



MATTEO BASSETTI DE ANGELIS*

IL COMITATO CERD ALLA PROVA DEL CONFLITTO ISRAELO-PALESTINESE: LA DIMENSIONE PROCEDURALE MULTILIVELLO DELLA TUTELA CONTRO LA DISCRIMINAZIONE RAZZIALE

SOMMARIO: 1. Introduzione. - 2. Il sistema procedurale del Comitato CERD tra Convenzione e Rules of Procedure. - 3. Il “contenzioso” interstatale tra Palestina e Israele: il Report della Commissione conciliativa ad hoc. - 4. Oltre la fase conciliativa: implementazione e continuità dell’azione del Comitato CERD. - 5. Riflessioni a margine delle comunicazioni interstatali nel sistema CERD: giurisdizione e ammissibilità nella recente prassi del Comitato. - 6. Conclusioni.

1. Introduzione

Il presente contributo intende esaminare il ruolo assunto dal Comitato *CERD* nella vicenda israelo-palestinese dalla prospettiva degli strumenti procedurali mediante i quali ha assicurato continuità al controllo convenzionale su un quadro già sottoposto al proprio scrutinio nell’ambito della comunicazione interstatale Palestina c. Israele.

L’ipotesi ricostruttiva qui sostenuta è che tale comunicazione, il rapporto della *Ad Hoc Conciliation Commission*, la *Decision 2/2024* (in seguito *Decision*) e, da ultimo, lo *Statement 2/2026* (in seguito *Statement*) attestino la capacità del sistema *CERD* di operare quale spazio multilivello di accertamento, raccordo istituzionale e responsabilizzazione convenzionale, pur in assenza di esiti formalmente vincolanti assimilabili a una pronuncia giurisdizionale.

In questa sequenza, lo *Statement* adottato in relazione alla legge israeliana sulla pena di morte per i cosiddetti “terroristi”, rappresenta il punto di emersione più recente - e, per certi versi, più avanzato - di una dinamica procedurale già avviata con la comunicazione interstatale. La rilevanza della legge adottata il 30 marzo 2026 dalla *Knesset* risiede, per quanto di interesse nell’analisi che si propone, nella possibilità di mostrare come un atto normativo statale, intervenuto in un contesto già scrutinato dal Comitato sotto il profilo della discriminazione razziale, possa essere ricondotto entro il perimetro del controllo convenzionale attraverso strumenti ulteriori rispetto alla procedura interstatale già avviata, e segnatamente all’interno della *Early Warning and Urgent Action Procedure*.

* Dottorando in Diritto pubblico, comparato e internazionale, Sapienza Università di Roma.

Lo *Statement* richiama gli artt. 2, 3, 5 e 6 della Convenzione, ove i primi tre costituiscono il nucleo degli obblighi convenzionali relativi all'eliminazione della discriminazione razziale, al divieto di segregazione e *apartheid*, all'eguaglianza davanti alla legge e alla protezione effettiva contro atti discriminatori¹. In tale quadro, il riferimento ulteriore all'art. 6 assume particolare rilievo: la questione non attiene soltanto all'introduzione della pena capitale², ma al rischio che essa operi all'interno di un sistema processuale differenziato, nel quale i palestinesi residenti nei Territori occupati sono sottoposti alla giurisdizione dei tribunali militari israeliani. Il profilo discriminatorio emerge, dunque, non solo dal contenuto astratto della legge, ma dalla sua collocazione istituzionale e applicativa: una sanzione irreversibile, prevista come pena ordinaria per determinate fattispecie qualificate come terroristiche, viene innestata in un circuito giudiziario che investe *de facto* solamente la popolazione palestinese³.

L'analisi si articolerà in quattro passaggi. In primo luogo, sarà ricostruita l'architettura procedurale della CERD e delle *Rules of Procedure*; in secondo luogo, verranno esaminate la comunicazione interstatale Palestina c. Israele e le risultanze del rapporto della Commissione conciliativa; in terzo luogo, sarà valutata la continuità dell'azione del Comitato oltre la fase conciliativa, fino al recente *Statement* del maggio 2026; da ultimo, saranno considerate le questioni di giurisdizione, ammissibilità e coordinamento tra procedimenti, collocandole nel quadro della recentissima prassi delle comunicazioni interstatali dinanzi al Comitato CERD.

2. Il sistema procedurale del Comitato CERD tra Convenzione e Rules of Procedure

Il sistema CERD si caratterizza, sin dalla sua istituzione, per una trama procedurale particolarmente articolata nel panorama dei *treaty bodies*. Entrata in vigore il 4 gennaio 1969,

¹ Ai sensi dell'art. 2 CERD, gli Stati parti condannano la discriminazione razziale e si impegnano a perseguire, con ogni mezzo appropriato e senza indugio, una politica di eliminazione della discriminazione razziale in tutte le sue forme; essi devono inoltre astenersi da atti o pratiche discriminatorie, assicurare che le autorità pubbliche agiscano conformemente a tale obbligo e modificare o abrogare leggi e regolamenti idonei a creare o perpetuare discriminazione razziale. L'art. 3 impone agli Stati parti di condannare la segregazione razziale e l'*apartheid* e di prevenirne, vietarne ed eliminarne ogni pratica nei territori soggetti alla loro giurisdizione. L'art. 5 garantisce il diritto di ogni persona all'eguaglianza davanti alla legge, senza distinzione di razza, colore, origine nazionale o etnica, in particolare nel godimento, tra gli altri, del diritto a un eguale trattamento davanti ai tribunali e agli altri organi che amministrano la giustizia. L'art. 6, di particolare rilievo nel caso in esame, impone agli Stati parti di assicurare a ogni persona sottoposta alla loro giurisdizione una protezione effettiva e rimedi giurisdizionali adeguati contro atti di discriminazione razziale lesivi dei diritti umani e delle libertà fondamentali, nonché il diritto a ottenere riparazione o soddisfazione per il danno subito.

² Per un approfondimento sulla "compatibilità" della pena di morte con il diritto internazionale si segnala A. NOVAK, *The role of legal advocates in transnational judicial dialogue: The abolition of the mandatory death penalty and the evolution of international law*, in *Cardozo International & Comparative Law Review*, 2016, p. 25 ss.; D. M. DOUGLAS, *Death Penalty and International Law*, in *William & Mary Bill of Rights Journal*, 2004, pp. 305-308; W.A. SCHABAS, *The Abolition of the Death Penalty in International Law*, Cambridge, 2002, pp. 155-210. Si veda inoltre il recente volume di R. CADIN, V. ZAMBRANO, *La pena di morte "perfetta"*, Torino, 2026.

³ La criticità centrale risiede nel fatto che la legge prevede la morte per impiccagione come pena ordinaria nei confronti di chi sia condannato per omicidio intenzionale qualificato come "atto di terrorismo" dal tribunale militare israeliano, organo dotato di giurisdizione esclusiva sui palestinesi residenti nei Territori occupati. Una misura formulata in termini apparentemente generali rischia così di produrre effetti selettivi e strutturalmente asimmetrici, incidendo in via prevalente, se non esclusiva, su soggetti palestinesi. La dimensione discriminatoria della disciplina risiede, pertanto, nella combinazione tra struttura della fattispecie, foro competente e appartenenza nazionale o etnica dei destinatari concreti della sanzione.

la Convenzione ha inaugurato⁴, sul piano universale, un modello di controllo internazionale affidato a un comitato di esperti indipendenti, chiamato a verificare l'adempimento degli obblighi convenzionali mediante l'esame dei rapporti periodici degli Stati⁵. A tale meccanismo ordinario si affiancano comunicazioni interstatali e individuali, strumenti preventivi e atti interpretativi, che concorrono a rendere effettiva, secondo una logica multilivello, la garanzia convenzionale contro la discriminazione razziale⁶.

Prima di procedere alla ricostruzione dei singoli strumenti, occorre chiarire che l'articolazione procedurale della CERD si colloca nella medesima logica di garanzia propria degli organi convenzionali sui diritti umani, fondata sull'istituzione di comitati indipendenti, sull'esame dell'attuazione statale degli obblighi convenzionali e sulla progressiva procedimentalizzazione di tale controllo sino ad includere ricorsi individuali. In questa prospettiva, il sistema CERD si pone in continuità con gli altri meccanismi convenzionali⁷, e anzi, come accennato, ne ha anticipato alcuni sviluppi: è stato osservato, ad esempio, con riferimento alla genesi del sistema del Patto internazionale sui diritti civili e politici, che l'attribuzione al Comitato CERD della competenza a conoscere comunicazioni interstatali e comunicazioni individuali opzionali ha costituito un precedente rilevante, capace di favorire l'adozione di disposizioni analoghe per lo *Human Rights Committee*⁸.

La specificità del sistema CERD non risiede, dunque, nella sua estraneità rispetto agli altri *treaty bodies*, bensì nella particolare densità procedurale che deriva dalla combinazione tra strumenti diversi: controllo periodico sui rapporti statali, comunicazioni interstatali, comunicazioni individuali, fase conciliativa *ad hoc*, procedure di *follow-up*, *Early Warning and Urgent Action Procedure* e atti di indirizzo o presa di posizione pubblica. Il modello CERD non è eccezionale quanto alla funzione di garanzia, comune agli altri comitati convenzionali, ma

⁴ Si ricordi che la Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale è entrata in vigore il 4 gennaio 1969, anticipando di alcuni anni l'operatività degli altri principali trattati universali in materia di diritti umani. In tale prospettiva, il sistema CERD ha assunto un ruolo pionieristico nell'ambito dei meccanismi convenzionali di controllo: è infatti con questa Convenzione che, sul piano universale, prende forma il modello del monitoraggio internazionale delle politiche nazionali in materia di diritti umani esaminando i rapporti periodici degli Stati sull'adempimento degli obblighi convenzionali.

⁵ P. THORNBERRY, *Confronting Racial Discrimination: A CERD Perspective*, in *Human Rights Law Review*, 2005, pp. 239-269.

⁶ Cfr. B.O. BRYDE, *Institution Building in the UN-Human Rights-System—The Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD)*, in *Coexistence, Cooperation and Solidarity*, 2012, p.333; J.L. PRADO, *United Nations Conventions on Human Rights: The Practice of the Human Rights Committee and the Committee on the Elimination of Racial Discrimination in Dealing with Reporting Obligations of States Parties*, in *Human Rights Quarterly*, 1985, pp. 492-513; G. BRITZ, *Die Individualbeschwerde nach Art. 14 des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung/Zur Einführung des Individualbeschwerdeverfahrens in Deutschland*, in *Europäische Grundrechtszeitschrift*, 2002, p. 381.

⁷ Cfr. E. BREMS, *UN Human Rights Treaty Bodies Talking to Domestic Adjudicators through Their Quasi-Judicial Work: An Examination of CERD and CEDAW*, in *Human Rights Quarterly*, 2023, pp. 568-600. Secondo l'Autrice la giurisprudenza dei *treaty bodies* delle Nazioni Unite può costituire una risorsa rilevante per i giudici nazionali e internazionali chiamati a decidere controversie in materia di diritti umani. L'analisi muove dall'idea che l'impatto delle decisioni sui reclami individuali non debba essere valutato soltanto rispetto alle parti del caso, ma anche rispetto alla loro capacità di "rinvolversi" a un pubblico più ampio, composto in particolare dagli *adjudicators* nazionali. Sul tema si veda anche M.I. KANETAKE, *UN Human Rights Treaty Monitoring Bodies Before Domestic Courts*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 2018, p. 201.

⁸ Cfr. P.R. GHANDI, *The Human Rights Committee and the Right of Individual Communication*, 2018, pp. 8-11. I. JELIĆ, L.MÜHREL, *The Human Rights Committee—Challenges and Prospects for Enhanced Effectiveness and Integration*, in *Journal of Human Rights Practice*, 2022, pp. 17-43. Sul tema delle procedure esperibili e strumenti di *follow up* degli obblighi assunti dagli Stati con riferimento ai Patti ONU del 1966, si veda C. ZANGHÌ, L. PANELLA, *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*, Torino, 2019, pp. 74-111.

si distingue per l'intensità con cui tali strumenti possono essere attivati in sequenza o in modo coordinato.

Tale precisazione assume rilievo decisivo nel caso Palestina c. Israele. Qui non viene in considerazione soltanto l'attivazione di una singola procedura ma, come si avrà modo di illustrare, la capacità del Comitato di raccordare strumenti diversi entro una medesima sequenza di controllo convenzionale mostrando, nel caso concreto, una peculiare capacità di trasformare il controllo convenzionale in uno spazio multilivello di accertamento, raccomandazione, monitoraggio e prevenzione.

Il Comitato per l'eliminazione della discriminazione razziale trae il proprio fondamento giuridico dall'art. 8 della CERD⁹, che ne definisce composizione e natura indipendente. Accanto a tale previsione, l'art. 10, par. 1, attribuisce al Comitato il potere di adottare le proprie *Rules of Procedure*. Queste ultime non hanno una funzione meramente organizzativa, ma costituiscono lo strumento attraverso cui le competenze previste dalla Convenzione vengono tradotte in procedimenti operativi. In tal senso, mentre la CERD delimita il mandato del Comitato, le *Rules* ne disciplinano le modalità di esercizio, colmando lo spazio normativo intercorrente tra la previsione astratta e la sua attuazione procedurale al pari dei Regolamenti di procedure di altri sistemi quasi-giurisdizionali nel sistema onusiano e tribunali internazionali¹⁰.

In tale prospettiva, a decorrere dalla Rule 64, le *Rules of Procedure* danno attuazione alla dimensione funzionale della Convenzione, articolando e regolamentando i principali meccanismi di controllo previsti dal sistema convenzionale: il rapporto annuale, l'esame dei rapporti periodici statali, le comunicazioni interstatali, la Commissione conciliativa *ad hoc*, le comunicazioni individuali, le procedure di *follow-up*, la *Early Warning and Urgent Action Procedure* e le raccomandazioni generali.

Occorre, brevemente, distinguere le principali categorie di meccanismi e metterle in luce i tratti procedurali essenziali.

Il rapporto annuale e il controllo ordinario sui rapporti periodici statali: la Rule 64 dà attuazione all'art. 9, par. 2, CERD, prevedendo il rapporto annuale del Comitato all'Assemblea generale, tramite il Segretario generale, quale strumento di trasparenza istituzionale e di conoscibilità della sua attività. Il principale meccanismo ordinario di controllo resta tuttavia l'esame dei rapporti statali, previsto dall'art. 9, par. 1, in forza del quale gli Stati parti devono periodicamente riferire sulle misure legislative, giudiziarie, amministrative o di altra natura adottate per dare esecuzione alla Convenzione.

Le Rules 65-74 disciplinano tale procedura, aprendola anche a fonti informative ulteriori rispetto allo Stato interessato¹¹. In particolare, la Rule 70 consente al Comitato di acquisire contributi da istituzioni nazionali per i diritti umani, organizzazioni non governative,

⁹ L'art. 8 dispone che esso sia composto da diciotto esperti dotati di elevata statura morale e riconosciuta imparzialità, eletti dagli Stati parti ma chiamati ad esercitare le proprie funzioni a titolo strettamente personale. Tale configurazione riflette la natura tecnica e indipendente dell'organo: i membri che lo compongono non rivestono alcuna funzione rappresentativa degli Stati di provenienza, bensì esercitano un mandato di controllo sull'effettiva attuazione delle disposizioni convenzionali, in piena autonomia rispetto alle istanze governative.

¹⁰ *Rules of procedure, Committee on the Elimination of Racial Discrimination, CERD/C/35/Rev.4, United Nations*. Per un'analisi dei Comitati posti a salvaguardia delle Convenzioni sulla tutela dei diritti umani in ambito onusiano si veda R. PISILLO MAZZESCHI, *Diritto internazionale dei diritti umani: teoria e prassi*, Torino, 2023, pp. 161-210; P. PUSTORINO, *Lezioni di tutela internazionale dei diritti umani*, Bari, 2019, pp. 69-84.

¹¹ Sulla rilevanza delle diverse fonti normative, internazionali e nazionali, e di *soft law* prese in considerazione dal Comitato si veda J. GALLONIER, *From disconnection to intersection: making race and religion at the Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD)*, in *Identities: Global Studies in Culture and Power*, 2024, pp. 409-429.

società civile ed esperti individuali, trasformando il controllo periodico in un procedimento non meramente bilaterale, ma fondato su una pluralità di elementi valutativi. L'esito è rappresentato dalle *concluding observations*, disciplinate dalla *Rule 72*, nelle quali il Comitato formula osservazioni, suggerimenti e raccomandazioni sulla base delle informazioni ricevute¹².

Le comunicazioni interstatali costituiscono il segmento più formalizzato del sistema *CERD*. Ai sensi dell'art. 11, qualora uno Stato parte ritenga che un altro Stato parte non stia dando attuazione alla Convenzione, può portare la questione all'attenzione del Comitato, il quale la trasmette allo Stato interessato. Quest'ultimo dispone di tre mesi per presentare spiegazioni o dichiarazioni scritte e indicare gli eventuali rimedi adottati. Se, entro sei mesi dalla ricezione della comunicazione iniziale, la questione non viene risolta mediante negoziati bilaterali o altra procedura disponibile, ciascuno degli Stati coinvolti può deferirla nuovamente al Comitato. Prima di procedere oltre, il Comitato deve tuttavia verificare l'esaurimento dei rimedi interni disponibili, salvo che la loro applicazione risulti irragionevolmente prolungata.

Le *Rules of Procedure* precisano la scansione di tale procedimento. La *Rule 75* disciplina la prima fase di trattazione, prevedendo l'esame in riunione privata e la trasmissione della comunicazione allo Stato interessato, anche con la possibilità di investire un *working group on communications* per l'esame preliminare¹³. La *Rule 81* individua invece il momento decisivo della procedura: il Comitato delibera in privato sulle questioni preliminari e stabilisce se il

¹² Successivamente la *Rule 73* ne regola la trasmissione e la pubblicazione, mentre la *Rule 74* introduce una specifica procedura di controllo successivo, che consente al Comitato di richiedere allo Stato ulteriori informazioni su profili ritenuti prioritari e di designare un relatore incaricato di monitorarne l'attuazione nel tempo.

¹³ La *Rule 76* garantisce l'imparzialità del procedimento, escludendo dalla trattazione il membro del Comitato che sia cittadino di uno degli Stati coinvolti, che versi in una situazione di conflitto personale o professionale di interessi, oppure che abbia già partecipato, a qualsiasi titolo, a una decisione relativa alla materia oggetto della comunicazione. La *Rule 77* attribuisce al Comitato la facoltà di richiedere agli Stati parte interessati informazioni rilevanti ai fini dell'applicazione dell'art. 11 della Convenzione, indicando anche le modalità e i termini per la loro presentazione. La *Rule 78* disciplina la notifica agli Stati interessati della futura trattazione della questione, prevedendo termini differenziati a seconda che essa avvenga nel quadro di una sessione ordinaria o speciale. La *Rule 79* organizza la fase scritta successiva al nuovo deferimento della questione al Comitato ai sensi dell'art. 11, par. 2. della Convenzione. In tale fase, il Comitato richiede allo Stato destinatario di fornire, entro un mese, informazioni pertinenti in ordine alla giurisdizione e all'ammissibilità della comunicazione, incluso l'esaurimento dei rimedi interni disponibili. Le osservazioni ricevute sono poi trasmesse all'altro Stato interessato, che può presentare le proprie osservazioni entro un mese. La disposizione consente inoltre, in via eccezionale, la presentazione tardiva di memorie scritte, tenendo conto delle circostanze del caso e del principio di parità delle armi. Una volta chiusa la fase scritta relativa alle questioni preliminari, il procedimento può proseguire verso le audizioni. La *Rule 80* regola appunto le audizioni, che si svolgono in forma privata. Ciascuno Stato parte interessato può nominare un proprio rappresentante per partecipare al procedimento orale dinanzi al Comitato, senza diritto di voto; il Presidente organizza e dirige le audizioni, mentre i membri del Comitato possono rivolgere domande alle persone comparse dinanzi ad esso. La *Rule 81* disciplina, infine, le deliberazioni e la trasmissione delle decisioni. Il Comitato delibera in privato e le deliberazioni restano confidenziali. Qualora esso rigetti le questioni preliminari o ritenga che esse non abbiano carattere esclusivamente preliminare, fissa i passaggi successivi ai sensi dell'articolo 12 della Convenzione, relativi alla nomina di una Commissione conciliativa ad hoc chiamata a esaminare le questioni di merito sollevate dalla comunicazione. Se, invece, il Comitato ritiene di non avere giurisdizione o dichiara la comunicazione inammissibile, informa gli Stati interessati della decisione di non procedere oltre.

procedimento possa proseguire, oppure debba arrestarsi per difetto di giurisdizione o inammissibilità¹⁴.

La Commissione conciliativa *ad hoc* rappresenta la fase eventuale e successiva della comunicazione interstatale, non un meccanismo autonomo. Essa si apre quando la procedura ex art. 11 non si arresti dinanzi alle questioni preliminari e occorra procedere all'esame delle questioni sostanziali sollevate dagli Stati. In tal caso, ai sensi dell'art. 12, il Presidente del Comitato nomina una Commissione composta da cinque membri, scelti, in prima battuta, con il consenso unanime delle parti.

La logica dell'istituto è propriamente conciliativa: la Commissione non impone una soluzione, ma mette a disposizione i propri buoni uffici per favorire una composizione amichevole della controversia nel rispetto della Convenzione. Qualora il consenso sulla composizione non sia raggiunto entro tre mesi, i membri non concordati sono eletti dal Comitato, a scrutinio segreto, con maggioranza dei due terzi¹⁵.

L'art. 13 disciplina l'esito della fase conciliativa, prevedendo che la Commissione rediga un rapporto contenente constatazioni sui fatti e raccomandazioni per una soluzione amichevole. Pur priva di poteri decisori vincolanti, la Commissione *ad hoc* consente così di trasformare la controversia interstatale in una sequenza istituzionale di accertamento, raccomandazione e monitoraggio successivo¹⁶.

Le comunicazioni individuali completano l'architettura procedurale della CERD affiancando alla dimensione interstatale una forma di tutela centrata sul soggetto vittima¹⁷. A differenza della procedura ex art. 11, che opera tra Stati e può sfociare nella fase conciliativa prevista dagli artt. 12 e 13, il meccanismo dell'art. 14 presuppone una dichiarazione facoltativa dello Stato parte, mediante la quale esso riconosce la competenza del Comitato a ricevere comunicazioni da individui o gruppi che si affermino vittime di una violazione della

¹⁴ La procedura ex art. 11 può dunque conoscere tre esiti. In primo luogo, la controversia può essere risolta direttamente dagli Stati, mediante negoziati bilaterali o altra procedura disponibile, senza necessità di un nuovo deferimento al Comitato. In secondo luogo, qualora la questione venga nuovamente deferita, il procedimento può arrestarsi dinanzi al Comitato se questo ritiene di non avere giurisdizione o dichiara la comunicazione inammissibile. In terzo luogo, se le questioni preliminari vengono rigettate, o non sono ritenute esclusivamente preliminari, la procedura prosegue verso la fase conciliativa prevista dall'art. 12, mediante l'istituzione di una Commissione conciliativa *ad hoc*.

Ne emerge una struttura quasi contenziosa, fondata sulla contrapposizione tra due Stati, su una fase scritta, su eventuali audizioni, su decisioni preliminari in materia di giurisdizione e ammissibilità e, ove necessario, sull'apertura di un segmento conciliativo quale prosecuzione eventuale del medesimo procedimento interstatale.

¹⁵ In tal modo, la mancata cooperazione o il dissenso di una delle parti non impediscono la costituzione della Commissione né paralizzano la prosecuzione del procedimento conciliativo. La Commissione elegge il proprio Presidente adotta le proprie regole di procedura, si riunisce normalmente presso la sede delle Nazioni Unite o in altro luogo da essa determinato, ed è assistita dal segretariato del Comitato.

¹⁶ Le *Rules* 82-90 disciplinano lo svolgimento della fase conciliativa, dalla nomina dei membri della Commissione alla trasmissione delle informazioni, fino al rapporto finale e al follow-up. In particolare, la *Rule* 90 consente al Comitato di designare un relatore incaricato di verificare le misure adottate dagli Stati interessati e proporre eventuali ulteriori iniziative.

¹⁷ Cfr. A. BETHLENDI, *The 1965 International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (ICERD)*, in *The Universal Protection of Human Rights*, 2026, pp. 301-3327; D. KEANE, *Mapping the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination as a Living Instrument*, in *Human Rights Law Review*, 2020, pp. 236-268; C.H. HEYNS, F. VIJJOEN, *The Impact of the United Nations Human Rights Treaties on the Domestic Level*, in *Human Rights Quarterly*, 2001, p. 483-535; S. PRITCHARD, *Breaking the national sound barrier: communicating with the CERD and CAT Committees*, in *Australian Journal of Human Rights*, 1999, pp. 67-86.

Convenzione.¹⁸ Ne deriva che, diversamente dalle comunicazioni interstatali, la competenza del Comitato non opera automaticamente, ma dipende da una previa accettazione statale.

La procedura è disciplinata dalle *Rules* 91-117. Essa prevede, in primo luogo, una fase introduttiva relativa alla registrazione della comunicazione, all'individuazione dell'autore, dello Stato convenuto, dei fatti denunciati, delle disposizioni violate e dell'esaurimento dei rimedi interni. Segue la fase di esame, eventualmente affidata a un *working group*, nella quale lo Stato interessato è invitato a presentare osservazioni su ammissibilità e merito. Particolare rilievo assumono le *Rules* 104 e 105, che attribuiscono al Comitato una funzione cautelare e protettiva: la prima consente di richiedere misure provvisorie urgenti per evitare danni irreparabili; la seconda permette di sollecitare misure contro intimidazioni o ritorsioni nei confronti dell'autore della comunicazione e dei soggetti coinvolti nel procedimento¹⁹. L'esito tipico è costituito dalle *views*, con le quali il Comitato si pronuncia sull'ammissibilità e sul merito e, in caso di violazione, formula raccomandazioni allo Stato interessato²⁰.

Infine, la *Early Warning and Urgent Action Procedure* (in seguito *Early Warning Action*), disciplinata dalla *Rule* 118, amplia l'azione del Comitato oltre la logica della comunicazione statale o individuale. Essa non costituisce una comunicazione in senso proprio, né è prevista dalla Convenzione con la stessa puntualità degli artt. 11 e 14; si collega piuttosto al mandato generale del Comitato di assicurare l'effettività della *CERD* e di prevenire situazioni suscettibili di degenerare in gravi forme di discriminazione razziale. La sua funzione è eminentemente preventiva, poiché consente al Comitato di intervenire in presenza di rischi di escalation, danno irreparabile o violazioni gravi e sistemiche degli obblighi antidiscriminatori²¹.

Ne emerge, in definitiva, un sistema procedurale multilivello, nel quale il Comitato opera attraverso strumenti di controllo periodico, procedure attivabili da Stati o individui,

¹⁸ In termini applicativi, la prassi relativa alle comunicazioni individuali mostra come l'art. 14 abbia consentito al Comitato di confrontarsi con numerosi episodi concreti di presunta discriminazione razziale, spesso riguardanti minoranze particolarmente vulnerabili. Sul piano quantitativo, dei 182 Stati che hanno ratificato la Convenzione, 59 avevano riconosciuto, al giugno 2026, la competenza del Comitato a ricevere comunicazioni individuali ai sensi dell'art. 14. Con specifico riferimento agli Stati dell'Europa centro-orientale, taluna dottrina, A. Bethlendi *The 1965 International Convention*, cit., p. 301-319, segnala che tra gli Stati che hanno formulato tale dichiarazione figurano Slovenia, Slovacchia, Serbia, Romania, Moldova, Polonia, Macedonia del Nord, Ungheria, Estonia, Repubblica Ceca, Bulgaria e Austria. Alla data considerata, sette comunicazioni erano state presentate contro Stati dell'area: cinque contro la Slovacchia, una contro Serbia e Montenegro e una contro l'Estonia. Nei casi slovacchi e in quello contro Serbia e Montenegro, i ricorrenti lamentavano discriminazioni fondate sull'origine rom; nel caso estone, invece, il ricorrente deduceva una discriminazione connessa all'appartenenza alla minoranza russa. In cinque di tali casi, il Comitato ha ritenuto fondate, in tutto o in parte, le doglianze sottoposte al suo esame. Secondo i dati disponibili al giugno 2026, risultano pendenti 25 comunicazioni individuali, per un totale di 93 casi complessivamente sottoposti alla cognizione del Comitato.

¹⁹ Cfr. M. BOSSUYT, *Individual Communications under Article 14 of the ICERD*, in *Réciprocité et Universalité: Sources et Régimes du droit international des droits de l'homme Mélanges en l'honneur du Professeur Emmanuel Decaux*, 2017, pp. 1023-1038.

²⁰ La differenza rispetto alla comunicazione interstatale è dunque strutturale: nel procedimento ex art. 11 il Comitato è investito di una controversia tra Stati e opera in una logica istituzionale e potenzialmente conciliativa; nel procedimento ex art. 14, invece, il baricentro della tutela è la posizione della vittima. In tal modo, le comunicazioni individuali integrano il sistema *CERD* con una garanzia individualizzata, fondata sull'accesso diretto al Comitato da parte di chi si affermi leso nei diritti riconosciuti dalla Convenzione.

²¹ Accanto alla *Early Warning Action* si collocano le *general recommendations*, disciplinate dalla *Rule* 119 e fondate sull'art. 9, par. 2, della Convenzione. Diversamente dalle comunicazioni, esse non riguardano una controversia specifica né una singola vittima, ma assolvono una funzione interpretativa e sistematica: precisano il contenuto degli obblighi convenzionali, orientano la prassi degli Stati e contribuiscono alla definizione progressiva del divieto di discriminazione razziale.

meccanismi di follow-up e strumenti preventivi o interpretativi. La *Early Warning Action* e le *general recommendations* consentono, in particolare, di proiettare l'azione del Comitato oltre il singolo caso, rendendo possibile un intervento anticipato rispetto al consolidarsi della violazione o, comunque, una lettura sistemica degli obblighi convenzionali.

Anche la tipologia degli atti adottati dal Comitato riflette la pluralità funzionale del sistema CERD. *Decisions, recommendations, statements e reports* non appartengono a un modello unitario, ma rispondono a esigenze diverse: scandire il procedimento, orientare la condotta degli Stati, rendere pubblica una presa di posizione istituzionale e assicurare continuità al controllo convenzionale²².

Le *decisions* costituiscono l'atto formale attraverso cui il Comitato assume determinazioni procedurali o sostanziali nell'esercizio delle proprie funzioni²³ e la loro portata varia a seconda del contesto: possono riguardare questioni di competenza, ammissibilità o prosecuzione della procedura nelle comunicazioni interstatali²⁴ la registrazione o l'inammissibilità delle comunicazioni individuali²⁵, oppure l'attivazione di strumenti preventivi nell'ambito della *Early Warning Action*²⁶.

Le *recommendations*, invece, rappresentano lo strumento tipico attraverso cui il Comitato orienta la condotta degli Stati ed emergono nell'ambito delle osservazioni conclusive sui rapporti periodici²⁷ nel rapporto della Commissione conciliativa *ad hoc*, che contiene le raccomandazioni ritenute opportune per una soluzione amichevole della controversia²⁸, nelle comunicazioni individuali, ove il Comitato può formulare suggerimenti e raccomandazioni allo Stato interessato e al ricorrente²⁹, nonché nelle *general recommendations*, che svolgono una funzione interpretativa generale degli obblighi convenzionali³⁰.

Diversa è la qualificazione degli *statements*, che non sono tipizzati dalla Convenzione come categoria autonoma di atto, né ricevono nelle *Rules of Procedure* una disciplina organica paragonabile a quella delle decisioni, dei rapporti o delle raccomandazioni. Essi appartengono piuttosto alla prassi istituzionale del Comitato e operano come strumenti di presa di

²² Cfr. N. LERNER, *The UN Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*, 2018, pp. 76-91.

²³ *Rules* 39 e 51-53. Esse sono adottate secondo le regole generali sul *quorum* e sulla votazione, che richiedono la presenza dei due terzi dei membri per deliberare e, salvo diversa previsione, la maggioranza dei membri presenti e votanti.

²⁴ *Ibidem*, 75-81.

²⁵ *Ibidem*, 100, 106-108.

²⁶ *Ibidem* 118.

²⁷ CERD art. 9, par. 2 e *Rules* 72-74.

²⁸ CERD art. 13 e *Rule* 88.

²⁹ CERD art. 14, par. 7 e *Rules* 113-115.

³⁰ CERD art. 9, par. 2 e *Rule* 119. Cfr. V. KHANNA, *A fractured approach: poverty and racial discrimination before the CERD committee*, in *Contested Equality*, 2024, pp. 32-34. Secondo l'autore, nelle *general recommendations* e nelle *concluding observations* il Comitato tende a non ragionare esclusivamente in termini astratti di "fattori" o "motivi" di discriminazione, ma presta attenzione ai gruppi concretamente esposti a pratiche discriminatorie, quali popoli indigeni, comunità rom, persone di origine africana, non cittadini, migranti, rifugiati o comunità definite sulla base dell'ascendenza. Tale approccio, più propriamente *group-based* anziché rigidamente *grounds-based*, consente al Comitato di individuare con maggiore precisione i destinatari effettivi delle pratiche discriminatorie e di cogliere le condizioni materiali entro cui esse si producono. In questa prospettiva, anche atti di portata generale, come le raccomandazioni generali, o atti adottati nell'ambito del controllo periodico, come le osservazioni conclusive, possono assumere una funzione concretizzante: pur non riferendosi necessariamente a una singola controversia, essi contribuiscono a specificare il contenuto degli obblighi convenzionali alla luce delle situazioni reali in cui la discriminazione razziale si manifesta.

posizione pubblica, spesso in contesti di urgenza o particolare gravità, attraverso i quali il Comitato richiama gli obblighi convenzionali³¹.

Infine, i *reports* assolvono una funzione di sistematizzazione, pubblicità e trasmissione istituzionale dell'attività svolta: il rapporto annuale del Comitato all'Assemblea generale raccoglie le sue attività, osservazioni, raccomandazioni e sviluppi procedurali³²; i rapporti statali costituiscono il presupposto del controllo periodico sull'attuazione della Convenzione³³; il rapporto della Commissione conciliativa *ad hoc* rappresenta l'esito della fase conciliativa interstatale e contiene accertamenti fattuali e raccomandazioni³⁴; mentre, nell'ambito delle comunicazioni individuali, le sintesi delle comunicazioni e delle eventuali raccomandazioni confluiscono nel rapporto annuale³⁵.

3. Il “contenzioso” interstatale tra Palestina e Israele: il Report della Commissione conciliativa *ad hoc*

La vicenda relativa alla comunicazione interstatale presentata dalla Palestina³⁶ contro Israele costituisce uno degli esempi più rilevanti dell'attivazione concreta del meccanismo previsto dagli artt. 11-13 della Convenzione.

Il procedimento ha avuto origine il 23 aprile 2018, quando lo Stato della Palestina³⁷ ha sottoposto al Comitato CERD una comunicazione interstatale ai sensi dell'art. 11, lamentando numerose violazioni della Convenzione da parte di Israele nei Territori palestinesi occupati. La comunicazione ha riguardato, in particolare, presunte violazioni dell'art. 2, parr. 1, 3 e 5 della Convenzione, ossia gli obblighi di eliminazione della discriminazione razziale, il divieto di segregazione razziale e *apartheid*, nonché il diritto

³¹ Ad esempio, la qualifica una situazione alla luce del divieto di discriminazione razziale e formula indicazioni agli Stati interessati; la loro rilevanza va dunque letta in collegamento con le competenze generali del Comitato e, ove pertinente, con le procedure preventive (*Rules* 118). Come sottolineato efficacemente dal taluna dottrina, infatti, il Comitato ha un peso significativo nella ricostruzione degli obblighi internazionali degli Stati parte della Convenzione. Cfr. A. WAUGHRAV, D. KEANE, *Fifty Years of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination: A living instrument*, 2017, p. 336.

³² CERD art. 9, par. 2 e *Rule* 64.

³³ CERD art. 9, par. 1 e *Rules* 65-74.

³⁴ CERD art. 13; *Rule* 88.

³⁵ CERD art. 14, par. 8 e *Rule* 116. Ne deriva un sistema di atti differenziato ma coerente: le *decisions* organizzano e scandiscono il procedimento, le *recommendations* orientano l'adempimento degli obblighi convenzionali, gli *statements* consentono interventi istituzionali di carattere reattivo e preventivo, mentre i *reports* assicurano continuità, documentazione e trasparenza all'azione del Comitato rendendo la CERD uno strumento vivente del diritto internazionale. Cfr. V. KHANNA, *A fractured approach*, cit., p.32.

³⁶ Il Comitato nel dichiarare la ricevibilità del ricorso palestinese ha asserito che il proprio meccanismo ex art. 11 ha «unique nature», *Lo Stato di Israele* aveva eccepito l'assenza di rapporti convenzionali con la Palestina, sostenendo che ciò impediva l'attivazione degli artt. 11-13 CERD. La maggioranza del Comitato ha tuttavia respinto tale obiezione, valorizzando la natura peculiare e automatica del meccanismo interstatale previsto dall'art. 11, che non richiede un ulteriore consenso degli Stati parti. Ne è derivata l'affermazione della giurisdizione del Comitato, pur a fronte di opinioni individuali dissenzienti favorevoli alla tesi israeliana. Sul punto si veda P. BRECCIA, *Il comitato CERD dichiara la propria giurisdizione sulla comunicazione interstatale tra Palestina e Israele*, in approfondimento n. 5/2020 Master in Tutela Internazionale dei diritti umani “Maria Rita Saulle”.

³⁷ Come noto la Palestina, pur non essendo comunemente considerata uno Stato ai sensi del diritto internazionale e non godendo, come tale, dello status di Stato membro all'interno dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, ha nondimeno potuto aderire ad alcune importanti convenzioni internazionali in materia di diritti umani, tra cui la CERD. Tale adesione è avvenuta, nello specifico, il 2 aprile 2014.

all'eguaglianza davanti alla legge nel godimento dei diritti garantiti dalla Convenzione. Il perimetro materiale della controversia è stato circoscritto alle condotte asseritamente poste in essere da Israele nei Territori palestinesi occupati, comprendenti la Cisgiordania, inclusa Gerusalemme Est, e Gaza.

Nel dicembre 2019, Il Comitato ha quindi esaminato separatamente le questioni preliminari di giurisdizione e ammissibilità: il 12 dicembre 2019 ha affermato la propria giurisdizione sulla comunicazione e il 30 aprile 2021 ne ha dichiarato l'ammissibilità³⁸. Tale passaggio è centrale, perché ha consentito il superamento della fase preliminare dell'art. 11 e l'apertura del segmento conciliativo previsto dall'art.12.

In seguito alla decisione sull'ammissibilità, il Comitato ha richiesto al proprio Presidente di procedere alla nomina di una *Ad Hoc Conciliation Commission*. La Commissione è stata istituita il 30 novembre 2021 ai sensi dell'art. 12, par.1, lettera b, della Convenzione, dopo il mancato raggiungimento del consenso unanime delle parti sulla sua composizione. I membri sono stati quindi eletti dal Comitato tra i propri componenti, conformemente al meccanismo previsto dalla Convenzione per il caso di disaccordo tra gli Stati parti della controversia. La Commissione si è insediata nel gennaio 2022 e tra il 2022 e il 2023 ha tenuto tre riunioni online e sei sessioni in presenza, tentando ripetutamente di coinvolgere entrambe le parti nel procedimento conciliativo.

Un elemento decisivo della vicenda è rappresentato proprio dalla mancata partecipazione di Israele ai lavori della Commissione. Israele ha mantenuto la propria posizione di contestazione della giurisdizione del Comitato e della legittimità del procedimento, rifiutando di prendere parte alla fase conciliativa³⁹.

La Commissione, tuttavia, ha chiarito nel *Report* adottato nel 21 agosto 2024⁴⁰ che la procedura interstatale prevista dalla CERD ha natura obbligatoria: una volta attivato il meccanismo dell'art. 11 e istituita la Commissione ai sensi dell'art. 12, gli Stati parti sono tenuti a cooperare in buona fede⁴¹. Di conseguenza, la mancata comparizione di Israele non è stata considerata un impedimento giuridico alla prosecuzione dei lavori, né ha esonerato la Commissione dal proprio mandato di esaminare la questione e formulare raccomandazioni ai sensi dell'art.13. Al tempo stesso, la Commissione ha precisato di avere preso in considerazione anche le posizioni espresse da Israele nelle fasi preliminari del procedimento e in altri documenti disponibili, così da non fondare la propria valutazione esclusivamente sulle allegazioni palestinesi.

Sul piano metodologico, la Commissione ha riconosciuto i limiti derivanti dall'assenza di cooperazione israeliana, in particolare l'impossibilità di svolgere missioni di accertamento in loco⁴². Per tale ragione, essa ha basato la propria analisi sulle informazioni raccolte dal Comitato nella prima fase del procedimento, sulle memorie presentate dalle parti, sulle precedenti osservazioni conclusive del Comitato, su documenti delle Nazioni Unite, nonché su fonti provenienti da organizzazioni non governative, istituzioni accademiche e altri organismi internazionali⁴³.

³⁸ Cfr. J. EIKEN, *Breaking new ground? The CERD Committee's decision on jurisdiction in the inter-State communications procedure between Palestine and Israel*, in *EJIL: Talk!*, *Blog of the European Journal of International Law*, gennaio 2020.

³⁹ Cfr. par. 3.20 e ss., CERD/C/100/5 *Decision on jurisdiction, Palestine v. Israel*.

⁴⁰ *Report dell'ad hoc conciliation commission on the inter-State communication submitted by the State of Palestine against Israel under article 11 of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*, 21 agosto 2024.

⁴¹ *Ibidem*, par. 9.

⁴² *Ibidem*, par. 10 e 11.

⁴³ *Ibidem*, par. 13. La Commissione ha quindi adottato un approccio prudente: pur non potendo applicare lo standard probatorio normalmente utilizzato nelle missioni di *fact-finding*, ha ritenuto che la gravità delle

Nelle proprie conclusioni la Commissione ha osservato che le doglianze palestinesi erano fondate e strettamente connesse alla natura del conflitto israelo-palestinese e a politiche e pratiche sistematiche poste in essere nei confronti della popolazione palestinese nei territori occupati; precisando che il conflitto armato e le esigenze di sicurezza invocate da Israele non potevano incidere sull'applicabilità della Convenzione né giustificare violazioni degli obblighi internazionali in materia di non discriminazione. In questo quadro, la Commissione ha richiamato il carattere imperativo del divieto di discriminazione razziale e la sua perdurante vincolatività anche in situazioni di conflitto armato⁴⁴.

È in questa prospettiva che va letta la parte operativa del rapporto, costituita dalle *recommendations*, quale momento più incisivo dell'intervento della Commissione.

Le raccomandazioni rivolte a Israele non si sono limitate alla cessazione delle condotte più immediatamente lesive, ma hanno investito anche una molteplicità di profili strutturali tra cui la cooperazione con organismi internazionali o regionali, la revisione degli obblighi di *reporting* ex art. 9 rispetto ai territori sottoposti a controllo effettivo, l'istituzione di meccanismi indipendenti contro la discriminazione razziale, la proporzionalità delle restrizioni alla libertà di movimento.

La Commissione ha inoltre formulato raccomandazioni alla Palestina, agli altri Stati parti, al Consiglio di sicurezza, allo stesso Comitato *CERD* e alla società civile, confermando la dimensione multilivello del meccanismo. Proprio in tale passaggio è emersa la forza procedurale del sistema *CERD*: pur in assenza di una decisione vincolante assimilabile a una sentenza, il Comitato è riuscito a trasformare una controversia interstatale altamente politicizzata in una sequenza ordinata di accertamento, raccomandazioni operative e *follow-up*. In tal modo, la procedura non si è esaurita nella "conciliazione mancata", ma ha mantenuto aperto uno spazio istituzionale di responsabilizzazione convenzionale anche quando la soluzione politica della controversia appariva impraticabile.

4. Oltre la fase conciliativa: implementazione e continuità dell'azione del Comitato *CERD*

È proprio a partire dall'esito appena descritto che si comprende il rilievo dell'attivazione, da parte del Comitato *CERD*, della *Early Warning Action*.

Il passaggio è cruciale: dopo la fase interstatale ex artt. 11-13 della *CERD* e dopo il rapporto della *Ad Hoc Conciliation Commission*, il Comitato non ha lasciato che la vicenda si

allegazioni imponesse comunque una valutazione fondata su una pluralità di fonti attendibili secondo la Commissione stessa. Quanto al diritto applicabile, la Commissione ha ricondotto la controversia anzitutto al sistema della *CERD*, tenendo tuttavia conto anche degli altri strumenti internazionali sui diritti umani vincolanti per le parti, del diritto internazionale umanitario e degli obblighi generali di soluzione pacifica delle controversie. Particolare rilievo assume il profilo dell'applicazione territoriale della Convenzione: secondo la Commissione, la *CERD* trova applicazione anche nei territori sui quali Israele esercita controllo effettivo, inclusi i Territori palestinesi occupati. Ne consegue che le politiche e le pratiche israeliane incidenti sulla popolazione palestinese in Cisgiordania, Gerusalemme Est e Gaza possono essere valutate alla luce degli obblighi convenzionali.

⁴⁴ *Ibidem*, parr. 37-39. Il *Report* dedica specifica attenzione al deterioramento della situazione successiva al 7 ottobre 2023. La Commissione ha condannato gli attacchi indiscriminati compiuti da Hamas contro Israele, ma ha rilevato al tempo stesso che la risposta militare israeliana a Gaza ha prodotto un numero elevatissimo di vittime civili, distruzioni diffuse e spostamenti forzati di massa che hanno determinato la sproporzione della risposta israelita. Tale contesto rendeva, in quella fase, sostanzialmente impraticabile una conciliazione effettiva tra le parti, senza tuttavia far venir meno l'urgenza di affrontare le allegazioni di discriminazione razziale oggetto della comunicazione.

esaurisse nella mancata conciliazione tra le parti. Al contrario, ha utilizzato un diverso strumento procedurale, formalmente distinto dal meccanismo interstatale, per mantenere aperto il controllo convenzionale e reagire all'aggravamento della situazione.

In questa prospettiva si collocano la *Decision* del 2024, adottata il 12 dicembre 2024 proprio nell'ambito della procedura di *Early Warning Action*, e successivamente lo *Statement* adottato il 29 aprile 2026 nel corso della 117^a sessione del Comitato, relativo alla legge israeliana sulla pena di morte per i cosiddetti "terroristi".

La *Decision* riveste particolare importanza poiché mostra come il Comitato abbia qualificato la situazione israelo-palestinese tale da richiedere un intervento urgente e ulteriore a quello conclusosi con la comunicazione interstatale. Si tratta di un dato procedurale rilevante: la *Early Warning Action*, pur avendo ordinariamente una funzione preventiva, in questa occasione assume una marcata valenza "implementativa"⁴⁵. Essa non interviene, soltanto, per prevenire il rischio di future violazioni, ma per reagire al progressivo aggravamento di una situazione già oggetto di precedenti decisioni, raccomandazioni e interventi internazionali, anche del Comitato stesso. In tal senso, la procedura urgente opera come strumento di continuità del controllo convenzionale, consentendo al Comitato di mantenere aperta l'attenzione sulla vicenda anche oltre la fase conciliativa conclusasi qualche mese prima⁴⁶.

Alla luce di quanto premesso, la rilevanza della *Decision* non sembra risiedere tanto nel suo contenuto in sé considerato, quanto nella prospettiva propriamente sistematica entro cui essa si colloca. Tale dimensione opera, anzitutto, all'interno del sistema CERD: sebbene la procedura interstatale ex artt. 11-13 e la *Early Warning Action* siano strumenti proceduralmente distinti, la *Decision* mostra come essi possano richiamarsi reciprocamente e concorrere alla costruzione di un controllo convenzionale unitario e costante⁴⁷. In questo senso, la procedura di *Early Warning Action* non sostituisce o "rinnova" la procedura interstatale, ma ne "prolunga" gli effetti sistemici: mantiene viva la qualificazione convenzionale della situazione, verifica il mancato seguito delle raccomandazioni e consente al Comitato di continuare a presidiare l'attuazione della Convenzione anche dopo l'esaurimento della fase conciliativa.

La stessa logica sistematica emerge, poi, sul piano esterno, nel rapporto tra il Comitato CERD e gli altri meccanismi internazionali di controllo⁴⁸. La *Decision* richiama espressamente il «flagrante mancato rispetto» da parte di Israele non solo delle proprie

⁴⁵ La *Rule* 118 al par. 1 evidenzia come il Comitato consideri situazioni specifiche «in order to prevent them from escalating» oppure per individuare quelle che richiedano «immediate attention to prevent or limit the scale or number of serious violations of the Convention». Dunque, la logica ordinaria è certamente preventiva, perché mira a evitare l'escalation; però comprende anche una funzione di intervento immediato quando le violazioni siano già in corso, al fine di limitarne portata e numero. M. BANTON, *Effective Implementation of the UN Racial Convention*, in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 1994, pp. 475-487.

⁴⁶ Cfr. p. 3, *Decision* 2 (2024), *Prevention of Racial Discrimination, including Early Warning and Urgent Action Procedure*. Il Comitato ha inoltre richiesto la garanzia, per tutti i palestinesi nei Territori occupati, dei diritti convenzionali senza discriminazione; la piena ed effettiva attuazione delle misure provvisorie ordinate dalla Corte internazionale di giustizia; la cooperazione con la Corte penale internazionale; e il rispetto, da parte degli altri Stati parti, dei propri obblighi internazionali, inclusa la cessazione dell'assistenza militare ove vi sia un chiaro rischio che essa sia utilizzata in violazione del diritto internazionale.

⁴⁷ Il Comitato, infatti richiama le proprie precedenti decisioni e le raccomandazioni della Commissione conciliativa, utilizzandole come base per giustificare un intervento ulteriore e "preventivo-successivo" (contrapponendo il dettato della *Rule* 118 prima analizzata e il carattere preventivo dell'intervento in commento).

⁴⁸ Cfr. L. OETTE, *The UN Human Rights Treaty Bodies: Impact and Future*, in *International Human Rights Institutions, Tribunals, and Courts*, 2018, pp. 95-96.

decisioni e raccomandazioni, ma anche delle ordinanze vincolanti sulle misure provvisorie adottate dalla Corte internazionale di giustizia nel caso Sudafrica c. Israele il 26 gennaio⁴⁹, il 28 marzo⁵⁰ e il 24 maggio 2024⁵¹, del parere consultivo della Corte del 19 luglio 2024 sulle conseguenze giuridiche delle politiche e pratiche israeliane nei Territori palestinesi occupati⁵², nonché delle raccomandazioni formulate da altri meccanismi delle Nazioni Unite, tra cui lo *Special Committee to Investigate Israeli Practices*⁵³, l'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani e il Relatore speciale sulla situazione dei diritti umani nei territori palestinesi occupati dal 1967⁵⁴.

Orbene, tale impostazione trova ulteriore conferma nello *Statement* del 29 aprile 2026.

Se la *Decision* aveva già mostrato la capacità del Comitato di attivare la *Early Warning Action* come strumento di continuità sistematica rispetto alla procedura interstatale, lo *Statement* compie un passaggio ulteriore: esso applica tale schema a uno sviluppo normativo interno, ossia l'approvazione della legge israeliana sulla pena di morte per i cosiddetti "terroristi".

In altri termini, il Comitato non si limita più a richiamare il deterioramento generale della situazione o il mancato rispetto delle precedenti raccomandazioni, ma utilizza congiuntamente la sua azione «under its Early Warning and Urgent Action Procedure»⁵⁵ e «Acting also under its follow-up procedure on the implementation of the recommendations made by the Ad Hoc Conciliation Commission»⁵⁶ per valutare una misura legislativa interna, ritenuta idonea ad aggravare il quadro discriminatorio già esaminato nella vicenda Palestina c. Israele nell'ambito della comunicazione interstatale.

Il richiamo alla vicenda interstatale, fatta all'interno dello *Statement*, che si ripete è formalmente disgiunto come atto dalla procedura ex. art. 11-13, è essenziale per comprendere i parametri sostanziali utilizzati dal Comitato. La comunicazione palestinese si fondava, sul piano sostanziale sugli artt. 2, par. 1, 3 e 5 della CERD: obbligo di eliminare la discriminazione razziale, divieto di segregazione razziale e *apartheid*, e garanzia dell'eguaglianza davanti alla legge nel godimento dei diritti convenzionali. Il rapporto della Commissione⁵⁷ aveva delimitato la controversia alle presunte violazioni commesse da Israele nei Territori palestinesi occupati - Cisgiordania, inclusa Gerusalemme Est, e Gaza - riconducendo le allegazioni palestinesi a politiche e pratiche incidenti sull'eguale trattamento davanti agli organi di giustizia, sulla libertà di movimento e residenza, sul diritto di proprietà, sull'abitazione, sulla salute, sul lavoro e sull'istruzione. Lo *Statement* riprende tale impianto e

⁴⁹ Cfr. ICJ, *Provisional Measures, Order of 26 January 2024, (South Africa v. Israel)*.

⁵⁰ Cfr. ICJ, *Provisional Measures, Order of 28 March 2024, (South Africa v. Israel)*.

⁵¹ Cfr. ICJ, *Provisional Measures, Order of 24 May 2024, (South Africa v. Israel)*.

⁵² Cfr. ICJ, *Advisory Opinion of 19 July 2024, Case 186- Legal Consequences arising from the Policies and Practices of Israel in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem*. Sul tema degli effetti dell'*Advisory Opinions* della Corte e sul loro carattere persuasivo si veda J. A. HOFBAUER, *Not Just a Participation Trophy? Advancing Public Interests Through Advisory Opinions at the International Court of Justice*, in *The Law & Practice of International Courts and Tribunals*, 2023, p.234; M. RHADES, *The Discretion That Wasn't: The ICJ's Exercise of Judicial Propriety in its Latest Advisory Opinion*, in *EJIL: Talk!*, *Blog of the European Journal of International Law*, settembre 2025.

⁵³ Cfr. A/79/363: *Report of the Special Committee to Investigate Israeli Practices Affecting the Human Rights of the Palestinian People and Other Arabs of the Occupied Territories*, 20 settembre 2024.

⁵⁴ Cfr. A/HRC/55/73: *Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in the Palestinian territories occupied since 1967*, 25 marzo 2024.

⁵⁵ Cfr. p. 1, *Statement 2 (2026), Statement on the Adoption of the "Death Penalty for Terrorists Law" in Israel*, 29 aprile 2026.

⁵⁶ *Idem*.

⁵⁷ Cfr. par. 5 e 6, *Report 2 (2026)*.

vi aggiunge il prezioso richiamo all'art. 6 CERD, valorizzando quindi il profilo dell'accesso alla giustizia, della protezione effettiva e dei rimedi contro atti discriminatori.

Ed è proprio su questo sfondo che la legge israeliana sulla pena di morte viene letta dal Comitato come misura potenzialmente idonea a creare o perpetuare discriminazione razziale nei confronti dei palestinesi. Il profilo problematico non risiede soltanto nella riattivazione della pena capitale, ma nella sua struttura applicativa: nei tribunali militari israeliani, competenti sui palestinesi residenti nei Territori occupati, la pena di morte diviene la sanzione ordinaria per determinate fattispecie qualificate come terroristiche; parallelamente, anche la formulazione della disciplina applicabile davanti ai tribunali civili è ritenuta suscettibile di produrre un'applicazione *de facto* selettiva nei confronti dei palestinesi.

In definitiva, l'adozione dello *Statement*, al pari della *Decision*, nell'ambito della *Early Warning Action* conferisce all'intervento del Comitato una funzione rafforzata. Il Comitato interviene prima che gli effetti della legge si consolidino, collegando il rischio di discriminazione razziale al pericolo di un danno irreparabile, soprattutto in ragione della natura della pena capitale e dell'insufficienza delle garanzie offerte da un sistema processuale differenziato⁵⁸.

La ricostruzione sin qui svolta consente di mettere a fuoco le ricadute concrete della procedura multilivello delineata dalla CERD. Lo *Statement* dimostra, infatti, che l'efficacia del sistema convenzionale non può essere apprezzata esclusivamente in termini di "pressione" formale esercitata nei confronti dello Stato resistente. Pur conservando una marcata vocazione conciliativa, la procedura interstatale prevista dagli artt. 11-13 della Convenzione, grazie al suo coordinamento con il meccanismo di *follow-up* e con la procedura di *Early Warning Action*, permette al Comitato di assicurare la continuità del controllo convenzionale sulla situazione oggetto di esame. In tal modo, l'intervento dell'organo non si esaurisce con l'adozione dello *Statement*, ma si inserisce in un percorso di monitoraggio progressivo, volto a verificare l'effettiva attuazione delle raccomandazioni formulate e a mantenere alta l'attenzione internazionale sulla persistenza delle criticità riscontrate. In questa prospettiva, il caso Palestina c. Israele dimostra che la tutela dei Palestinesi non resta confinata alla sola dimensione bilaterale della controversia. Il procedimento interstatale, infatti, si collega alla natura collettiva degli obblighi derivanti dalla CERD e all'interesse comune degli Stati parti alla loro osservanza⁵⁹. Ne deriva che la discriminazione razziale denunciata non viene trattata soltanto come lesione riferibile a singoli individui o a uno Stato direttamente interessato, ma come questione rilevante per l'intero sistema convenzionale⁶⁰.

⁵⁸ Sul tema si segnala S. FARBER, E. EREZ, *When the Death Penalty Is Not an Option: Procedural and Linguistic Strategies in Sentencing Palestinian Defendants in Military Courts' Terrorism Cases*, in *Criminal Justice Ethics*, 2026, pp.1–22; M. ZIDAN, *The Political Calculus of Capital Punishment in Mandatory Palestine*, in *The Howard Journal of Crime and Justice*, 2026, pp.1-11. Sul piano giuridico, lo *Statement* pur non producendo effetti vincolanti ha un rilievo significativo quale atto di pressione istituzionale e indirizzo operativo, si veda ancora a tal proposito, *Israel's discriminatory death penalty law marks grave human rights retrogression, UN anti-racism committee warns*, Press releases, Office of The High Commissioner.

⁵⁹ Cfr. D. TAMADA, *Inter-State Communication under ICERD: From ad hoc Conciliation to Collective Enforcement?* in *Journal of International Dispute Settlement*, 2021, pp. 405-426.

⁶⁰ Sulla dimensione sia "privata" che "collettiva" dei ricorsi interstatali, all'interno di meccanismi vincolanti e non si veda G. McDougall, *Inter-State Communication Submitted by the State of Palestine against State of Israel*, in *International Legal Materials*, 2020, pp. 922–940; I. RISINI, *The Inter-State Application under the European Convention on Human Rights: Between Collective Enforcement of Human Rights and International Dispute Settlement*, 2018, pp. 5 ss; W. VANDENHOLE, *The Procedures before the UN Human Rights Treaty Bodies: Divergence or Convergence?*, 2004, p. 18.

In definitiva, le ricadute pratiche di tale impostazione potrebbero essere riassunte in tre profili principali. In primo luogo, la procedura conserva un foro internazionale permanente di qualificazione della discriminazione: la situazione nei Territori palestinesi occupati può continuare ad essere letta, anche, alla luce dei parametri della CERD ossia di discriminazione razziale, segregazione, apartheid, eguaglianza davanti alla legge e rimedi effettivi, e non soltanto come questione politico-diplomatica o di sicurezza⁶¹. In secondo luogo, essa consente di trasformare violazioni strutturali in oggetto di monitoraggio continuativo, poiché come più volte ribadito il rapporto della Commissione conciliativa, il *follow-up*, la *Decision* e lo *Statement* si inseriscono in una medesima linea di controllo convenzionale. In terzo luogo si contribuisce alla costruzione di un *record* internazionale utile anche in altri fori⁶², poiché gli atti del Comitato e della Commissione alimentano un patrimonio documentale e interpretativo suscettibile di essere richiamato dinanzi alla Corte internazionale di giustizia, negli altri organi delle Nazioni Unite e nelle valutazioni relative alla condotta degli Stati terzi⁶³, collocando l'azione del Comitato in rapporto di complementarità, e non di sovrapposizione, con gli altri meccanismi internazionali.

⁶¹ Cfr. A. KULICK, *Between Advice and Miracle: Expectations and Persuasiveness of ICJ Advisory Opinions*, in *International Community Law Review*, 2025, pp. 33-39; Report del *Special Rapporteur on the Situation of Human Rights in the Palestinian Territories Occupied Since 1967*, UN Doc. A/HRC/49/87, 2022, par. 36-49; Report dello *Special Committee to Investigate Israeli Practices Affecting the Human Rights of the Palestinian People and Other Arabs of the Occupied Territories*, UN Doc. A/79/363, 2024; *Anti-Palestinian Racism Preliminary Report April 2026*, *The Australia Palestine Advocacy Network (APAN)*, 2026.

⁶² Si noti che la Corte penale internazionale, dopo aver riconosciuto la Palestina come "Stato" ai fini dello Statuto di Roma, ha emesso nel 2024 mandati di arresto nei confronti del Primo ministro israeliano e del Ministro della difesa; *Situation in the State of Palestine, Decision on the Prosecution request pursuant to article 19(3) for a ruling on the Court's territorial jurisdiction in Palestine*, ICC-01/18-143 05-02-2021 1/60. Persuasivo anche il riferimento del Comitato al carattere di *ius cogens* del divieto di discriminazione razziale citando la giurisprudenza consolidata della Corte interamericana dei diritti umani ed in particolare i casi *Espinoza González v. Peru*, *Atala Riffo and daughters v. Chile* e *Flor Freire v. Ecuador*, par. 41, CERD/C/100/5, *Decision on the jurisdiction of the Committee in respect of the inter-State communication submitted by Palestin against Israel*, 16 giugno 2021.

⁶³ Cfr. E. ANAGNOSTOPOULOU, *Comparing the CERD Conciliation Mechanism and the ICJ's Advisory Opinion on Israel's Racial Discrimination Policy in the Occupied Palestinian Territories: Towards the Judicialization of the Israel/Palestine Conflict via Strategic Means of Dispute Settlement Before the UN System*, in *Goettingen Journal of International Law*, 2026, pp. 25-60. Secondo l'autrice il ricorso alla procedura conciliativa CERD e alla funzione consultiva della Corte internazionale di giustizia come parte di una più ampia strategia di "*judicialization*" della controversia israelo-palestinese, volta a ottenere pronunce autorevoli da organi giurisdizionali o quasi-giurisdizionali del sistema delle Nazioni Unite, in un contesto nel quale il contenzioso diretto risulta difficilmente praticabile per ragioni legate, tra l'altro, alla statualità contestata della Palestina, ai limiti di *standing* e all'assenza del consenso israeliano alla giurisdizione contenziosa. L'autrice sottolinea che tali pronunce del Comitato CERD possono assumere un carattere "*authoritative*" e persino una vincolatività in senso lato, nella misura in cui precisano il contenuto degli obblighi internazionali di Israele, degli Stati terzi e delle Nazioni Unite, orientano il comportamento degli organi internazionali e incidono sul quadro entro il quale una soluzione politica della controversia deve essere ricercata. In questa prospettiva, il parere consultivo della Corte e il rapporto della Commissione conciliativa CERD non sono meri atti dichiarativi o strumenti di denuncia politica, ma concorrono alla costruzione di un quadro giuridico di riferimento capace di influenzare negoziati, scelte di policy, future iniziative giudiziarie o quasi-giudiziarie e condotte degli Stati terzi. Si evidenzia inoltre che tali pronunce portano al centro della controversia il nesso tra discriminazione razziale, segregazione, apartheid e autodeterminazione del popolo palestinese, mostrando come le politiche discriminatorie incidano non solo su singoli diritti individuali, ma anche sull'integrità del territorio palestinese e sull'unità del popolo palestinese quale soggetto titolare del diritto all'autodeterminazione. In tal senso, le ricadute concrete della procedura CERD e del raccordo con la Corte internazionale di giustizia possono essere individuate, da un lato, nella conservazione di un foro internazionale di qualificazione giuridica della discriminazione; dall'altro, nella produzione di un patrimonio documentale e

La sua utilità concreta risiede nella capacità di assicurare continuità istituzionale alla protezione: mantenere ferma la qualificazione giuridica della situazione, seguirne l'evoluzione e alimentare una pressione internazionale costante sull'adempimento degli obblighi antidiscriminatori.

5. *Riflessioni a margine delle comunicazioni interstatali nel sistema CERD: giurisdizione e ammissibilità nella recente prassi del Comitato*

La vicenda Palestina c. Israele deve essere collocata entro una più ampia riattivazione del meccanismo delle comunicazioni interstatali nel sistema CERD. Deve infatti osservarsi che le prime tre comunicazioni interstatali mai sottoposte a un *treaty body* delle Nazioni Unite sono state tutte presentate nel 2018 dinanzi al Comitato CERD: le due comunicazioni del Qatar contro Arabia Saudita ed Emirati Arabi Uniti e quella dello Stato di Palestina contro Israele.

Tale dato consente di leggere il caso palestinese non come episodio isolato, ma come parte di una fase di emersione tardiva, e tuttavia particolarmente significativa, di uno strumento rimasto inutilizzato per oltre cinquant'anni dalla sua previsione nella Convenzione⁶⁴. L'interesse di questa prassi recente non risiede soltanto nel merito delle singole controversie, ma soprattutto nel fatto che il Comitato ha utilizzato tali casi per elaborare precedenti procedurali in materia di giurisdizione, ammissibilità, rapporti tra rimedi internazionali e funzione della Commissione conciliativa *ad hoc*.

Nelle tre decisioni sulla propria giurisdizione, il Comitato CERD ha affermato il proprio potere-dovere di interpretare autonomamente la CERD, inclusa la competenza a pronunciarsi sulla propria giurisdizione secondo il principio della *compétence de la compétence*⁶⁵. Si tratta di un passaggio di rilievo, poiché il Comitato ha rivendicato una funzione interpretativa autonoma rispetto al perimetro della propria competenza, pur non essendo un organo giurisdizionale in senso stretto. Da ciò si può ritenere che tale prassi abbia contribuito a rafforzare la dimensione quasi giurisdizionale della procedura interstatale, benché non vincolante, almeno nella misura in cui il Comitato è chiamato a decidere preliminarmente se la controversia possa essere esaminata nell'ambito del proprio sistema convenzionale.

È tuttavia necessario distinguere con precisione tra giurisdizione in senso stretto e ammissibilità della comunicazione. La prima riguarda la possibilità stessa per il Comitato di conoscere della controversia; la seconda concerne, invece, le condizioni ulteriori che consentono alla comunicazione di essere esaminata nel merito. Tale distinzione è centrale, poiché consente di comprendere come il Comitato abbia progressivamente costruito, attraverso le prime comunicazioni interstatali, una scansione procedurale articolata: dapprima

interpretativo utilizzabile in altri fori, nel rafforzamento della pressione istituzionale sugli Stati e nella delimitazione del quadro giuridico entro cui le parti e gli organi delle Nazioni Unite sono chiamati a muoversi.

⁶⁴ Quanto alle comunicazioni interstatali, occorre anzitutto ricordare che il relativo meccanismo è stato previsto per la prima volta dalla Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale del 1965 ed è oggi contemplato in sette dei nove principali trattati delle Nazioni Unite sui diritti umani, o nei rispettivi protocolli opzionali. In tale prospettiva, non può che apparire significativo che la prima attivazione di tale strumento sia intervenuta solo dopo oltre cinquant'anni.

⁶⁵ Cfr. CERD/C/99/5, *Decision on the jurisdiction of the Committee in respect of the inter-State communication submitted by Qatar against Saudi Arabia*, 19 ottobre 2020. CERD/C/100/5, *Decision on the jurisdiction of the Committee in respect of the inter-State communication submitted by Palestine against Israel*, 16 giugno 2021.

la verifica della propria competenza a conoscere della controversia⁶⁶; successivamente, l'esame dei requisiti di ammissibilità, tra cui l'esaurimento dei rimedi interni, la riconducibilità materiale delle doglianze alla Convenzione e l'eventuale incidenza di procedimenti paralleli.

Con riferimento alla giurisdizione, il Comitato *CERD* ha accertato, nelle tre decisioni adottate sulle prime comunicazioni interstatali, che entrambe le parti della controversia fossero Stati parti della Convenzione. Al tempo stesso, esso ha ritenuto che non fosse necessaria l'esistenza di rapporti convenzionali bilaterali tra lo Stato ricorrente e lo Stato convenuto⁶⁷.

Tale affermazione assume particolare rilievo nel caso Palestina c. Israele laddove quest'ultimo sosteneva, infatti, che l'obiezione qualificata formulata all'instaurazione di rapporti convenzionali con la Palestina, in occasione dell'adesione di quest'ultima alla *CERD* nel 2014, comportasse un rifiuto complessivo di intrattenere rapporti convenzionali con essa, inclusi quelli relativi ai meccanismi di garanzia della Convenzione e, in particolare, alla procedura di comunicazione interstatale⁶⁸.

Nel dettaglio, la Palestina sosteneva che l'attivazione della procedura interstatale non richiedesse l'esistenza di rapporti convenzionali bilaterali con Israele, in ragione della particolare natura degli obblighi derivanti dalla *CERD*. Nelle proprie osservazioni, essa richiamava infatti «the relevance of the erga omnes character of the obligations under the Convention»⁶⁹ e «the lack of the necessity of a bilateral treaty relation to trigger the proceedings established in articles 11 to 13 of the Convention»⁷⁰. La tesi palestinese, tuttavia, non mirava a far discendere la giurisdizione del Comitato dalla sola invocazione di obblighi *erga omnes*; al contrario, la Palestina riconosceva che tale invocazione, di per sé, non fosse sufficiente a costituire una base autonoma di competenza. Il punto era diverso, e più circoscritto: occorre stabilire se, quando siano in gioco obblighi convenzionali di natura *erga omnes*, uno Stato parte possa paralizzare l'attivazione del meccanismo interstatale mediante una dichiarazione unilaterale volta a escludere rapporti convenzionali bilaterali con un altro Stato parte⁷¹. Nella prospettiva palestinese, l'art. 11 della *CERD* non esigerebbe un vincolo convenzionale bilaterale tra lo Stato autore della comunicazione e lo Stato resistente, ma soltanto che entrambi siano parti della Convenzione e che il primo ritenga il secondo inadempiente agli obblighi convenzionali assunti. Ne deriverebbe che, essendo Palestina e Israele parti della *CERD*, il meccanismo interstatale avrebbe dovuto operare in forza della loro comune soggezione al medesimo regime convenzionale.⁷²

⁶⁶ La lettura combinata delle tre *Decisions* volge a favore di questa scansione temporale. Il comitato ha dapprima compiuto una valutazione sulla giurisdizione e successivamente sull'ammissibilità della comunicazione: *CERD/C/99/5, Decision on jurisdiction Qatar v. KSA*; *CERD/C/99/3, Decision on jurisdiction Qatar v. the UAE*; *CERD/C/100/3, CERD/C/100/4, CERD/C/100/5 Decision on jurisdiction, Palestine v. Israel*.

⁶⁷ Cfr. par. 60, *CERD/C/100/5 Decision on jurisdiction, Palestine v. Israel*, dove il Comitato ha statuito che: «It is the relationship that each State party has under the Convention, as supervised by the Committee, that is determinative, rather than the relationship that may exist on a bilateral level between any two States parties. The obligations which States owe under articles 11 to 13 of the Convention on the one hand and article 9 on the other, are of the same family, with the common purpose of ensuring the effective prohibition of racial discrimination, an erga omnes norm, for the common good of the whole international community which cannot be derogated from by the unilateral action of one State party, and which has no relevance to the existence of any prior bilateral relationship between States».

⁶⁸ *Ibidem*, par. 24.

⁶⁹ *Ibidem*, par. 11.

⁷⁰ *Idem*.

⁷¹ *Ibidem* par. 16.

⁷² *Ibidem* par. 17.

Israele opponeva una lettura diversa, come accennato, fondata sulla distinzione tra obblighi sostanziali e meccanismo procedurale. Anche ammettendo il carattere *erga omnes* degli obblighi derivanti dalla CERD, ciò non poteva comportare, secondo il resistente, l'automatica disponibilità della procedura interstatale in assenza di rapporti convenzionali bilaterali. La Palestina avrebbe dunque confuso il piano sostanziale degli obblighi con quello procedurale dell'art. 11: il meccanismo interstatale, in quanto previsto da un trattato, sarebbe rimasto soggetto alle regole del diritto dei trattati e avrebbe presupposto l'esistenza di un rapporto convenzionale tra le parti⁷³.

Il Comitato ha accolto, nella sostanza, l'impostazione palestinese. Il Comitato ha rilevato, infatti, che gli obblighi *erga omnes* sono obblighi dovuti alla comunità internazionale nel suo insieme e che, secondo la Corte internazionale di giustizia, il divieto di discriminazione razziale rientra tra le norme aventi tale carattere⁷⁴. In questo quadro, il Comitato ha riferimento allo *jus cogens* per rafforzare la qualificazione sostanziale degli obblighi protetti: lo *jus cogens*, dunque, segnalerebbe che il divieto di discriminazione razziale non è una regola disponibile alla volontà degli Stati, ma una norma fondamentale e inderogabile dell'ordinamento internazionale⁷⁵: « Obligations are invariably applicable *erga omnes* whenever the obligations relate to peremptory norms of international law or *jus cogens* »⁷⁶. In definitiva il divieto di discriminazione razziale non può essere neutralizzato indirettamente mediante una dichiarazione unilaterale diretta a escludere rapporti convenzionali bilaterali⁷⁷. Il meccanismo interstatale deve quindi essere letto alla luce di questa funzione: esso mira ad assicurare il bene collettivo di tutti gli Stati parti e opera come strumento di garanzia comune del divieto di discriminazione razziale⁷⁸.

Ne deriva che gli obblighi *erga omnes* non hanno creato *ex nihilo* la giurisdizione del Comitato, ma hanno impedito un'interpretazione rigidamente sinallagmatica dell'art. 11

⁷³ *Ibidem*, par. 38.

⁷⁴ *Ibidem*, par. 39. Il Comitato riferendosi al caso *Barcelona Traction* ha asserito che «The Committee also notes that the Court has indicated that at least four norms that prohibit aggression, torture, genocide and racial discrimination have an *erga omnes* character. Obligations are invariably applicable *erga omnes* whenever the obligations relate to peremptory norms of international law or *jus cogens*».

⁷⁵ Nel ragionamento del Comitato, *erga omnes* e *jus cogens* non sono concetti sovrapponibili, ma operano in modo convergente. Il primo qualifica la direzione dell'obbligo, dovuto alla comunità internazionale nel suo insieme; il secondo qualifica la natura della norma, inderogabile e sottratta alla disponibilità degli Stati. Con riferimento al divieto di discriminazione razziale, il Comitato valorizza entrambi i profili: da un lato, ne afferma il carattere *erga omnes*; dall'altro, richiama la sua riconducibilità al nucleo delle norme imperative di diritto internazionale generale. Tale convergenza non crea autonomamente la giurisdizione del Comitato, ma rafforza la lettura della CERD come trattato non sinallagmatico, orientato alla protezione di un bene comune e alla garanzia collettiva degli obblighi antidiscriminatori. Sul rapporto tra *jus cogens* e obblighi *erga omnes*, e l'opportuna distinzione, si veda M. FRULLI, *Antonio Cassese, Diritto Internazionale*, 2021, pp. 299-315. Il primo concetto è stato codificato dalla Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969 (artt. 53 e 64) ed individua norme imperative di diritto internazionale generale dalle quali non è consentita alcuna deroga, con la conseguenza della nullità dei trattati incompatibili. Il secondo, è stato elaborato dalla Corte internazionale di giustizia nella sentenza *Barcelona Traction*, (1970), e designa invece obblighi dovuti nei confronti della comunità internazionale nel suo complesso, il cui rispetto interessa tutti gli Stati. Le due categorie non coincidono: lo *jus cogens* attiene al carattere inderogabile della norma, mentre gli obblighi *erga omnes* riguardano la titolarità dell'interesse protetto e la legittimazione di tutti gli Stati a pretenderne l'osservanza. Esiste tuttavia un nucleo di norme quale il divieto di discriminazione razziale che presenta entrambe le caratteristiche.

⁷⁶ *Ibidem*, par. 39.

⁷⁷ *Ibidem*, par. 40. Il Comitato ha fatto discendere una conseguenza sistematica: la CERD appartiene alla categoria dei trattati sui diritti umani orientati alla protezione di un bene comune, in contrasto con i trattati il cui oggetto resta limitato all'interesse individuale degli Stati parti.

⁷⁸ *Ibidem*, par. 54.

CERD. Da ciò discende il punto decisivo: il meccanismo interstatale previsto dall'art. 11 non può essere interpretato come una semplice facoltà bilaterale, dipendente dalla permanenza di rapporti convenzionali individualizzati tra ricorrente e resistente. Esso costituisce, piuttosto, uno degli strumenti attraverso cui gli Stati parti assicurano collettivamente l'osservanza della Convenzione. La dichiarazione unilaterale di Israele non è dunque idonea a neutralizzare il funzionamento della procedura interstatale, poiché ciò comprometterebbe l'effettività della garanzia collettiva predisposta dalla *CERD*.

Quanto all'ammissibilità, la recente prassi interstatale mostra come il Comitato abbia progressivamente ricondotto a tale fase alcune questioni dirimenti: l'esaurimento dei rimedi interni, la riconducibilità materiale delle doglianze alla Convenzione e l'incidenza di eventuali procedimenti paralleli. La distinzione rispetto alla giurisdizione in senso stretto assume così rilievo metodologico, poiché consente di separare la possibilità per il Comitato di conoscere della controversia dalle condizioni che ne permettono l'esame nel merito⁷⁹.

Con riferimento alla competenza *ratione materiae* riguarda la riconducibilità dei fatti denunciati all'ambito materiale della Convenzione. Essa non coincide con la giurisdizione in senso stretto: il Comitato può essere competente a conoscere di una comunicazione, ma deve poi verificare se le condotte lamentate rientrino effettivamente nella nozione di discriminazione razziale ai sensi della *CERD*. Tale questione è emersa con particolare chiarezza nei casi Qatar c. Arabia Saudita e Qatar c. Emirati Arabi Uniti, nei quali il problema era stabilire se misure dirette contro cittadini qatarioti potessero integrare una discriminazione fondata sull'"origine nazionale" ai sensi dell'art. 1 *CERD*⁸⁰. Il Comitato ha adottato una lettura ampia della Convenzione, ritenendo che anche distinzioni formalmente fondate sulla nazionalità possano rientrare nell'ambito dell'origine nazionale, qualora producano effetti discriminatori contrari all'oggetto e allo scopo della Convenzione. Questo profilo è particolarmente importante in chiave comparativa, perché consente di cogliere una divergenza tra l'approccio del Comitato e quello seguito dalla Corte internazionale di giustizia nel caso Qatar c. Emirati Arabi Uniti. La Corte ha infatti adottato una lettura più restrittiva, distinguendo tra caratteristiche inerenti alla nascita, quali razza, colore, discendenza, origine nazionale o etnica, e nazionalità quale status giuridico modificabile nel corso della vita⁸¹. Il Comitato, invece, sembra aver privilegiato una lettura funzionale e orientata agli effetti concreti della discriminazione⁸². Ne deriva un dato di interesse: pur non essendo una corte, il Comitato contribuisce autonomamente alla definizione del contenuto materiale della Convenzione e può elaborare interpretazioni non perfettamente coincidenti con quelle della Corte internazionale di giustizia.

Quanto all'esaurimento dei rimedi interni, l'art. 11, par. 3, *CERD* impone al Comitato di accertare che i rimedi disponibili siano stati invocati ed esauriti, secondo i principi generalmente riconosciuti del diritto internazionale. Nella prassi recente, tuttavia, il Comitato ha ammesso una significativa attenuazione, o meglio un'eccezione, di tale requisito quando vi siano elementi *prima facie* dell'esistenza di una politica o prassi generalizzata di discriminazione razziale⁸³. In tali ipotesi, il previo esperimento dei rimedi interni può risultare

⁷⁹ Cfr. N. SALEM, *Awakening of Inter-State Communications Mechanism Before the CERD & Its Potential to Enhance the Justiciability of Racial Discrimination*, in *Human Rights Quarterly*, 2025, pp. 45-62.

⁸⁰ Cfr. par. 10-19, CERD/C/99/6, *Decision on admissibility, Qatar v. KSA*.

⁸¹ Cfr. parr. 98-100 e 105, *Preliminary Objection, Judgment of 4 February 2021, Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Qatar v. United Arab Emirates)*.

⁸² Cfr. par. 64-65, CERD/C/99/4, *Decision on admissibility, Qatar v. UAE*.

⁸³ Cfr. par. 20 e 28-30, CERD/C/103/4, *Decision on admissibility, Palestine v. Israel*.

inidoneo o inefficacie, proprio perché la violazione denunciata non si esaurisce in un episodio individuale, ma si inserisce in un quadro strutturale. Nel caso Palestina c. Israele, tale profilo assume particolare rilievo, poiché le allegazioni palestinesi riguardavano non singoli atti isolati, ma un sistema di politiche e pratiche discriminatorie nei Territori palestinesi occupati con ripercussioni anche sull'accesso alla giustizia locale⁸⁴.

Viene poi in rilievo il tema dei procedimenti paralleli. Nel caso Qatar c. Emirati Arabi Uniti, il Comitato ha escluso che la contemporanea pendenza di una controversia dinanzi alla Corte internazionale di giustizia impedisse l'esame della comunicazione interstatale⁸⁵. L'art. 22 della CERD è stato interpretato non come una disposizione che impone una sequenza necessaria tra negoziato, procedura convenzionale e ricorso alla Corte, ma come norma che lascia agli Stati la possibilità di scegliere tra strumenti alternativi⁸⁶.

Come noto, l'art. 22 della CERD dispone che «ogni controversia tra due o più Stati contraenti in merito all'interpretazione o all'applicazione della presente Convenzione, che non sia stata definita mediante negoziati o a mezzo di procedure espressamente previste dalla detta Convenzione, sarà portata, a richiesta di una qualsiasi delle parti in controversia, dinanzi alla Corte internazionale di giustizia perché essa decida in merito, a meno che le parti in controversia non convengano di definire la questione altrimenti».

Orbene l'art. 22 costituisce certamente il nodo interpretativo attraverso cui si definisce il rapporto tra la procedura interstatale prevista dagli artt. 11-13 e il possibile deferimento della controversia alla Corte internazionale di giustizia. La questione, in particolare, concerne la natura delle condizioni preliminari contemplate dalla clausola compromissoria: occorre stabilire se il mancato componimento della controversia mediante negoziato e il ricorso alle procedure espressamente previste dalla Convenzione debbano essere intesi come presupposti cumulativi oppure come vie alternative di accesso alla Corte. Nel primo caso, l'art. 22 assumerebbe una funzione rigidamente sequenziale, imponendo il previo esaurimento della procedura convenzionale dinanzi al Comitato e alla Commissione conciliativa; nel secondo, esso consentirebbe l'instaurazione del giudizio dinanzi alla Corte una volta esperito infruttuosamente il negoziato, senza che ciò determini l'assorbimento o la paralisi della procedura ex artt. 11-13.

Come sottolineato da taluna dottrina, appare più persuasiva una concezione non gerarchica del rapporto tra i due meccanismi⁸⁷. In tale prospettiva, la procedura dinanzi al Comitato CERD conserva una propria autonomia funzionale rispetto al giudizio davanti alla Corte internazionale di giustizia: la prima si iscrive in una logica di controllo convenzionale, conciliazione e formulazione di raccomandazioni non vincolanti; il secondo appartiene invece al piano propriamente giurisdizionale e culmina in una decisione vincolante. Ne

⁸⁴ *Ibidem*, parr. 25-26.

⁸⁵ Cfr. par. 42-52, CERD/C/99/4, *Decision on admissibility, Qatar v. UAE*.

⁸⁶ J. EIKEN, *Breaking new ground – Again ? The CERD Committee's decision on admissibility in Palestine v. Israel*, in *EJIL : Talk!*, *Blog of the European Journal of International Law*, maggio 2021; G. ULFESTEIN, *Who is the Final Interpreter in Human Rights: the ICJ v CERD ??*, in *EJIL : Talk!*, *Blog of the European Journal of International Law*, Febbraio 2021.

⁸⁷ G. ULFESTEIN, *Who is the Final Interpreter*, cit. Secondo l'autore l'impostazione più convincente appare quella che valorizza la diversità funzionale dei due procedimenti: il Comitato e la Commissione operano in una logica quasi giurisdizionale e conciliativa, destinata a produrre raccomandazioni non vincolanti; la CIG, invece, esercita una funzione giudiziale e adotta decisioni vincolanti. Ne deriva che la pendenza contemporanea dei due procedimenti non comporta, di per sé, una situazione di litispendenza, ma può piuttosto essere interpretata come manifestazione di un sistema di tutela su più livelli. In tale sistema, strumenti procedurali diversi, dotati di funzioni autonome e di differente intensità giuridica, concorrono in modo complementare e differenziato all'attuazione della Convenzione.

consegue che la contemporanea pendenza dei due procedimenti non integra, di per sé, una situazione di litispendenza - concetto, peraltro, “estraneo” al diritto internazionale pubblico⁸⁸ - né impone l'applicazione del principio *electa una via non datur recursus ad alteram*. Essa rivela piuttosto la coesistenza, all'interno della CERD, di strumenti diversi e potenzialmente complementari di attuazione della Convenzione, ciascuno dotato di una distinta funzione procedurale e di un diverso grado di incidenza giuridica. Dunque, detta pendenza simultanea deve essere letta come espressione di un sistema multilivello di tutela.

In conclusione, la recente prassi del Comitato CERD mostra che la comunicazione interstatale non è soltanto uno strumento conciliativo, ma anche uno spazio di elaborazione procedurale. Attraverso le decisioni su giurisdizione e ammissibilità, il Comitato ha chiarito le condizioni di accesso al meccanismo, ha precisato il rapporto tra obblighi convenzionali collettivi e consenso statale, ha affrontato il problema della competenza *ratione materiae* e ha escluso che la pendenza di procedimenti “paralleli” dinanzi alla Corte internazionale di giustizia paralizzi, di per sé, l'esame della comunicazione. Ne deriva una procedura dotata di una significativa funzione sistemica: essa non sostituisce la giurisdizione internazionale, ma contribuisce alla giustiziabilità della discriminazione razziale mediante strumenti propri, non vincolanti ma giuridicamente rilevanti.

6. Conclusioni

L'analisi svolta consente di leggere la vicenda Palestina c. Israele non soltanto come un caso di attivazione della procedura interstatale prevista dagli artt. 11-13 della CERD, ma come un banco di prova più ampio della capacità del Comitato di utilizzare in modo coordinato gli strumenti procedurali a sua disposizione. Il dato più significativo non risiede, infatti, nella produzione di un esito vincolante assimilabile a una sentenza, bensì nella costruzione di una sequenza istituzionale capace di trasformare obblighi convenzionali di carattere collettivo in forme articolate di accertamento, qualificazione giuridica, raccomandazione e monitoraggio.

La comunicazione interstatale presentata dalla Palestina ha mostrato, anzitutto, la peculiare accessibilità del meccanismo CERD. Il Comitato ha affermato la propria giurisdizione pur in assenza di rapporti convenzionali bilaterali tra le parti, valorizzando la natura non sinallagmatica degli obblighi convenzionali e il carattere *erga omnes* del divieto di

⁸⁸ Secondo parte della dottrina, il principio di *lis pendens* non costituisce, nel diritto internazionale pubblico, una regola generale di applicazione automatica, ma opera piuttosto come criterio processuale sviluppato soprattutto nei sistemi interni e nel diritto internazionale privato, al fine di evitare la duplicazione di giudizi identici. La sua trasposizione nei rapporti tra organi internazionali resta problematica, in assenza di una disciplina convenzionale espressa e considerata la diversa natura delle sedi coinvolte. Si veda sul punto I. V. GETMAN-PAVLOVA, M. A. FILATOVA, *Lis Pendens Principle in International Civil Procedure: Actions and Parties Identity Issues*, in *Herald Civil Procedure*, 2018, pp. 240-255.

Nel caso Qatar c. Emirati Arabi Uniti, gli Emirati Arabi Uniti hanno invocato la *lis pendens* per contestare la contemporanea pendenza del procedimento dinanzi al Comitato CERD e di quello dinanzi alla Corte internazionale di giustizia; tuttavia, la stessa impostazione difensiva riconosceva che tale principio non risultava ancora pienamente cristallizzato nel diritto internazionale. Il Comitato ha poi escluso che la pendenza parallela dei due procedimenti impedisse l'esame della comunicazione interstatale, valorizzando peraltro la diversa natura degli organi e degli effetti prodotti: raccomandazioni non vincolanti nel sistema CERD, decisione giudiziale vincolante dinanzi alla Corte.

discriminazione razziale. Al tempo stesso esso ha precisato i confini tra giurisdizione e ammissibilità, confrontandosi con questioni quali la competenza *ratione materiae*, l'esaurimento dei rimedi interni e la pendenza di procedimenti paralleli dinanzi alla Corte internazionale di giustizia. Ne emerge un modello procedurale non meramente amministrativo, ma dotato di una significativa densità, "quasi giurisdizionale".

In questa prospettiva, la presa di posizione sulla legge israeliana relativa alla pena di morte per i cosiddetti "terroristi" palestinesi assume un rilievo emblematico: il Comitato non si limita a censurare una misura di diritto interno in quanto tale, ma la riconduce al più ampio contesto di discriminazione razziale già oggetto della comunicazione interstatale e delle raccomandazioni della Commissione conciliativa.

Ne deriva una conclusione di ordine più generale. Il sistema *CERD* non opera attraverso un unico procedimento, né attraverso un solo tipo di atto. Esso si articola piuttosto in una pluralità di strumenti che, pur restando distinti sul piano formale, possono richiamarsi reciprocamente e concorrere alla costruzione di un controllo convenzionale unitario. La forza del Comitato risiede proprio in questa capacità di raccordo: non sostituire gli organi giurisdizionali internazionali, ma affiancarli mediante strumenti flessibili, cumulativi e progressivi, idonei a rafforzare la giustiziabilità della discriminazione razziale anche in assenza di una pronuncia vincolante.

Proprio questa dimensione procedurale multilivello consente di cogliere il valore sistemico del Comitato: esso non chiude il conflitto, né pretende di risolverlo, ma preserva uno spazio convenzionale di responsabilizzazione fondato sul divieto di discriminazione razziale e sulla sua proiezione quale interesse comune della comunità internazionale.