *Provisional Measures*, Order of 16 July 2013, *I.C.J. Reports 2013*, p. 230, par. 17, 30-31. A fronte della richiesta del Costa Rica di imporre in capo al Nicaragua l’evacuazione di un gruppo di individui appartenenti ad un gruppo ecologista da una zona sottoposta alla sua sovranità, la Corte, pur ammettendo l’esistenza di un cambiamento delle circostanze (par. 25), ha ritenuto che non si fosse in presenza di un pericolo imminente per i diritti del ricorrente (par. 35). Come osservato dal giudice *ad hoc* Dugard nella sua opinione dissidente, tale decisione ha in realtà sottovalutato il pericolo posto dagli individui membri del gruppo *Guardabarranco*, la cui presenza avrebbe potuto costituire «a recipe for disaster».

<sup>100</sup> *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Armenia v. Azerbaijan)*, *Provisional Measures*, Order of 12 October 2022, par. 14.

– la cui esistenza non viene messa in discussione – sia in realtà stato scatenato dall'Armenia. Al contempo, secondo l'Azerbaijan, l'ordinanza emanata il 7 dicembre 2021 si applicherebbe a qualsiasi soldato armeno detenuto e una modifica ai sensi dell'art. 76, paragrafo 1 non sarebbe quindi necessaria<sup>101</sup>.

Pur con alcune voci dissidenti, è essenzialmente lungo questo solco che si situa la decisione della Corte che, se da un lato ha evidenziato l'instabilità della situazione, dall'altro ha ritenuto che le pretese avanzate dall'Armenia posseggano le medesime caratteristiche rispetto a quelle che hanno dato origine all'ordinanza del 7 dicembre 2021. Alla luce della continuità e della sostanziale identità fra la situazione esistente a quell'epoca e quella attuale, i giudici hanno quindi statuito che la misura di cui viene richiesta la revisione si applichi a chiunque si sia trovato o si trovi in stato di detenzione nel corso di qualsiasi ostilità che possa costituire un «ravvivarsi» del conflitto scoppiato nel 2020<sup>102</sup>.

L'orientamento assunto dalla Corte ha trovato sostegno nelle parole del giudice *ad hoc* Daudet che, evidenziando gli elementi di continuità presenti nella situazione, e definendo le misure provvisorie come una forma di «cessate il fuoco giudiziario» atto a regolare la condotta futura delle parti, ha sostenuto che esse possano applicarsi ad una nuova fase di un conflitto. Al contempo, proprio la novità degli eventi sopravvenuti nel settembre 2022 ha indotto altri giudici a sostenere la necessità del rilascio di nuove misure e a qualificare come «creativa»<sup>103</sup> l'interpretazione della Corte, anche in ragione dell'indebita estensione da essa operata della portata *ratione personae* e *ratione temporis* dell'ordinanza del 7 dicembre 2021<sup>104</sup>. Ulteriore aspetto che emerge dalle opinioni e dichiarazioni dei giudici concerne in realtà la stessa nozione di cambiamento contenuta nell'art. 76, paragrafo 1 del regolamento: dal momento che la disposizione non impone alcuna soglia minima sotto questo profilo<sup>105</sup>, sarebbe a maggior ragione arduo ricavare dal testo, sulla base di un'interpretazione estensiva, l'esistenza di una precondizione quale, appunto, un nuovo conflitto<sup>106</sup>.

Dagli elementi evidenziati sin qui emerge, ancora una volta, la profonda incidenza del contesto fattuale nel quale la Corte si trova a deliberare, vale a dire quello di una prolungata conflittualità fra Stati, caratterizzata da episodi temporalmente distinti e, al contempo, accomunati da caratteristiche simili<sup>107</sup>. In un simile scenario, la stessa determinazione della novità dei fatti e, quindi, del cambiamento richiesto dall'art. 76, paragrafo 1 presenta un'inevitabile difficoltà. Una certa fluidità in questo senso era emersa, peraltro, nel testo – ma non nel *dispositif* – dell'ordinanza del 7 dicembre 2021, dove la Corte ha fatto riferimento ai diritti delle persone catturate durante il conflitto del 2020 «o successivamente»<sup>108</sup>, così come

<sup>101</sup> *Ivi*, par. 15; a ciò si aggiunga che, secondo l'Azerbaijan, i membri dell'esercito catturati in quell'occasione sarebbero stati rimpatriati.

<sup>102</sup> *Ivi*, par. 18.

<sup>103</sup> *Declaration of Judge Tomka*, par. 6.

<sup>104</sup> A questo proposito si veda, in particolare, l'opinione separata del giudice Sebutinde che, in aperto contrasto con quanto affermato dal giudice Tomka, ha sottolineato la dimensione retrospettiva («backward looking») delle misure provvisorie (par. 7).

<sup>105</sup> A questo proposito, il giudice *ad hoc* Daudet ha posto a confronto l'art. 67 con l'art. 62 della Convenzione di Vienna del 1969 sul diritto dei trattati, che, come è noto, sancisce l'invalidità del trattato ove si verifichi un mutamento fondamentale delle circostanze (*Declaration of Judge ad hoc Daudet*, par. 8).

<sup>106</sup> *Dissenting Opinion of Judge Bhandari*, par. 9.

<sup>107</sup> Come evidenziato dal giudice Robinson nella sua opinione separata, i conflitti armati presentano per definizione caratteristiche materiali simili, motivo per cui la similarità delle accuse non sarebbe sufficiente a concludere che non vi sia alcun elemento di novità (par. 12).

<sup>108</sup> *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Armenia v. Azerbaijan), Provisional Measures, Order of 22 October 2022, I.C.J. Reports 2022*, par. 67.

nelle raccomandazioni rivolte all'Azerbaijan dal Comitato CERD nel 2022, chiaramente riferite anche a fasi successive rispetto al conflitto del 2020<sup>109</sup>.

È quindi possibile ipotizzare che in un contesto fattuale di questa natura, caratterizzato da continuità e instabilità al tempo stesso, le richieste di modifica delle misure provvisorie possano essere finalizzate proprio a «rinnovare» la presenza della Corte lungo tutto l'arco temporale della controversia. In questo senso può leggersi, in particolare, la richiesta dell'Armenia di applicare l'art. 78 del regolamento di procedura, che consente alla Corte di richiedere informazioni alle parti circa l'attuazione delle proprie decisioni, così come l'art. 11 della risoluzione relativa alla prassi interna della Corte, che prevede la nomina di un comitato *ad hoc*, composto da tre giudici, incaricato di assistere la Corte nel monitoraggio di cui sopra<sup>110</sup>.

Un'ultima osservazione concerne, infine, la difficoltà che emerge dalle decisioni in parola nell'operare una distinzione netta fra le richieste *ex art.* 76, paragrafo 1 e quelle *ex art.* 75, paragrafo 3 del regolamento di procedura, entrambe fondate in ultima analisi sull'esistenza di un elemento di novità. È anzi probabile che proprio i problemi emersi nell'identificazione dei criteri che sovrintendono alla modifica delle misure abbia indotto entrambe le parti a presentare direttamente una richiesta di misure nuove o supplementari. L'impressione che si ricava dal confronto fra le due ordinanze sembra peraltro confermare tale ipotesi atteso che, come osservato nel paragrafo precedente, nel secondo caso l'intensità del controllo della Corte circa gli elementi di novità appare attenuata rispetto a quanto avvenuto nel quadro dell'art. 76, paragrafo 1 del regolamento.

### 3.2. La nozione di discriminazione razziale fra giurisdizione *ratione materiae* e valutazione di *plausibilità*

Come si è avuto modo di osservare sulla base degli elementi raccolti sin qui, nel caso che ci occupa la possibilità di ricondurre le condotte oggetto del ricorso a fenomeni di discriminazione razziale ha costituito un elemento saliente delle posizioni delle parti, nelle loro rispettive vesti di ricorrente e di convenuto. Proprio la definizione di discriminazione razziale è stata infatti alla base della scelta, da parte della Corte, di non concedere misure provvisorie che, a suo giudizio, sarebbero volte a reagire a violazioni dei diritti fondate sulla «cittadinanza attuale» degli individui. Al contempo, si è visto come, in seno al Comitato CERD, sia prevalsa un'interpretazione estensiva della nozione di discriminazione razziale, volta in particolare a sottoporre le discriminazioni basate sulla cittadinanza ad un controllo di proporzionalità e a garantire che esse non incidano sul godimento dei diritti fondamentali.

È quindi evidente come l'interpretazione della nozione di discriminazione razziale ai sensi dell'art. 1 della CERD sia cruciale al fine di definire la giurisdizione *ratione materiae* della Corte. Se, da un lato, tale aspetto potrà essere approfondito tramite eventuali obiezioni preliminari, dall'altra l'analisi della fondatezza delle misure che ha luogo in sede cautelare costituisce un significativo banco di prova, soprattutto nella parte che concerne l'esame di *plausibilità*. Come sottolineato dal giudice Yusuf nella sua opinione dissidente allegata alla prima ordinanza, infatti, il carattere sommario della valutazione svolta dalla Corte sotto questo profilo ha senza dubbio influito sull'ampliamento della nozione di discriminazione razziale.

<sup>109</sup> Nel raccomandare all'Azerbaijan l'adempimento dei propri doveri derivanti dalla Convenzione, il Comitato ha infatti menzionato le violazioni perpetrate da questo Stato durante il conflitto del 2020 «e oltre» (*Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Concluding Observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination*, CERD/C/AZE/CO/10-12, 22 settembre 2022, par. 5, lett. a).

<sup>110</sup> *Resolution Concerning the Internal Judicial Practice of the Court*, 12 aprile 1976.

Il giudice ha puntato il dito, in particolare, contro la scelta, definita «incoerente», di non esaudire la richiesta di rimpatrio dei cittadini armeni detenuti dall'Azerbaijan, sulla base del presupposto che lo stato di detenzione fosse dovuto non già ad un intento discriminatorio rispetto alla loro origine etnica o nazionale, bensì alla loro «cittadinanza attuale». Più precisamente, il giudice ha evidenziato come la motivazione addotta dalla Corte al fine di negare la sussistenza del diritto al rimpatrio, vale a dire la mancanza di prove che lo stato di detenzione fosse legato all'origine etnica o nazionale degli individui, avrebbe dovuto logicamente applicarsi altresì alle accuse di trattamenti inumani e degradanti<sup>111</sup>.

Ciò che l'opinione del giudice Yusuf lascia trasparire è che tale distinzione sia stata mantenuta per così dire artificiosamente, in quanto escludere su entrambi i fronti l'esistenza della discriminazione razziale avrebbe sollevato dei dubbi circa l'effettivo radicamento delle misure ordinate dalla Corte rispetto allo strumento pattizio che dovrebbe costituire la base giuridica delle pretese delle parti<sup>112</sup>. Tale impressione trova esplicita affermazione nell'opinione allegata all'ordinanza del 22 febbraio 2023, in cui il medesimo giudice non esita a menzionare «il persistente uso improprio» dell'art. 22 della Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale e la tendenza a ricorrervi ogni qual volta uno Stato «non trovi un valido titolo di giurisdizione, ma sia nondimeno intenzionato a sottoporre un reclamo alla Corte»<sup>113</sup>.

L'approccio seguito risulta peraltro difficile da riconciliare con l'interpretazione restrittiva seguita dalla Corte nel caso *Qatar c. Emirati Arabi Uniti*, anch'esso relativo alla asserita violazione della CERD. In quell'occasione infatti i giudici, operando una netta distinzione fra cittadinanza e origine nazionale, avevano escluso che la prima ricadesse nell'ambito di applicazione della Convenzione<sup>114</sup>. La posizione in parola non era stata peraltro unanimemente condivisa: il giudice Bhandari aveva infatti sostenuto, in una dettagliata disamina del significato da attribuire all'espressione «origine nazionale»<sup>115</sup>, che un'interpretazione volta ad escludere totalmente la cittadinanza attuale degli individui dagli elementi alla base della discriminazione razziale potesse pregiudicare l'oggetto e lo scopo della Convenzione<sup>116</sup>.

Una possibile spiegazione della discrepanza fra la linea assunta dalla Corte nel caso *Qatar c. Emirati Arabi Uniti* e quella, più flessibile, assunta nella controversia che qui ci occupa potrebbe forse risiedere nel tentativo di tutelare il più possibile la sfera dei diritti fondamentali della persona, tollerando al contrario la compressione di quelli che non rientrano in questa categoria. Ciò potrebbe infatti essere alla base della decisione, assunta tramite l'ordinanza del

---

<sup>111</sup> *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Armenia v. Azerbaijan), Provisional Measures, Order of 7 December 2021, Dissenting Opinion of Judge Yusuf*, par. 8-9.

<sup>112</sup> *Ivi*, par. 12. La medesima incoerenza viene evidenziata rispetto all'obbligo, sancito dal *dispositif*, di proteggere «tutte le persone» catturate durante il conflitto che ha avuto luogo nel 2020 (par. 10-11), con conseguente indebito ampliamento della portata della CERD (par. 1). Nello stesso senso si veda l'opinione del giudice Keith (*Declaration of Judge ad hoc Keith*, par. 4-6).

<sup>113</sup> *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Armenia v. Azerbaijan), Provisional Measures, Order of 22 February 2023, Declaration of Judge Yusuf*, par. 3.

<sup>114</sup> *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Qatar v. United Arab Emirates), Preliminary Objections, Judgment, I.C.J. Reports 2021*, p. 71, par. 105. Sul punto si rinvia a: L. DI LULLO, *Il criterio della plausibilità nella recente giurisprudenza della Corte: i casi Qatar c. Emirati Arabi Uniti e Iran c. USA*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, Osservatorio sulla Corte internazionale di giustizia, 2019, pp. 388-389.

<sup>115</sup> *Ivi*, *Dissenting Opinion of Judge Bhandari*, par. 7 ss.

<sup>116</sup> *Ivi*, par. 20. Il giudice ha fondato la propria argomentazione, in particolare, sulla Raccomandazione generale n. XXX adottata dal Comitato CERD. A favore di una portata ampia del termine «origine nazionale» si è altresì espresso il giudice Robinson (*Dissenting Opinion of Judge Robinson*, par. 6 ss.).

7 dicembre 2021, di indicare le misure volte a prevenire trattamenti inumani e degradanti, ma non quelle finalizzate al rimpatrio dei detenuti. Medesimo ragionamento può applicarsi all'ordinanza del 22 febbraio 2023, nella quale la Corte avrebbe scelto di non subordinare la tutela della vita e della salute degli individui colpiti dal blocco del Corridoio di Lachin ad un'indagine puntuale circa la natura discriminatoria o meno della condotta in questione. Se, da un lato, la conclusione tratta dalla Corte in quest'ultimo frangente è coerente con l'approccio che sembra caratterizzare l'esercizio della funzione cautelare ogni qual volta in gioco vi sia la tutela dei diritti umani, dall'altro non è escluso che la decisione sia stata almeno in parte influenzata dalla recente ordinanza tramite cui la Corte europea dei diritti umani ha, nel quadro di una delle controversie inter-statali pendenti di fronte ad essa, sostanzialmente indicato le medesime misure<sup>117</sup>.

Il problema assume ulteriore complessità in controversie, come quella in questione, che si svolgono nel quadro di un conflitto fra Stati e nelle quali può non risultare chiaro se l'origine delle asserite violazioni risiedano in un intento – o in un effetto – discriminatorio, oppure semplicemente nella cittadinanza degli individui. In casi come quello in parola, infatti, qualificare come discriminazione diretta oppure *de facto*<sup>118</sup> qualsiasi violazione dei diritti degli individui si scontrerebbe con la circostanza che, in simili contesti, le vittime saranno con tutta probabilità cittadini dello Stato a cui ci si oppone. Una siffatta interpretazione dell'art. 1 della CERD condurrebbe quindi al risultato di rilevare, in maniera quasi automatica, una violazione della Convenzione in occasione di qualsiasi conflitto armato internazionale.

Non da ultimo, situazioni quali quella in oggetto sollevano l'ulteriore interrogativo di quale sia il «reale oggetto della controversia» atteso che, come già rilevato nel caso che ha opposto la Georgia alla Federazione Russa<sup>119</sup>, quest'ultimo potrebbe forse essere identificato nell'uso della forza, piuttosto che in forme di discriminazione razziale. Nonostante, secondo la stessa giurisprudenza della Corte, la corretta identificazione dell'argomento della controversia rientri fra gli attributi della funzione giudiziaria<sup>120</sup>, è altrettanto vero che, come è stato osservato, una volta appurata l'esistenza di un valido titolo di giurisdizione, la Corte tende a disinteressarsi del reale centro di gravità della situazione che le viene sottoposta<sup>121</sup>.

Tali osservazioni risultano estremamente calzanti nel caso di specie, che si inserisce nel contesto delle relazioni fra Stati ed entità che avanzano pretese di soggettività internazionale all'indomani dello smembramento dell'Unione sovietica<sup>122</sup>. Al pari di altre Repubbliche

<sup>117</sup> Corte europea dei diritti umani, *Press release*, ECHR 401 (2022), 21 dicembre 2022. L'ordinanza recante indicazione di misure cautelari è stata emanata nell'ambito del caso *Armenia c. Azerbaijan* (ricorso n. 15389/22) e prevede che il convenuto adotti tutte le misure rientranti nella propria giurisdizione volte ad assicurare il passaggio di persone bisognose di cure urgenti sul territorio armeno e di altri individui bloccati lungo la strada e privi di mezzi di sussistenza.

<sup>118</sup> Sul punto si vedano, fra gli altri, T. MERON, *The Meaning*, cit., p. 289; R. WOLFRUM, *The Committee*, cit., p. 499-500; T. VAN BOVEN, *Racial*, cit., par. 13; VANDENHOLE, *Non-Discrimination*, cit., pp. 34 ss.; P. THORNBERRY, *International Convention*, cit., pp. 114 ss.; O. DE SHUTTER, *International Human Rights Law: Cases, Materials, Commentary*<sup>2</sup>, Cambridge, 2014, pp. 703 ss.

<sup>119</sup> *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Georgia v. Russian Federation)*, *Preliminary Objections, Judgment*, I.C.J. Reports 2011, p. 70, par. 2.3.

<sup>120</sup> *Nuclear Tests (Australia v. France)*, Judgment, I.C.J. Reports 1974, p. 253, par. 29.

<sup>121</sup> F. FONTANELLI, *Once Burned*, cit., pp. 23 ss, 30 ss.

<sup>122</sup> Sul punto, si rinvia a: S. CANTONI, *Alcune considerazioni sul processo di formazione di nuovi Stati nell'area post-sovietica*, in *Federalismi*, 2020, fasc. 4, pp. 1 ss.; P. PALCHETTI, *Ricorsi interstatali in materia di diritti umani: uno strumento da maneggiare con cura*, in *Dir. uomo. dir. int.*, 2021, p. 363. Quest'ultimo autore nota, fra gli altri aspetti, come sovente il contenzioso sui diritti umani costituisca un aspetto secondario di un più ampio contenzioso tra gli Stati in lite.

socialiste, infatti, quella azera era stata concepita allo scopo di risolvere complesse questioni interetniche che, al momento della dissoluzione dell'Unione sovietica, si presentarono in tutta la loro drammaticità. Ciò è agevolmente comprensibile ove si consideri che, sotto il regime sovietico, le seppur limitate forme di autonomia federale erano riservate non già ad un'entità territoriale, bensì ad una specifica nazionalità al suo interno – nel caso che qui ci interessa, quella azera –, mentre le altre erano sovente oggetto di politiche discriminatorie<sup>123</sup>. Il conflitto fra Armenia e Azerbaijan per il controllo del Nagorno-Karabakh sorto all'indomani della dissoluzione dell'URSS è quindi il risultato di un processo che ha inevitabilmente comportato l'ostilità della componente armena nei confronti di quella azera e il tentativo, a partire da quel momento, di riacquisire autonomia anche attraverso l'uso della forza volto ad ottenere il controllo di territori contesi.

In questo contesto, spesso caratterizzato da gravi violazioni dei diritti umani e, in particolare, da fenomeni di discriminazione legati all'origine nazionale ed etnica degli individui, la CERD sta trovando crescente applicazione, anche in ragione dell'ampia portata dei suoi obblighi e della conseguente possibilità di far ricadere all'interno di questo strumento un'estesa gamma di condotte statali. Al contempo, come è stato evidenziato, la possibilità di instaurare procedimenti giudiziari davanti alla Corte, lasciando deliberatamente in ombra aspetti sostanziali della controversia, rischia di generare risposte inadeguate al problema sottostante<sup>124</sup>.

La rilevanza del tema dell'interpretazione della nozione di discriminazione razziale non si esaurisce tuttavia all'interno dell'attività della Corte internazionale di giustizia, bensì presenta rilevanti implicazioni rispetto alle relazioni fra quest'ultima e il Comitato istituito dalla CERD. È infatti possibile estendere al caso in oggetto quanto rilevato dalla dottrina rispetto al rapporto fra organi giurisdizionali ed organi creati in seno a trattati in materia di diritti umani, quando essi si trovano ad interpretare il medesimo strumento pattizio. In questo contesto, la necessità di un coordinamento fra la Corte e il Comitato, seppure innegabile, si scontra con incompressibili differenze fra di essi, riconducibili essenzialmente alla loro funzione e al loro mandato<sup>125</sup>, con il rischio, qualora la prima scelga di deviare rispetto a soluzioni precedentemente assunte dal secondo, che venga compromessa l'autorevolezza di quest'ultimo<sup>126</sup>. La posizione assunta dalla Corte, nella controversia fra Armenia e Azerbaijan, rispetto alla nozione di discriminazione razziale potrebbe quindi essere interpretata come l'esito della tensione che si registra fra l'orientamento affermatosi in seno al Comitato previsto dalla CERD e la necessità di rispettare il testo della Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale, così come interpretato alla luce di un principio – la liceità della discriminazione fondata sullo *status* di cittadino – ancora vigente nel diritto internazionale generale.

A questo proposito, è altresì interessante rilevare come, nelle Osservazioni conclusive relative alla situazione in Armenia adottate nel 2011, le perplessità manifestate dal Comitato circa la messa in atto di condotte discriminatorie indirette nei confronti di determinati «gruppi etnici» e «altri gruppi vulnerabili» si riferissero ad eventi che hanno avuto luogo in tempo di

---

<sup>123</sup> C. ZANGHÌ, *Tutela delle minoranze e autodeterminazione dei popoli*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1993, pp. 406-408; C. DE STEFANO, *Dissoluzione e ristrutturazione statale sullo spazio ex-sovietico*, in *Dir. pub. comp. Eur.*, 2015, fasc. 2, pp. 511-512.

<sup>124</sup> P. PALCHETTI, *Ricorsi interstatali*, cit., pp. 366-7.

<sup>125</sup> B. BONAFÈ, *Parallel Human Rights Proceedings*, cit., pp. 372-3; G. ULFSTEIN, *Who is the Final Interpreter in Human Rights: the ICJ v CERD?, Ejil: Talk!*, 22 febbraio 2021.

<sup>126</sup> P. PALCHETTI, *Ricorsi interstatali*, cit., p. 365.

pace e la cui origine non viene in alcun modo ricollegata al conflitto con l'Azerbaijan<sup>127</sup>. Al contempo, nelle osservazioni generali adottate il 22 settembre 2022 in relazione a quest'ultimo, il Comitato ha ricordato la contestuale applicabilità, in contesti di conflitto armato, del diritto internazionale umanitario e delle norme internazionali in materia di tutela dei diritti umani, chiarendo quindi in maniera inequivocabile la propria posizione circa la rilevanza della Convenzione nel quadro del conflitto che divide i due Stati<sup>128</sup>. In questo frangente, oltre a richiamare l'ordinanza emessa dalla Corte internazionale di giustizia il 7 dicembre 2021, il Comitato ha rivolto una serie di raccomandazioni all'Azerbaijan che si sovrappongono in ampia parte alle misure indicate dalla Corte, ma che sono tuttavia formulate in maniera tale da ricomprendere anche quelle escluse dai giudici internazionali in ragione della distinzione fra origine etnica e cittadinanza di cui si è detto finora<sup>129</sup>.

#### 4. La possibilità di una concentrazione dei due giudizi

La già ricordata natura speculare delle domande introduttive d'istanza solleva interessanti questioni procedurali inerenti, in particolare, alla futura possibilità per la Corte di trattare i due casi congiuntamente. Tale facoltà è sancita dall'art. 47 del regolamento di procedura<sup>130</sup> e, come sottolineato dalla dottrina, risponde ad un'esigenza di corretta amministrazione della giustizia e di economia di giudizio<sup>131</sup>.

Un precedente in questo senso è costituito dalla già menzionata controversia fra Costa Rica e Nicaragua, anch'essa caratterizzata dalla presenza di due ricorsi paralleli seppure, rispetto alla situazione che qui ci interessa, meno direttamente collegati<sup>132</sup>. Come emerge dall'ordinanza con cui la Corte ha deciso la riunione delle cause, questa determinazione è

<sup>127</sup> *Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Concluding Observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination*, CERD/C/ARM/CO/5-6, 4 aprile 2011, par. 12.

<sup>128</sup> *Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Concluding Observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination*, CERD/C/AZE/CO/10-12, 22 settembre 2022, par. 4.

<sup>129</sup> *Ivi*, par. 5; si veda in questo senso la lett. a), relativa alle violazioni della CERD perpetrate nei confronti dei prigionieri di guerra e «altre persone protette» di origine nazionale o etnica armena.

<sup>130</sup> L'art. 47 recita: «The Court may at any time direct that the proceedings in two or more cases be joined. It may also direct that the written or oral proceedings, including the calling of witnesses, be in common; or the Court may, without effecting any formal joinder, direct common action in any of these respects». La decisione di riunire i casi, normalmente adottata tramite un'ordinanza, è espressione degli ampi poteri di cui gode la Corte ai sensi dell'art. 48 dello Statuto (M.N. SHAW QC, *Rosenne's Law*, cit., vol. III, p. 1245).

<sup>131</sup> Il ricorso all'art. 47 del regolamento è normalmente giustificato da un «intimo legame» fra i due casi per quanto riguarda le parti e, soprattutto, l'oggetto del ricorso (R. KOLB, *The International*, cit., p. 997). Secondo Quintana, la controversia deve vertere su «essentially the same facts» (J.J. QUINTANA, *Litigation at the International Court of Justice*, Leiden/Boston, 2015, p. 1059); nello stesso senso v. M.N. SHAW QC, *Rosenne's Law*, cit., p. 1245.

<sup>132</sup> Il 10 novembre 2010, il Costa Rica ha introdotto un ricorso avverso il Nicaragua asserendo la violazione, da parte di quest'ultimo, della propria sovranità a causa di alcuni lavori di dragaggio sul fiume San Juan e del verificarsi di incursioni dell'esercito nicaraguense sul territorio nazionale del Costa Rica (*Certain Activities Carried Out by Nicaragua in the Border Area (Costa Rica v. Nicaragua)*, *Application instituting proceedings*, 10 November 2010, par. 4 ss). A tale ricorso ha fatto seguito una richiesta introduttiva di istanza da parte del Nicaragua, che accusava a sua volta il Costa Rica di violare la propria sovranità e di arrecare danno al territorio nazionale del Nicaragua tramite la costruzione di una strada (*Construction of a Road in Costa Rica along the River San Juan (Nicaragua v. Costa Rica)*, *Application instituting proceedings*, 22 December 2011, par. 4 ss). Dopo avere adottato, in entrambi i casi, un'ordinanza recante l'indicazione di misure cautelari, la Corte ha deciso di riunire i due casi e ha emanato, il 16 dicembre 2015, un'unica sentenza di merito (*Certain Activities Carried Out by Nicaragua in the Border Area (Costa Rica v. Nicaragua)*, *Construction of a Road in Costa Rica along the River San Juan (Nicaragua v. Costa Rica)*, I.C.J. Reports 2015, p. 665).

stata dettata da motivi diversi, quali la circostanza che entrambe interessassero le medesime parti, che i fatti si fossero verificati sullo stesso territorio e che le divergenze riguardassero gli effetti, sui rispettivi territori e sull'ambiente fluviale, delle condotte in questione<sup>133</sup>. La trattazione congiunta, secondo la Corte internazionale di giustizia, avrebbe consentito la presa in conto simultanea dei diversi, interrelati aspetti sollevati dalle parti, senza peraltro comportare alcun ritardo nell'emanazione della sentenza di merito<sup>134</sup>.

Nel caso che qui ci occupa, la riunione delle cause potrebbe essere raccomandata da esigenze, oltre che di economia processuale, di armonia fra le pronunce che la Corte si troverebbe ad emanare ove essa decidesse di valutare le richieste delle parti separatamente. La specularità dei ricorsi presentati da Armenia e Azerbaijan comporta infatti una ampia sovrapposizione delle rispettive pretese, vertenti essenzialmente su atti di discriminazione razziale posti in essere nel corso del conflitto fra i due Stati. La riunione delle cause sarebbe quindi funzionale ad assicurare la coerenza nella giurisprudenza della Corte tramite una ricostruzione unitaria e coerente degli elementi di fatto e di diritto.

Sotto questo profilo, la riunione delle cause è peraltro accomunabile ad un ulteriore e diverso strumento processuale, ovvero la possibilità di introdurre domande riconvenzionali, prevista dall'art. 80 del regolamento della Corte<sup>135</sup>. L'applicazione alla controversia fra Armenia e Azerbaijan dei requisiti richiesti a tal fine può quindi, alla luce di questo elemento di comunanza, fornire elementi utili a valutare l'opportunità di una eventuale riunione delle cause. Come è noto, la presentazione di una domanda riconvenzionale<sup>136</sup> è subordinata alla duplice condizione che essa rientri nella giurisdizione

---

<sup>133</sup> *Certain Activities Carried Out by Nicaragua in the Border Area (Costa Rica v. Nicaragua), Joinder of Proceedings, Order of 17 April 2013, I.C.J. Reports 2013*, p. 166, par. 19 ss.

<sup>134</sup> *Ivi*, par. 23. La decisione assunta dalla Corte non ha in realtà incontrato il consenso di alcuni autori, che hanno ritenuto inopportuna la riunione delle cause proprio in ragione del fatto che esse vertessero su oggetti differenti, ancorché collegati (J.J. QUINTANA, *Questions of Procedure in the Cases Costa Rica c. Nicaragua and Nicaragua c. Costa Rica before the International Court of Justice*, in *Anuario Colombiano de Derecho Int.*, vol. X, 2017, p. 126). L'autore osserva inoltre come, sotto un profilo processuale, non vi sia stata alcuna utilità, dal momento che le diverse questioni sono state risolte individualmente da un punto di vista giuridico e meramente «amalgamate» in un'unica decisione finale.

<sup>135</sup> «The Court may entertain a counter-claim only if it comes within the jurisdiction of the Court and is directly connected with the subject-matter of the claim of the other party» (art. 80, par. 1). Il testo in vigore è stato adottato tramite un emendamento entrato in vigore il 1° febbraio 2001. Rispetto alla formulazione adottata nel 1978 («A counter-claim may be presented provided that it is directly connected with the subject-matter of the claim of the other party and that it comes within the jurisdiction of the Court»), il nuovo articolo inverte l'ordine dei due requisiti ed enfatizza il potere discrezionale della Corte in materia (SHAW QC, *Rosenne's Law*, cit., p. 1271). Nonostante lo Statuto della Corte nulla dica circa la presentazione di domande riconvenzionali, questa possibilità era prevista fin dalla redazione del primo regolamento della Corte permanente di giustizia internazionale (art. 40). Il tema – in particolare, la presenza o meno di una «connessione diretta» con le pretese dell'attore – fu oggetto di intensa discussione in occasione della revisione del regolamento che ebbe luogo nel 1936 e che condusse all'adozione del testo dell'art. 63 (sul punto si veda M.O. HUDSON, *La Cour permanente de Justice internationale*, Paris, 1936, pp. 574-575; G. GUYOMAR, *Commentaire du règlement de la Cour Internationale de justice adopté le 14 avril 1978; interprétation et pratique*, Paris, 1983, pp. 519 ss.).

<sup>136</sup> Sulla nozione di domanda riconvenzionale si rinvia a: D. ANZILOTTI, *La riconvenzione nella procedura internazionale*, in *Riv. dir. int.*, 1929, pp. 309 ss. In particolare, la domanda riconvenzionale nasce dalla possibilità che, in un rapporto processuale costituito tramite una domanda unilaterale, il convenuto «chieda a sua volta qualche cosa, che va al di là del semplice rigetto della domanda dell'attore». Nell'ordinanza emessa nel 1997 nel caso *Bosnia c. Serbia*, la Corte ha evidenziato il carattere «autonomo» della domanda riconvenzionale rispetto alla domanda principale, alla quale tuttavia è collegata, in quanto costituisce una «reazione» alla stessa. Di conseguenza, la domanda riconvenzionale comporta un ampliamento dell'oggetto della controversia originaria, tramite il perseguimento di obiettivi ulteriori rispetto al mero rigetto delle pretese dell'attore (*Application of the*

della Corte e che sia direttamente connessa all'oggetto del ricorso principale. In base ad una giurisprudenza consolidata, il criterio della connessione fra la domanda principale della parte attrice e la domanda riconvenzionale richiede, da un lato, l'esistenza di una relazione di prossimità temporale e geografica tra i fatti (la connessione «di fatto») e, dall'altro, l'obiettivo comune di analizzare una determinata relazione giuridica fra le parti (la connessione «di diritto»)<sup>137</sup>.

Finalità della connessione «di diritto» è quella di garantire, soprattutto nei casi di presentazione della controversia tramite atto unilaterale, che almeno in via teorica le pretese avanzate in via riconvenzionale potrebbero essere introdotte tramite richiesta principale<sup>138</sup>, circostanza che tende a darsi per scontata quando, come nel caso che qui interessa, esse sono fondate sul medesimo titolo di giurisdizione<sup>139</sup>. Come osservato dalla Corte nella controversia fra Croazia e Serbia, tale connessione viene a stabilirsi in virtù di un criterio teleologico funzionale all'economia processuale<sup>140</sup>, ovvero sia del perseguimento, da parte di entrambi gli Stati, del medesimo fine giuridico, consistente nell'osservanza dello strumento pattizio invocato<sup>141</sup>. Nel caso che qui ci occupa, nessun dubbio potrebbe avanzarsi circa il perseguimento di tale fine atteso che, come menzionato poc'anzi, le disposizioni della CERD invocate dalle parti coincidano. La natura teleologica del criterio in parola farebbe inoltre sì che gli aspetti su cui i due ricorsi divergono non pregiudichino tale connessione, a maggior ragione ove si consideri la possibilità, per la Corte, di adottare più *dispositifs*<sup>142</sup>.

Per quanto concerne la connessione «di fatto», risulta evidente come i ricorsi presentati da Armenia e Azerbaigian si basino su fatti «della stessa natura» e come essi contribuiscano

*Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, Counter-claims, Order of 17 December 1997, I.C.J. Reports 1997*, par. 27). Sulla possibile coesistenza, all'interno della domanda riconvenzionale, di un aspetto «difensivo» (*compensatio*) e di uno «offensivo» e sul diverso accento posto dagli ordinamenti giuridici sull'uno o sull'altro aspetto si veda F. SALERNO, *La demande reconventionnelle dans la procédure de la Cour internationale de Justice*, in *Rev. gén. dr. int. pub.*, 1999, pp. 333 ss.

<sup>137</sup> A questo proposito SALERNO sottolinea come la «connessione di fatto» e quella «di diritto» non debbano necessariamente essere entrambe verificate dalla Corte (F. SALERNO, op. cit., pp. 348-349). *Contra* si veda M. ARCARI, *Domande riconvenzionali nel processo di fronte alla Corte internazionale di giustizia*, in *Riv. dir. int.*, 1998, pp. 1051-1052.

<sup>138</sup> D. ANZILOTTI, *La riconvenzione*, cit., p. 322; H. THIRLWAY, *Counterclaims Before the International Court of Justice: The Genocide Convention and Oil Platform*, in *Leid. jour. Int. Law*, 1999, pp. 201-202.

<sup>139</sup> Una questione irrisolta in materia concerne il fatto che la domanda riconvenzionale debba poggiare sul medesimo titolo di giurisdizione rispetto a quella principale, oppure che il requisito sia da intendersi soddisfatto in presenza di qualsiasi nesso giurisdizionale applicabile alla domanda riconvenzionale (H. THIRLWAY, *The Law and Procedure of the International Court of Justice: Fifty Years of Jurisprudence*, vol. I, Oxford, 2013, p. 1013). A questo proposito è stato evidenziato come l'identità del titolo giuridico su cui si fondano le pretese costituisca una forma di connessione giuridica, *a fortiori* ove si consideri che la Corte ha talvolta ammesso domande riconvenzionali che vertevano su norme diverse (F. SALERNO, *La demande reconventionnelle*, cit., p. 350). Diversamente, Arcari osserva come l'identità del titolo non sia richiesta dall'art. 80 e si trovi in contrasto con la natura autonoma delle due condizioni poste da questa disposizione (M. ARCARI, *Domande riconvenzionali*, cit., pp. 1055-57). Una posizione ancora più marcata in questa direzione era stata espressa da Anzilotti, il quale aveva notato come, al contrario, l'identità del titolo di giurisdizione non fosse nemmeno in grado di garantire la connessione di diritto, atteso che una medesima clausola giurisdizionale può comprendere differenti categorie di controversie (D. ANZILOTTI, *La riconvenzione*, cit., p. 319).

<sup>140</sup> F. SALERNO, *La demande reconventionnelle*, cit., p. 351.

<sup>141</sup> *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, Counter-claims, Order of 17 December 1997, I.C.J. Reports 1997*, p. 243, par. 35.

<sup>142</sup> F. SALERNO, *La demande reconventionnelle*, cit., p. 352.

a comporre il medesimo complesso fattuale («the same factual complex»)<sup>143</sup>. Ciò appare vero, a maggior ragione, ove si consideri che questo tipo di connessione potrebbe a sua volta fondarsi sulla presa in conto di eventi diversi rispetto a quelli citati nella domanda principale, a condizione che siano collegati alla controversia, riservando un esame più approfondito alla fase del merito<sup>144</sup>. Più precisamente, la possibilità che tale legame sia di natura causale<sup>145</sup> ben si attaglia alle dinamiche causa-effetto che inevitabilmente caratterizzano conflitti di lungo periodo, ferma restando l'idea della «non compensabilità» delle pretese delle parti quando esse sono legate alla violazione di norme *erga omnes*<sup>146</sup>.

Nonostante, come è stato osservato, i criteri normalmente applicati in materia di riunione delle cause tendano ad essere più stringenti rispetto a quanto avviene nel quadro della riconvenzione<sup>147</sup>, e tenendo tuttavia conto della flessibilità mostrata dalla Corte nella controversia fra Costa Rica e Nicaragua, si ritiene che una trattazione congiunta dei due ricorsi sia ragionevolmente probabile, oltre che opportuna. Gli elementi evidenziati sin qui, e precisamente l'esistenza di connessioni «di diritto» così come «di fatto», tendono infatti ad avvalorare l'idea che i ricorsi vertano sullo stesso oggetto, in modo da giustificare tale scelta processuale. La riunione delle cause consentirebbe quindi, da un lato, una definizione unitaria e coerente degli obblighi che discendono dalla CERD, resa ancora più opportuna dalla natura *erga omnes*<sup>148</sup> della norma che vieta la discriminazione razziale<sup>149</sup>. Dall'altro, essa sarebbe idonea a ricondurre le vicende al centro della controversia entro una coerente cornice fattuale, evitando che la complessità e la natura prolungata degli eventi pregiudichino l'armonia delle pronunce.

Gli sviluppi successivi della vicenda diranno se la Corte preferirà risolvere la controversia mantenendola su due binari separati, oppure cercherà una ricomposizione della vicenda tramite la riunione delle cause. A questo proposito, è interessante notare come la specularità del ricorso si rifletta altresì nelle tempistiche e modalità del procedimento orale: la Corte ha infatti fissato il 23 gennaio 2023 come data per la presentazione delle proprie

<sup>143</sup> *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, Counter-claims, Order of 17 December 1997, I.C.J. Reports 1997*, p. 243, par. 34.

<sup>144</sup> F. SALERNO, *La demande reconventionnelle*, cit., pp. 358-359.

<sup>145</sup> La posizione in oggetto è stata adottata dalla Corte nel caso *Croazia c. Serbia*, nella quale essa ha ritenuto che le violazioni della Convenzione sul genocidio addebitate a titolo riconvenzionale alla Croazia fossero parte del medesimo «complesso fattuale» rispetto a quelle addebitate alla Serbia, in ragione del fatto che le prime erano avvenute nel corso di un'operazione – la cosiddetta *Operation Storm* – intrapresa in risposta all'occupazione illegale del territorio croato (*Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Croatia v. Serbia), Judgment, I.C.J. Reports 2015*, p. 3, par. 123).

<sup>146</sup> Nel caso sul *genocidio*, la Corte ha affermato l'irrelevanza della natura *erga omnes* della norma rispetto all'esistenza di una connessione «di diritto», motivandola tramite il criterio teleologico menzionato in precedenza. Al contempo, essa ha avuto cura di sottolineare come la natura solidale della norma in oggetto comporti la non compensabilità fra le pretese delle parti (*Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, Counter-claims, Order of 17 December 1997, I.C.J. Reports 1997*, p. 243, par. 35).

<sup>147</sup> F. SALERNO, *La demande reconventionnelle*, cit., p. 348.

<sup>148</sup> A questo proposito, è interessante notare come, nella richiesta introduttiva, l'Armenia sottolinei il proprio diritto di invocare la responsabilità dell'Azerbaijan sia come Stato leso, sia come Stato non leso («both as an injured and as a non-injured State»). Secondo l'Armenia, tuttavia, quello relativo alla prevenzione della discriminazione razziale sarebbe un obbligo *erga omnes partes* (*Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Armenia v. Azerbaijan), Application instituting proceedings containing a request for provisional measures*, 16 September 2021, I.C.J. Reports 2021, par. 2).

<sup>149</sup> Come è noto, l'appartenenza a tale categoria della norma in parola è stata riconosciuta dalla Corte nel caso *Barcelona Traction*, in ragione dell'interesse giuridico di tutti gli Stati alla protezione dei diritti sottostanti (Cfr. *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited (Belgium v. Spain), I.C.J. Reports 1970*, p. 3, par. 34).

memorie da parte dell'Armenia e dell'Azerbaijan in quanto attori e il 23 gennaio 2024 come data di presentazione di entrambe le memorie difensive.

##### 5. Osservazioni conclusive

Alla luce degli elementi sottolineati sin qui, è possibile formulare alcune osservazioni conclusive, seppur necessariamente provvisorie, circa il ricorso pendente innanzi alla Corte internazionale di giustizia fra Armenia e Azerbaijan. Uno dei primi aspetti che emerge da queste prime fasi del contenzioso concerne l'applicazione e l'interpretazione dell'art. 22 della Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale che, nel caso in parola, funge da titolo di giurisdizione e incide quindi direttamente sul ruolo che la Convenzione può ricoprire nella composizione di controversie in questa materia.

Per quanto concerne, in primo luogo, il soddisfacimento della condizione procedurale posta da questa disposizione in contesti di prolungata ostilità fra due Stati, si è visto come il punto di equilibrio raggiunto dalla Corte trovi esplicitazione in un esame effettivo della situazione negoziale, senza tuttavia che ciò comporti un sindacato puntuale della condotta del singolo Stato. A parere di chi scrive, l'approccio delineato è a maggior ragione raccomandabile nel caso che qui ci occupa: la natura speculare del ricorso fa infatti sì che un'impostazione più severa possa condurre la Corte ad escludere *in toto* la propria giurisdizione, oppure a risultati suscettibili di essere percepiti come iniqui, ove si decidesse ad esempio di accettare solo uno dei due ricorsi in ragione della condotta più o meno collaborativa tenuta da una delle due parti.

Ulteriore questione di rilievo sollevata dall'applicazione ed interpretazione dell'art. 22 risiede nell'applicabilità *ratione materiae* della Convenzione, legata a sua volta alla delimitazione della nozione di discriminazione razziale. Una prima osservazione che emerge dagli elementi raccolti concerne la tensione esistente fra una nozione restrittiva, che ancora ammette la possibilità di distinzioni basate sulla cittadinanza degli individui, ed una estensiva, che tende a ridurre al minimo tale possibilità, soprattutto quando essa è in grado di incidere sul godimento di diritti fondamentali.

A questa prima constatazione si unisce quella delle difficoltà a cui inevitabilmente l'interprete va incontro, quando è chiamato ad applicare la Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale a contesti in cui l'elemento dell'origine etnica non è – almeno apparentemente – predominante. Più precisamente, e come emerge in maniera ormai evidente dalla giurisprudenza della Corte, l'applicazione della CERD a situazioni di conflitto armato è suscettibile di ricondurre alla nozione di discriminazione razziale condotte che, pur integrando una violazione di diritti umani internazionalmente tutelati, trovano la propria origine nel mero scontro fra i due Stati. La tendenza in atto, fondata su un utilizzo inopinato del titolo di giurisdizione, può condurre ad un ampliamento della portata *ratione materiae* della Convenzione con il rischio, in ultima analisi, di trascendere le intenzioni degli Stati che ne sono parti e, al contempo, di incardinare di fronte alla Corte procedimenti giurisdizionali privi di un reale fondamento giuridico.

Il tema della definizione della nozione di discriminazione razziale presenta a sua volta uno stretto collegamento con quello dell'esercizio della funzione cautelare da parte della Corte e, in particolar modo, con la valutazione della plausibilità delle misure richieste. È infatti anche per il tramite di quest'ultima che essa è tenuta a decidere se le condotte in

oggetto abbiano, come proprio intento o effetto, quello di porre in atto fenomeni discriminatori. Le incertezze e financo le incoerenze mostrate dalla Corte in questo ambito sono quindi, da un lato, conseguenza dell'applicazione di una nozione ampia di discriminazione razziale ad un conflitto fra Stati e del tentativo di arginarne gli effetti più controversi sul piano dell'accertamento del diritto. Allo stesso tempo, esse sono l'esito del carattere sovente sommario delle valutazioni della Corte, legato, a sua volta, alle finalità verso cui la funzione cautelare è indirizzata in questi frangenti, ovverossia la tutela dei diritti umani in un contesto di instabilità e di rischio. Tale contesto, se da una parte giustifica un così intenso ricorso all'utilizzo di misure provvisorie, nonché l'esigenza di un loro frequente aggiustamento in presenza di elementi di novità, dall'altra è tale da mettere a dura prova le categorie su cui la valutazione dei giudici deve fondarsi.

A fronte di queste complessità, e del loro intimo collegamento con il contesto fattuale in cui la controversia ha luogo, è opportuno volgere lo sguardo verso le soluzioni adottate da altri organi, giurisdizionali e non, a livello internazionale, in merito alla medesima situazione. Il seppur silenzioso dialogo fra la Corte internazionale di giustizia da una parte e il Comitato istituito in seno alla CERD e la Corte EDU dall'altra testimonia una non sempre omogenea definizione di nozioni giuridiche rilevanti – *in primis* quella di discriminazione razziale –, atta a generare soluzioni divergenti sul piano dell'accertamento del diritto. Se, da un lato, tale tensione è riconducibile anche ad aspetti istituzionali, è parere di chi scrive che la preminenza della logica della tutela dei diritti umani fondamentali che ispira l'azione del Comitato CERD e della Corte EDU sia determinante nel superamento di distinzioni, come quella basata sulla cittadinanza degli individui, ancora vigenti nel diritto internazionale.

Per quanto riguarda, infine, gli aspetti più squisitamente processuali, il ricorso qui esaminato fornisce interessanti spunti di riflessione circa la scelta degli strumenti a disposizione della Corte per affrontare situazioni di conflittualità prolungata fra due Stati. La specularità delle pretese delle parti solleva infatti inevitabili questioni di economia processuale e, soprattutto, di coerenza, vista l'esigenza di evitare incongruenze nella ricostruzione di eventi complessi sotto il profilo fattuale e giuridico. Si è visto come l'applicazione, al caso di specie, delle categorie utilizzate dalla Corte al fine di valutare l'introduzione di domande riconvenzionali sia confortante circa la fattibilità e l'opportunità di una riunione delle cause. Quest'ultima sarebbe infatti funzionale ad una valutazione coerente dei diversi aspetti che caratterizzano il lungo conflitto fra Armenia e Azerbaijan sul Nagorno-Karabakh, e che sarebbero difficilmente analizzabili in due distinte pronunce. Ciò premesso, l'intrinseca complessità degli eventi al centro della controversia e le difficoltà che, indipendentemente dalle scelte processuali, i giudici dovranno affrontare generano ulteriori e più generali interrogativi circa la reale pertinenza della Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale a situazioni quali quella in oggetto, se non addirittura circa l'opportunità di sottoporre alla Corte internazionale di giustizia casi che, in realtà, troverebbero una più appropriata soluzione tramite processi di natura politica.