



OSSERVATORIO SULLA CORTE INTERNAZIONALE DI GIUSTIZIA N. 4/2025

2. GIURISDIZIONE DELLA CIG E CONSENSO DEGLI STATI: RIFLESSIONI A MARGINE DEL RICORSO LITUANIA–BIELORUSSIA

1. *Brevi considerazioni introduttive*

Il presente contributo intende proporre una breve analisi dei nodi procedurali e giurisdizionali giuridicamente più rilevanti del recente ricorso presentato dalla Lituania contro la Bielorussia di fronte alla Corte internazionale di giustizia. Il caso, in effetti, rappresenta un'occasione significativa per riflettere sui principi cardine della giurisdizione internazionale e sul ruolo del consenso degli Stati nella determinazione della competenza della Corte.

La controversia riguarda presunte violazioni del Protocollo contro il traffico illecito di migranti via terra, via mare e via aria, e solleva delicate questioni relative alla validità delle dichiarazioni interpretative, ai ritiri delle riserve formulate dagli Stati e alla portata della competenza *ratione temporis* della Corte dell'Aja.

Nel valutare i fatti del ricorso, l'esame toccherà due differenti dimensioni della giurisdizione: da un lato, quella che riguarda il consenso degli Stati alla giurisdizione della Corte e costituisce il nocciolo della questione nel presente caso; dall'altro, la competenza *ratione temporis* della Corte su condotte antecedenti all'espressione del consenso delle parti.

2. *I fatti del ricorso*

Il 19 maggio 2025, la Repubblica di Lituania ha promosso un procedimento dinanzi alla Corte internazionale di giustizia (CIG) contro la Repubblica di Bielorussia, denunciando presunte violazioni del Protocollo contro il traffico illecito di migranti via terra, mare e aria, adottato a Palermo il 15 novembre 2000 (di seguito, "Protocollo di Palermo").

Più specificamente, la Lituania ha accusato alla Bielorussia di aver agevolato e sostenuto il traffico di migranti irregolari verso il territorio lituano, omettendo di adottare le misure di controllo necessarie alla prevenzione e all'individuazione di tali condotte, di cooperare nello scambio informativo e nelle attività di contrasto, nonché di garantire la tutela dei diritti fondamentali dei migranti. Tali comportamenti avrebbero arrecato gravi pregiudizi alla sovranità, alla sicurezza e all'ordine pubblico della Lituania, oltre a ledere i diritti e gli interessi degli stessi migranti.

Nella sua istanza, la Lituania descrive dettagliatamente i fatti che hanno originato il caso. La vicenda prende avvio dall'agosto 2020, quando dopo le false elezioni presidenziali il governo bielorusso ha represso brutalmente le proteste di massa aventi per obiettivo la salvaguardia della democrazia nel paese.

A seguito di ciò, l'Unione europea ha imposto sanzioni contro la Bielorussia e le ha intensificate quando, nel maggio 2021, un volo intra-UE è stato deviato sullo spazio aereo bielorusso per trattenere un giornalista dissidente. L'istanza cita diverse dichiarazioni del dittatore bielorusso Lukashenko a dimostrazione del fatto che la successiva ondata di arrivi di migranti attraverso la Bielorussia sia stata orchestrata come forma di ritorsione politica contro l'UE (par. 28).

L'accusa, difatti, è quella di aver orchestrato una crisi migratoria pilotata come risposta politica alle sanzioni europee e, a tal proposito, la Lituania elabora il concetto di "strumentalizzazione dei migranti." Più nel dettaglio, tale fenomeno avrebbe assunto caratteri sistematici e programmati, concretizzandosi, in primo luogo, nella semplificazione delle procedure per il rilascio dei visti turistici – in particolare a favore di cittadini iracheni – nonché nell'autorizzazione concessa ad agenzie di viaggio collegate al regime a predisporre pacchetti comprendenti visti, voli e lettere di invito ufficiali. In effetti, a partire dal 2021, si sarebbe registrato un incremento significativo di collegamenti aerei diretti dal Medio Oriente verso Minsk, operati da compagnie statali, inseriti in un più ampio circuito organizzativo. Ulteriori misure sarebbero consistite nell'eliminazione dell'obbligo di presentare un biglietto di ritorno per l'ottenimento del visto e nella designazione di strutture alberghiere a Minsk destinate specificamente ad accogliere i migranti.

Una volta giunti nella capitale bielorusso, essi venivano sistematicamente instradati verso la frontiera con la Lituania, con l'assistenza di unità delle forze di sicurezza. In alcuni casi sarebbero stati persino forniti strumenti e istruzioni per superare le barriere di confine, con il risultato di costringere i migranti ad entrare in territorio lituano in condizioni precarie e degradanti.

Alla luce della ricostruzione della condotta bielorusso, la Lituania denuncia davanti alla CIG le seguenti violazioni del Protocollo alla Convenzione di Palermo: mancata prevenzione del traffico di migranti (articoli 11 e 12), mancata cooperazione (articoli 10, 11(6), 15) e mancata protezione dei migranti oggetto di traffico (articolo 16).

3. Il ritiro della riserva lituana sulla clausola compromissoria e la competenza della Corte ratione temporis

Come anzidetto, la controversia oggetto di approfondimento solleva diversi profili di interesse giuridico. In primo luogo, essa rappresenta la prima attivazione della clausola compromissoria contenuta all'articolo 20, paragrafo 2, del Protocollo alla Convenzione di Palermo. Tale disposizione stabilisce che le controversie tra Stati Parte relative all'interpretazione o all'applicazione del Protocollo possono essere deferite alla CIG. Più nel dettaglio, l'articolo 20 prevede un meccanismo graduato di risoluzione delle controversie, essendo la giurisdizione della Corte subordinata a tre presupposti cumulativi: (i) l'esistenza di una controversia tra Stati Parte concernente l'interpretazione o l'applicazione del Protocollo; (ii) l'impossibilità di risolvere la controversia tramite negoziato entro un termine ragionevole; (iii) l'assenza di accordo tra le Parti sulla costituzione di un arbitrato entro sei mesi dalla richiesta in tal senso.

La Lituania sostiene che il requisito della competenza giurisdizionale sia ampiamente soddisfatto. Essa afferma di aver posto in essere significativi tentativi di composizione

negoziale della controversia, attraverso lo scambio di oltre quaranta note diplomatiche e la partecipazione a tre cicli di negoziati bilaterali protrattisi per più di tre anni (par. 18 dell'atto introduttivo dell'istanza).

In questo contesto, è essenziale ricordare come la Lituania al momento della ratifica del Protocollo avesse apposto una riserva ai sensi dell'art. 20(3), dichiarandosi non vincolata dalla giurisdizione della CIG. Tale riserva è stata poi ritirata il 12 maggio 2023, secondo quanto previsto dall'art. 20(4).

Tuttavia, i fatti oggetto del ricorso prendono origine prima del ritiro della riserva da parte dello Stato ricorrente. La Lituania ha dichiarato che la controversia è sorta nel giugno 2021 (*idem*, par. 15), quando la riserva alla clausola compromissoria era ancora in vigore e la giurisdizione obbligatoria della Corte ai sensi del Protocollo non era stata accettata dallo stesso Stato ricorrente.

Un primo quesito, quindi, concerne la possibilità che la Corte riconosca la propria competenza *ratione temporis* nel contenzioso *Lituania c. Bielorussia*. Tale questione richiede un'analisi attenta della relazione tra i fatti contestati e il consenso degli Stati.

Gli eventi risalenti al 2021 consistono in condotte ripetitive e continuative relative al traffico illecito di migranti e il successivo ritiro della riserva lituana indica un'accettazione piena della giurisdizione della Corte.

Alla luce di ciò – nonostante la giurisdizione *ratione temporis* si fondi sul consenso reciproco al momento del deposito dell'istanza – ci si può chiedere se la Corte possa esercitare in tali circostanze la propria competenza anche su fatti antecedenti al ritiro della riserva, in caso di condotte di identica natura e ripetitive.

Come puntualmente evidenziato da Ridi e Papadaki, la Bielorussia potrebbe far leva sulla necessità che il nesso giurisdizionale sia effettivo tra le parti al momento rilevante per gli atti in questione. La Lituania, invece, potrebbe affermare semplicemente che la giurisdizione era valida al momento del deposito del ricorso, indipendentemente dalla dichiarazione interpretativa adottata successivamente dalla Bielorussia (*idem*, par. 4).

Sotto questo profilo, è opportuno distinguere tra la nozione di controversia, che attiene ai fatti oggetto del contendere, e quella di competenza della Corte, che si verifica al momento in cui le parti manifestano il loro consenso all'esercizio della funzione giurisdizionale. In altri termini, la preesistenza dei fatti non incide sull'esercizio della giurisdizione, purché al momento del deposito del ricorso la competenza della Corte sia stata validamente accettata dalle parti.

Il fatto che la controversia preesistente non incida sulla giurisdizione della Corte è conforme alla sua giurisprudenza consolidata in linea con l'approccio [Mavrommatis](#) e [Bosnia e Erzegovina c. Yugoslavia](#) alle clausole compromissorie (Cfr. N. RIDI, M. PAPADAKI, *Instrumentalized Migration and Jurisdictional Challenges: Lithuania v. Belarus at the ICJ*, in [Blog of the European Journal of International Law](#), 2025).

Tale prospettiva appare ulteriormente rafforzata dalla circostanza che nelle disposizioni del Protocollo di Palermo che costituiscono accettazione della competenza della Corte non è prevista alcuna limitazione temporale espressa.

Un utile termine di raffronto è offerto dalla pronuncia della Corte sulla [domanda riconvenzionale avanzata dall'Italia nel caso Germania c. Italia \(2010\)](#). In quell'occasione, mentre la Germania lamentava la violazione della propria immunità a seguito della sentenza Ferrini, l'Italia proponeva una domanda riconvenzionale volta a ottenere un risarcimento per le vittime dei crimini commessi dal Terzo Reich. La Corte ha dichiarato la domanda inammissibile per difetto di competenza *ratione temporis*, in quanto i fatti dedotti a fondamento della stessa risalivano alla Seconda guerra mondiale, cioè a un periodo anteriore all'entrata in

vigore della Convenzione europea per il regolamento pacifico delle controversie del 1957, che costituiva il titolo di giurisdizione invocato. A tal proposito, l'articolo 27 della Convenzione stabiliva espressamente che le sue disposizioni non si applicassero a controversie concernenti fatti o situazioni anteriori alla sua entrata in vigore tra le parti. Sulla base di tale disposizione, la Corte ha concluso che la controversia proposta dall'Italia “*falls outside the temporal scope of this Convention*” (par. 30).

Come già evidenziato, la situazione oggetto del presente caso appare differente. Il Protocollo di Palermo, difatti, non contiene alcuna clausola di limitazione temporale. Ne consegue che il mero dato cronologico, ossia che la controversia sia sorta prima dell'accettazione della competenza, non sembra costituire un ostacolo al riconoscimento della giurisdizione *ratione temporis* della Corte sul ricorso promosso dalla Lituania.

4. La dichiarazione interpretativa della Bielorussia del 31 luglio 2023: una valutazione giuridica

A seguito del ritiro della riserva da parte della Lituania nel maggio 2023, la Bielorussia ha depositato presso il Segretario Generale, nel luglio 2023, una dichiarazione interpretativa ([*Interpretative declaration by the Republic of Belarus concerning Article 20 \(2-4\) of the Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air*](#)) con cui ha chiarito la propria posizione in merito all'articolo 20 del Protocollo di Palermo. In particolare, la Bielorussia ha sottolineato l'impossibilità di attribuire effetto retroattivo al ritiro delle riserve concernenti la giurisdizione della Corte internazionale di giustizia.

Secondo Minsk, infatti, tale effetto determinerebbe una disparità di trattamento tra Stati che hanno accettato la giurisdizione della Corte *ab origine* e Stati che vi si sono sottoposti solo successivamente al ritiro di una riserva, violando così i principi di uguaglianza sovrana, *pacta sunt servanda* e buona fede. Tali principi costituiscono principi fondamentali e universalmente riconosciuti del diritto, che regolano la creazione, l'adempimento e l'interpretazione degli obblighi giuridici convenzionali, inclusi quelli derivanti dal Protocollo. Inoltre, la Bielorussia mette in guardia contro un uso strumentale del ritiro delle riserve, specie se effettuato in prossimità dell'avvio di un contenzioso dinanzi alla Corte, poiché ciò minerebbe la stabilità del regime convenzionale e potrebbe favorire ricorsi arbitrari o politicamente orientati al giudice internazionale.

Successivamente, la Repubblica di Lituania ha presentato una [comunicazione](#) in cui ha sollevato obiezioni alla dichiarazione interpretativa formulata dalla Bielorussia, ritenendola non una mera interpretazione, bensì una riserva mascherata, e come tale invalida e priva di effetti giuridici. In particolare, Vilnius ha sottolineato come la dichiarazione bielorussa miri a limitare l'efficacia del ritiro di una riserva sull'art. 20(2) del Protocollo di Palermo da parte di uno Stato parte, condizionandone l'operatività alle circostanze temporali della controversia insorta o in via di soluzione pacifica prima, durante o immediatamente dopo il ritiro. A parere della Lituania, tale posizione contrasta con quanto previsto dal paragrafo 4 dell'art. 20 del Protocollo, che riconosce agli Stati parti la possibilità di ritirare la riserva “in qualsiasi momento.” Anche la [Polonia](#), l'[Austria](#), e l'[Unione Europea](#) hanno formalmente presentato obiezioni alla dichiarazione della Bielorussia, ponendosi nel solco della posizione lituana.

La Bielorussia, dal canto suo, ha adottato un'altra [comunicazione](#) nel novembre 2023 in cui ha ribadito che lo scopo principale della dichiarazione interpretativa fosse evidenziare l'impossibilità di qualsiasi tentativo di estendere la giurisdizione della CIG. La dichiarazione interpretativa della Bielorussia, quindi, ha tentato di presentarsi come l'affermazione di un

principio di applicazione temporale e di uguaglianza necessario per la corretta interpretazione dell'art. 20 (2) del Protocollo di Palermo (v. N. RIDI, M. PAPADAKI, *Instrumentalized Migration and Jurisdictional Challenges*, cit.).

A ben vedere, il principio che viene maggiormente in rilievo è quello di reciprocità. La Corte si è recentemente espressa sul ruolo nodale che esso svolge come presupposto imprescindibile ai fini del perfezionamento della sua competenza nella pronuncia sulle [obiezioni preliminari nel caso Azerbaigian c. Armenia \(2024\)](#). In tale occasione, la Corte ha affrontato la questione della propria competenza *ratione temporis* ai sensi della Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale (CERD) che era entrata in vigore per lo Stato convenuto (Armenia) prima di entrare in vigore per lo Stato ricorrente (Azerbaigian).

La Corte ha rilevato che la giurisdizione non poteva estendersi ad atti o situazioni anteriori al 15 settembre 1996, data a partire dalla quale la CERD era divenuta vincolante per entrambe le parti: «*the Court considers that, in the present case, the temporal scope of the Court's jurisdiction under Article 22 of CERD must be linked to the date on which obligations under CERD took effect between the Parties, 15 September 1996, not the date on which Armenia became bound by the Convention*» (par. 47).

Più nel dettaglio, la Corte ha evidenziato che – nel periodo compreso tra il 23 luglio 1993 e il 15 settembre 1996 – l'Azerbaigian non era ancora parte alla CERD e, pertanto, non sussistevano relazioni convenzionali tra le Parti ai sensi della stessa. Sul piano procedurale, consentire all'Azerbaigian di far valere pretese contro l'Armenia per atti compiuti in tale lasso temporale, senza che l'Armenia potesse esercitare un analogo diritto per la condotta dell'Azerbaigian, avrebbe determinato un difetto di reciprocità e di eguaglianza tra le Parti (par. 51).

È bene evidenziare, però, come nel caso del ricorso presentato dalla Lituania contro la Bielorussia la situazione sia diversa. In effetti – a differenza della CERD – il Protocollo di Palermo era già in vigore per entrambe le parti per tutta la durata del procedimento ed il ritiro della riserva da parte della Lituania ha, quindi, attivato semplicemente un meccanismo giurisdizionale precedentemente sospeso, consentendo la futura presentazione di ricorsi basati su qualsiasi controversia esistente ai sensi del Protocollo (Cfr. N. RIDI, M. PAPADAKI, *Instrumentalized Migration and Jurisdictional Challenges*, cit.).

In ultima analisi, diventa essenziale stabilire se la dichiarazione interpretativa adottata dalla Bielorussia possa considerarsi giuridicamente valida e se si configuri, in realtà, come una riserva tardiva *de facto*. In questo contesto, inoltre, è necessario interrogarsi sul potere effettivo della Corte di pronunciarsi sulla dichiarazione interpretativa. Se la dichiarazione unilaterale bielorussa fosse riconosciuta valida, farebbe venire meno la giurisdizione della Corte che basa la sua competenza sul consenso congiunto tra le parti.

Per distinguere tra una riserva e una dichiarazione interpretativa – ai sensi del punto 1.3 della [Guide to Practice on Reservation to Treaties](#) della Commissione Internazionale (2011) – il carattere di un atto unilaterale «è determinato dall'effetto giuridico che il suo autore intende produrre». Pertanto, nonostante la nomenclatura, la dichiarazione della Bielorussia sembra voler modificare l'effetto giuridico della clausola compromissoria prevista dall'art. 20(2) del Protocollo nella sua applicazione di specifiche condizioni temporali legate al ritiro della riserva da parte di un altro Stato Parte. Più nel dettaglio, la dichiarazione non mira a ritirarsi dal Protocollo, ma a precisare temporalmente gli effetti del ritiro della riserva da parte di un altro Stato Parte, incidendo esclusivamente sulla modalità e sul momento di applicazione dell'art. 20(2) del Protocollo.

Il tentativo di limitare l'applicazione dell'articolo 20(2) del Protocollo e, quindi, di escludere la giurisdizione della Corte – laddove potrebbe essere altrimenti stabilita alla luce del ritiro della riserva lituana alla clausola compromissoria del Protocollo – farebbe pensare che la dichiarazione della Bielorussia sia, in realtà, una riserva e non una mera chiarificazione del significato. Tale limitazione potrebbe, di conseguenza, incidere anche sugli obblighi sostanziali previsti dal Protocollo, come quelli relativi allo scambio di informazioni (art. 10), alle misure di frontiera (art. 11), al controllo dei documenti (art. 12), a ulteriori misure preventive (art. 15) e alla protezione dei migranti (art. 16). In tal modo, la dichiarazione appare finalizzata a definire temporalmente sia la portata della giurisdizione della Corte sia l'effettiva applicazione degli obblighi derivanti dal trattato.

Qualora si volesse considerare tale atto unilaterale una riserva, permangono comunque dei dubbi sull'ammissibilità della stessa.

L'articolo 20(3) del Protocollo sul traffico di esseri umani limita esplicitamente la possibilità di formulare una riserva all'art. 20(2) al «momento della firma, ratifica, accettazione o approvazione o adesione al presente Protocollo». Poiché la Bielorussia ha ratificato il Protocollo nel 2003 senza riserva, la sua dichiarazione del luglio 2023 rappresenterebbe una «formulazione tardiva».

Il punto 2.3 «*late formulation of reservations*» della Guida sulle riserve della Commissione del diritto internazionale ammette le riserve tardive solo se il trattato lo consente espressamente o se nessun altro Stato contraente solleva obiezioni, e nessuna delle due condizioni appare soddisfatta in questo caso. La riserva tardiva della Bielorussia sarebbe, quindi, inammissibile e – come tale – «nulla e priva di qualsiasi effetto giuridico», come stabilito nel punto 4.5.1 della Guida della Commissione del diritto internazionale del 2011. Ciò significherebbe che la Bielorussia non potrebbe invocare la sua dichiarazione del luglio 2023 al fine di impedire alla Corte di esercitare la propria competenza, qualora accertata.

Questa riflessione sarebbe confermata anche dal diritto dei trattati, secondo quanto previsto dalla Convenzione di Vienna del 1969. Ai sensi dell'articolo 19 della Convenzione, una riserva non deve essere incompatibile con l'oggetto e lo scopo del trattato stesso. Una riserva o una dichiarazione interpretativa che miri a escludere obblighi fondamentali del trattato rischia, quindi, di essere giuridicamente inefficace. Nel caso in esame, la dichiarazione della Bielorussia è posteriore al ritiro della riserva da parte della Lituania e tende a escludere l'applicazione della clausola compromissoria, meccanismo essenziale del Protocollo di Palermo volto a garantire la cooperazione tra Stati Parte nella prevenzione dello *smuggling of migrants*. Tale circostanza potrebbe portare la Corte a considerare la dichiarazione di Minsk incompatibile con l'oggetto e lo scopo del Protocollo e dunque priva di effetti vincolanti.

In effetti, le dichiarazioni interpretative non possono essere utilizzate come riserve tardive per sottrarsi agli obblighi già vincolanti. La Corte potrebbe ritenere che, la dichiarazione della Bielorussia non pregiudichi il consenso delle parti alla giurisdizione sul caso, garantendo così la possibilità di esaminare il merito della controversia. Questa interpretazione trova riscontro nella giurisprudenza internazionale, ad esempio nel [parere consultivo sulle riserve alla Convenzione sulla prevenzione e punizione del crimine di genocidio](#) del 1951, secondo cui le riserve incompatibili con l'oggetto e lo scopo di un trattato non possono limitare gli obblighi delle altre parti.

Inoltre, nella [sentenza sulla giurisdizione e l'ammissibilità nel caso Attività militari e paramilitari in e contro il Nicaragua \(1984\)](#), la Corte ha sottolineato che «la natura unilaterale delle dichiarazioni non implica che lo Stato che le rilascia sia libero di modificare a suo piacimento la portata e il contenuto dei suoi impegni solenni» (par. 59). Modifiche o ritiri tardivi, quindi, non possono incidere sulla giurisdizione imminente in ottemperanza del principio di buona

fedes: «*This implies that (...) last-minute changes intended to evade impending jurisdiction are disfavoured*» (v. N. RIDI, M. PAPADAKI, *Instrumentalized Migration and Jurisdictional Challenges*, cit.).

Alla luce di tali considerazioni, appare probabile che la Corte confermi la propria competenza giurisdizionale, stabilendo che la dichiarazione interpretativa della Bielorussia non possa precludere l'esercizio dei poteri giurisdizionali previsti dall'art. 20 del Protocollo di Palermo.

5. *Riflessioni conclusive*

Come analizzato, il ricorso tra Lituania e Bielorussia si presta a plurime riflessioni che interessano il diritto dei trattati, la validità degli atti unilaterali, il ruolo del consenso e la competenza della CIG *ratione voluntatis* e *ratione temporis*. In ultima analisi, il caso – primo procedimento in cui è stata attivata la clausola compromissoria *ex art.* 20 del Protocollo di Palermo – impone alla Corte un'attenta valutazione dell'efficacia del ritiro delle riserve e delle dichiarazioni unilaterali nel quadro dei trattati multilaterali.

In questa sede, si è scelto di proporre un'analisi dei nodi procedurali del caso. È evidente tuttavia che, unitamente alle sfide giurisdizionali, il ricorso presentato dalla Lituania si configuri anche dal punto di vista sostanziale come pioneristico. Esso potrebbe contribuire, in effetti, a definire giuridicamente la strumentalizzazione da parte degli Stati dei flussi migratori come possibile illecito internazionale. In assenza di un trattato *ad hoc* al riguardo, la Lituania sostiene che la condotta della Bielorussia integri una violazione del Protocollo di Palermo. Se la Corte dovesse riconoscere la responsabilità internazionale della Bielorussia su questo presupposto, si tratterebbe di un precedente rilevante per lo sviluppo del concetto di «migrazione come arma» (*weaponization of migration*) nel diritto internazionale.

In definitiva, il caso rappresenta un banco di prova significativo per il sistema internazionale di protezione contro i crimini transnazionali e un'occasione per la Corte di fare luce sulla portata degli obblighi statali in materia di contrasto al traffico illecito di migranti nonché alla tutela dei loro diritti umani fondamentali. Gli aspetti procedurali si rivelano essenziali a garantire tale tutela.

ELISABETTA BELARDO