

## *Accesso alla giustizia internazionale e uguaglianza delle parti: la posizione giuridica degli individui dinanzi alle Corti regionali dei diritti umani*

Caterina MILO\*

**Sommario:** 1. Introduzione 2. La tutela dell'accesso alla giustizia degli individui nel diritto internazionale 3. Le norme che garantiscono accesso alla giustizia internazionale agli individui: il caso delle Corti regionali dei diritti umani 4. Gli ostacoli strutturali all'uguaglianza nell'accesso alla giustizia internazionale 5. Conclusioni

### 1. Introduzione

Uno degli elementi fondamentali della garanzia del giusto processo è il diritto di accesso alla giustizia. Quest'ultimo è comunemente inteso come il diritto di presentare un ricorso dinanzi a un organo giurisdizionale e la garanzia che questo venga preso in considerazione dall'organo giudicante<sup>1</sup>. A questa definizione deve, tuttavia, essere aggiunto un elemento supplementare, ovvero la garanzia che l'accesso sia assicurato in condizioni di uguaglianza a tutte le parti coinvolte<sup>2</sup>. In questo senso, il diritto di accesso alla giustizia si intreccia con la garanzia di uguaglianza delle parti, anch'essa elemento chiave del diritto ad un giusto processo. Si tratta di una nozione da non confondere con il diritto ad un rimedio effettivo, un concetto più ampio che non richiede necessariamente l'intervento di un organo giurisdizionale<sup>3</sup>.

La concezione moderna dell'accesso alla giustizia appare quindi strettamente collegata alle nozioni di giusto processo e di uguaglianza delle parti, richiedendo una 'parità di accesso'<sup>4</sup>. Negli ordinamenti interni, tale diritto si è sviluppato per rispondere alla necessità di avere un apparato giurisdizionale accessibile a tutti e in grado di portare a risultati che siano giusti dal punto di vista individuale e sociale, sulla base della constatazione che "social justice, as sought by our modern societies, presupposes effective access"<sup>5</sup>. Tracce di questa evoluzione si riscontrano in gran parte delle Costituzioni nazionali. Alcune contengono un riferimento esplicito al principio, come nel caso

---

\* Assegnista di ricerca in Diritto internazionale, Università di Trento.

<sup>1</sup> F. Francioni, *The Rights of Access to Justice under Customary International Law*, in F. Francioni (ed.), *Access to Justice as a Human Right*, Oxford, 2007, p. 1.

<sup>2</sup> Comitato dei diritti umani, Commento generale n. 32, art. 14, "Right to equality before courts and tribunals and to fair trial", 2007, CCPR/C/GC/32, *General Comment 32*, par. 8: "The right to equality before courts and tribunals, in general terms, guarantees, in addition to the principles mentioned in the second sentence of Article 14, paragraph 1, those of equal access and equality of arms, and ensures that the parties to the proceedings in question are treated without any discrimination".

<sup>3</sup> Si veda, ad esempio, la relazione tra gli artt. 6 e 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, dove l'art. 6 è *lex specialis* rispetto all'art. 13. Cfr. Corte EDU, [Guide on Article 13 of the European Convention on Human Rights](#), 2024, par. 144 ss.

<sup>4</sup> CIG, *Judgment No. 2867 of the Administrative Tribunal of the International Labour Organization upon a Complaint Filed against the International Fund for Agricultural Development*, Parere consultivo, ICJ Reports 2012, p. 10, par. 39.

<sup>5</sup> M. Cappelletti, B. Garth, *Access to Justice: The Newest Wave in the Worldwide Movement to Make Rights Effective*, in *Buffalo Law Review*, 27(2)/1978, p. 182.

della Costituzione italiana che prevede, all'art. 24 (1), che “[t]utti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi”. Analogamente, la Costituzione spagnola, all'art. 24 (1), prevede che “[t]odas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión”<sup>6</sup>. Altre costituzioni, pur in termini meno espliciti, proteggono in ogni caso l'accesso alla giustizia. Ad esempio, il combinato disposto del Quinto e del Settimo Emendamento della Costituzione degli Stati Uniti protegge il diritto di accesso ad un processo con giuria<sup>7</sup>. Eccezioni degne di nota sono le costituzioni di Francia e Cina, che non fanno riferimento all'accesso alla giustizia. La prima, tuttavia, ha progressivamente riconosciuto questo principio sulla base dell'art. 16 della Dichiarazione dei Diritti dell'Uomo e del Cittadino del 1789, che stabilisce che “[o]gni società in cui la garanzia dei diritti non è assicurata, né la separazione dei poteri stabilita, non ha una costituzione”. Partendo da questa disposizione, il *Conseil constitutionnel* ha affermato che il principio trova applicazione in Francia<sup>8</sup>.

Come si vedrà, tali tradizioni costituzionali hanno progressivamente influenzato lo sviluppo del diritto di accesso alla giustizia nel diritto internazionale dei diritti umani<sup>9</sup>. Tuttavia, se i trattati sui diritti umani sono ricollegabili alle esperienze di diritto interno, è da verificare quanto della nozione di ‘parità di accesso’ sia trasponibile sul piano internazionale quale ‘parità di accesso alla giustizia internazionale’ quando in gioco sia l'accesso di individui, intesi come persone fisiche e giuridiche, e non solo dei tradizionali soggetti di diritto internazionale, ovvero Stati e organizzazioni internazionali (“OI”).

Per analizzare i termini di questa trasposizione, l'articolo si concentra sulla procedura delle Corti regionali dei diritti umani. In caso di controversie tra Stati, l'accesso alla giustizia è collegato al principio del consenso, ovvero la prerogativa tipicamente statale di fondare la giurisdizione di una corte o un tribunale internazionale sul proprio consenso al suo operato. I processi che coinvolgono soggetti diversi dagli Stati e in particolare individui, d'altra parte, sollevano problemi peculiari. Infatti, le differenze in termini di soggettività internazionale e di caratteristiche tra Stati e individui creano inevitabili ostacoli alle garanzie di uguaglianza delle parti e di parità di accesso. Inoltre, l'esercizio della giurisdizione delle Corti regionali dei diritti umani si fonda pur sempre sul consenso degli Stati coinvolti: l'accesso alla giustizia degli individui, come si vedrà, è subordinato a tale consenso.

Sulla base di queste osservazioni, l'articolo propone innanzitutto una ricostruzione della norma internazionale che protegge l'accesso alla giustizia, per poi dimostrare che essa risulta applicabile esclusivamente ai giudizi interni (sezione 2). L'articolo procede quindi con l'analisi delle norme pattizie che offrano agli individui un accesso alle Corti regionali dei diritti umani, evidenziando le differenze tra le varie corti e distinguendo tra accesso diretto e indiretto (o ‘mediato’) alla giustizia internazionale (sezione 3). Infine, l'analisi si concentra sull'impossibilità di garantire uguaglianza sostanziale nell'accesso alla giustizia internazionale anche qualora l'accesso sia concesso in condizioni di uguaglianza formale (sezione 4). Tale impossibilità dipende sia da carenze del sistema – ad esempio in tema di assistenza per le spese legali – che da limiti non patologici, ma bensì strutturali del processo internazionale, qualora esso si confronti con attori aventi ruoli molto diversi nell'ordinamento internazionale.

<sup>6</sup> Si vedano anche le Costituzioni di Giappone (art. 32), Kenya (art. 48), Svizzera (art. 29), Emirati Arabi Uniti 1971 (modificata nel 2009) (art. 41).

<sup>7</sup> Sulle somiglianze tra i sistemi statunitense, britannico, italiano e francese, si veda S. Guinchard et al., *Droit processuel. Droits fondamentaux du procès* (undicesima edizione), Parigi, 2021, pp. 611-621.

<sup>8</sup> Si veda Conseil constitutionnel, Decisione n° 2014-455 QPC del 6 marzo 2015, par. 3: “Considérant qu’aux termes de l’article 16 de la Déclaration de 1789: ‘Toute société dans laquelle la garantie des droits n’est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n’a point de Constitution’; qu’est garanti par cette disposition le droit des personnes à exercer un recours juridictionnel effectif”.

<sup>9</sup> Si veda *infra* sezione 2. M. Iovane, P. Rossi, *International Fundamental Values and Obligations Erga Omnes*, in M. Iovane, F.M. Palombino, D. Amoroso, G. Zarra (eds.), *The Protection of General Interests in Contemporary International Law*, Oxford, 2021, p. 46 ss., p. 49: “[c]onstitutionalist theories on fundamental values have exercised great influence on the thought of international lawyers”. Si veda anche M. Iovane, *Metodo costituzionalistico e ruolo dei giudici nella formulazione dei principi generali del diritto internazionale*, in *Ars interpretandi*, 1/2008, p. 103 ss.

## 2. La tutela dell'accesso alla giustizia degli individui nel diritto internazionale

Oltre ad essere protetto nella maggioranza degli ordinamenti nazionali, l'accesso alla giustizia è progressivamente divenuto oggetto di protezione da parte del diritto internazionale. Uno dei primi esempi di tale protezione è rinvenibile nelle disposizioni relative alla responsabilità degli Stati per i danni ai cittadini stranieri e, in particolare, per il diniego di giustizia. Questo concetto compare già nel 1926 nel lavoro del Relatore del "Committee of Experts for the Progressive Codification", Gustavo Guerrero<sup>10</sup>, che ha definito il diniego di giustizia come "a refusal to grant foreigners free access to the courts instituted in a State for the discharge of its judicial functions, or the failure to grant free access, in a particular case, to a foreigner who seeks to defend his rights, although, in the circumstances, nationals of the State would be entitled to such access". Un'ulteriore evoluzione di questa nozione si ritrova nell' "Harvard Draft on State Responsibility" del 1929, che fa riferimento a un concetto di diniego di giustizia che implica "a denial, unwarranted delay or obstruction of access to courts, gross deficiency in the administration of judicial or remedial process, failure to provide those guaranties which are generally considered indispensable to the proper administration of justice, or a manifestly unjust judgment"<sup>11</sup>. Quest'ultima definizione di diniego di giustizia offre già una nozione più evoluta di accesso alla giustizia, non trattandosi della mera possibilità di accedere a un tribunale, ma di accedere a una serie di garanzie processuali. Gli articoli sul diniego di giustizia sono rimasti lo strumento principale per la protezione dell'accesso alla giustizia fino alla pubblicazione, nel 1961, del "Revised Draft on Responsibility of the State for Injuries Caused in its Territory to the Person or Property of Aliens" del Relatore Speciale García Amador, nel quale il diniego di giustizia è regolato agli artt. 1 e 3. In ogni caso, con il progressivo spostamento dell'attenzione della Commissione del diritto internazionale verso i problemi generali della responsabilità degli Stati per atti illeciti a livello internazionale, non limitati al solo ambito del trattamento degli stranieri, il diniego di giustizia è scomparso dai lavori della Commissione<sup>12</sup>.

Il discorso sull'accesso alla giustizia è stato invece progressivamente assorbito nell'alveo del diritto internazionale dei diritti umani: non più un diritto che può essere invocato dagli stranieri contro uno Stato diverso dal proprio, ma un diritto di tutti gli individui, vigente anche nei confronti del proprio Stato di nazionalità<sup>13</sup>. Sebbene i trattati sui diritti umani non tutelino espressamente l'accesso alla giustizia in relazione ai procedimenti civili<sup>14</sup>, esso viene comunemente ritenuto un presupposto della garanzia dell'equo processo<sup>15</sup>. Nel caso *Golder c. Regno Unito*, per esempio, la Corte europea dei diritti dell'uomo ("Corte EDU") si è confrontata con un reclamo di mancato accesso alla giustizia che il ricorrente qualificava come una violazione dell'art. 6(1). Attraverso un'attenta interpretazione del testo della Convenzione europea dei diritti dell'uomo ("CEDU"), la Corte ha rilevato che il diritto di accesso costituisce un elemento inerente al diritto sancito dall'art. 6(1), il quale incarna il "right to a court" del quale il diritto di accesso alla giustizia costituisce un aspetto<sup>16</sup>.

---

<sup>10</sup> G. Guerrero, *Questionnaire No. 4: Responsibility of States for Damage done in their Territories to the Person or Property of Foreigners*, in *The American Journal of International Law*, 20(3)/1926, p. 193.

<sup>11</sup> *Report on International Responsibility* by Mr. F.V. Garcia-Amador, Special Rapporteur, A/CN.4/96, p. 229, art. 9.

<sup>12</sup> Il diniego di giustizia è rimasto al centro dell'attenzione nell'ambito del diritto internazionale degli investimenti (F.M. Palombino, *Fair and Equitable Treatment and the Fabric of General Principles*, L'Aia, 2018, pp. 58-73) o nello 'standard minimo internazionale', solitamente considerato una norma di diritto internazionale consuetudinario che include la protezione dell'accesso alla giustizia (M. Paparinskis, *The International Minimum Standard and Fair and Equitable Treatment*, Oxford, 2013, pp. 181-216).

<sup>13</sup> Su questa evoluzione si veda F. Francioni, *The Rights of Access to Justice*, cit., pp. 23-24.

<sup>14</sup> Fa eccezione la Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli che all'art. 7(1), stabilisce che "[e]very individual shall have the right to have his cause heard".

<sup>15</sup> J. Cooper, *Procedural Due Process, Human Rights and the Added Value of the Right to a Fair Trial*, in *Judicial Review*, 2006, p. 78 ss., p. 83; L. Doswald-Beck, *Fair Trial, Right to, International Protection*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2013, par. 33.

<sup>16</sup> Corte EDU, *Golder c. Regno Unito*, ricorso n. 4451/70, sentenza del 21 febbraio 1975, par. 36.

Disposizioni relative al giusto processo si trovano in quasi tutti gli strumenti internazionali a tutela dei diritti umani. Già l'art. 10 della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani prevedeva il diritto ad "una equa e pubblica udienza". È interessante notare che una versione transitoria della Dichiarazione vedeva l'attuale art. 10 diviso in due articoli, di cui uno prevedeva che "[e]veryone shall have access to independent and impartial tribunals for the determination of his rights and obligations"<sup>17</sup>. Il riferimento all'accesso fu eliminato dalla versione del 18 giugno 1948, che menziona solo il diritto a un equo processo<sup>18</sup>. Parimenti, l'art. 14(1) del Patto sui diritti civili e politici non utilizza espressamente la formula 'accesso alla giustizia', ma è stata interpretato come inclusivo di quest'ultimo diritto<sup>19</sup>.

A livello regionale, il diritto ad un equo processo è tutelato dall'art. 6(1) della CEDU, dall'art. 8(1) della Convenzione americana dei diritti dell'uomo ("Convenzione americana"), dall'art. 7(1)(1) della Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli ("Carta africana") e dall'art. 13 della Carta araba dei diritti umani. Tutti questi articoli rispecchiano, in qualche misura, l'art. 14 del Patto sui diritti civili e politici e sono stati tutti interpretati come inclusivi di una tutela del diritto di accesso alla giustizia<sup>20</sup>. Una prassi così estesa in materia di accesso alla giustizia ha portato molti a chiedersi se tale diritto abbia acquisito uno status consuetudinario, e la domanda ha avuto per lo più una risposta affermativa<sup>21</sup>.

Come anticipato, l'accesso alla giustizia è considerato uno degli elementi chiave non solo della garanzia del giusto processo, ma anche della protezione dell'uguaglianza delle parti. Sia il Commento generale n. 32<sup>22</sup> che i "Principles and Guidelines on the Right to a Fair Trial and Legal Assistance in Africa" della Commissione africana<sup>23</sup> fanno riferimento alla parità di accesso, e questo punto di vista è stato fatto proprio anche dalla Corte internazionale di giustizia ("CIG")<sup>24</sup>. Poiché un accesso 'inequale' alla giustizia sarebbe contrario sia alla sua definizione che alla sua relazione con l'equo processo – che richiede l'uguaglianza delle parti – le due espressioni possono essere considerate equivalenti<sup>25</sup>. Ciò è ben esemplificato dalla decisione della Corte EDU nel caso *Sunday Times*, dove, analizzando il significato dell'espressione "maintaining the authority and impartiality of the judiciary", la Corte ha osservato che "the rights so protected are the rights of individuals in their capacity as litigants, that is as persons involved in the machinery of justice, and the authority of that machinery will not be maintained unless protection is afforded to all those involved in or having recourse to it"<sup>26</sup>.

L'accesso alla giustizia e la parità in accesso vengono quindi utilizzati per indicare il diritto di un individuo non solo di accedere a un tribunale, ma anche di presentare il proprio caso e vederlo giudicato in conformità con gli standard sostanziali di giustizia<sup>27</sup>. Davanti ai tribunali nazionali,

<sup>17</sup> W. Schabas, *The Universal Declaration of Human Rights: The Travaux Préparatoires, Volume II*, Cambridge, 2013, p. 1245.

<sup>18</sup> E/CN.4/148/Add.1. 18 giugno 1948, Allegato A, "Draft International Declaration of Human Rights (Draft United Nations Declaration of Human Rights)", art. 8. Disponibile in W. Schabas, *The Universal Declaration of Human Rights*, cit., p. 1940.

<sup>19</sup> Commento Generale n. 32, cit., par. 9: "Article 14 encompasses the right of access to the courts in cases of determination of criminal charges and rights and obligations in a suit at law". Si veda anche P. Taylor, *A Commentary on the International Covenant on Civil and Political Rights: The UN Human Rights Committee's Monitoring of ICCPR Rights*, Cambridge, 2020, pp. 376-377.

<sup>20</sup> Si veda F.M. Palombino, P. Rossi, *Fair Trial, Right to (Civil Proceedings)*, in C. Binder, M. Nowak, J.A. Hofbauer, P. Janig (eds.), *Elgar Encyclopedia of Human Rights*, Cheltenham, 2022, p. 197 ss.

<sup>21</sup> Si veda D. Shelton, *Remedies in International Human Rights Law*, Oxford, 2015, p. 238; F. Francioni, *The Rights of Access to Justice*, cit. A.A. Cançado Trindade, *The Access of Individuals to International Justice*, Oxford, 2011, p. 196 ss. riporta anche la tesi in base alla quale si tratterebbe di una norma di natura cogente.

<sup>22</sup> Commento Generale n. 32, cit., par. 12.

<sup>23</sup> [Principles and Guidelines on the Right to a Fair Trial and Legal Assistance in Africa](#), 2003.

<sup>24</sup> CIG, *Judgment No. 2867*, cit., par. 39.

<sup>25</sup> Nel Patto sui diritti civili e politici, che fa espressamente riferimento all'uguaglianza, l'accesso è considerato un "critical aspect of the equality mandated in Article 14(1)": P. Taylor, *A Commentary*, cit., p. 376.

<sup>26</sup> Corte EDU, *Sunday Times c. Regno Unito (n. 1)*, ricorso n. 6538/74, sentenza del 26 aprile 1979, par. 56.

<sup>27</sup> F. Francioni, *The Rights of Access to Justice*, cit., p. 1 ss.

infatti, l'accesso alla giustizia non può essere ridotto a una mera 'apertura' dei tribunali<sup>28</sup>, essendo necessario proteggere l'uguaglianza delle parti nella sua dimensione sia formale che sostanziale. Appare quindi chiaro che il diritto internazionale offre protezione alla parità di accesso. Bisogna, tuttavia, sottolineare che le garanzie del diritto all'equo processo appena delineate si applicano solo alla relazione tra gli Stati e gli individui all'interno del loro territorio e soggetti alla loro giurisdizione. Si tratta, infatti, esclusivamente di obblighi degli Stati da rispettare nei propri ordinamenti interni. Se si volesse ricorrere alla norma sulla protezione dell'accesso alla giustizia così come sviluppata nei trattati sui diritti umani per garantire parità di accesso dinanzi, ad esempio, alle Corti regionali dei diritti umani, due sarebbero le strade astrattamente percorribili. Come si vedrà, però, nessuna di esse risulta convincente.

In primo luogo, si potrebbe ipotizzare una forma di applicazione dei trattati sui diritti umani alla procedura delle stesse corti incaricate di assicurarne il rispetto. Questo utilizzo delle garanzie del giusto processo non è nuovo ed è già stato proposto dalla Corte EDU in relazione alle immunità delle OI. In particolare, la Corte ha adottato due approcci, delineati rispettivamente in *Waite e Kennedy c. Germania*<sup>29</sup> e *Gasparini c. Italia e Belgio*<sup>30</sup>. Entrambi i casi riguardano l'immunità delle OI nelle controversie di lavoro come deroga al diritto di accesso alla giustizia degli individui<sup>31</sup>. In particolare, la legittimità dell'immunità è subordinata al fatto che il dipendente abbia accesso a un mezzo di ricorso effettivo diverso dai tribunali dello Stato del foro, ossia a uno dei rimedi interni per la risoluzione delle controversie del personale delle OI<sup>32</sup>. In effetti, nel caso *Waite e Kennedy c. Germania*, la Corte ha affermato che il diritto di accesso ai tribunali può essere soggetto a limitazioni, a condizione che tali limitazioni siano proporzionate e perseguano un obiettivo legittimo<sup>33</sup>. Tuttavia, la legittimità della concessione dell'immunità, per la Corte, dipende da "whether the applicants had available to them reasonable alternative means to protect effectively their rights under the Convention".<sup>34</sup> La Corte dovrebbe quindi procedere, in questi casi, ad analizzare se il meccanismo di appello fornito da una OI sia in grado di proteggere 'effettivamente' i diritti dei dipendenti. Nella causa *Gasparini c. Italia e Belgio*, la Corte ha adottato un approccio diverso, in quanto il caso non riguardava uno Stato il cui tribunale nazionale aveva riconosciuto l'immunità dell'OI, ma il fatto stesso che gli Stati membri avessero istituito un'OI dotata di un meccanismo carente per la gestione di ricorsi interni<sup>35</sup>.

Le differenze tra i due approcci esulano dall'ambito della presente analisi, ma ad essere rilevante è il metodo adottato dalla Corte per verificare se il rimedio fornito dall'OI fosse 'effettivo'. In breve, la Corte si è trovata di fronte al difficile compito di valutare l'efficacia di un rimedio che non è nazionale e che può essere considerato parte della più ampia categoria dei meccanismi internazionali di soluzione delle controversie. Questa valutazione non può essere fatta richiedendo ai meccanismi interni alle OI di soddisfare tutti i requisiti procedurali dei tribunali nazionali, né applicando rigidamente quelli delineati nell'art. 6 CEDU<sup>36</sup>. L'approccio seguito dalla Corte EDU è quello di un'applicazione flessibile degli standard fondamentali dell'equo processo, che corrispondono grosso modo a quelli delineati nel

---

<sup>28</sup> C.T. Kotuby, L.A. Sobota, *General Principles of Law and International Due Process: Principles and Norms Applicable in Transnational Disputes*, New York-Oxford, 2017, p. 178.

<sup>29</sup> Corte EDU, *Waite e Kennedy c. Germania*, ricorso n. 26083/94, sentenza del 18 febbraio 1999. Su questa decisione si veda P. Pustorino, *Immunità giurisdizionale delle organizzazioni internazionali e tutela dei diritti fondamentali: le sentenze della Corte europea nei casi "Waite et Kennedy" e "Beer et Regan"*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2000, p. 132 ss.

<sup>30</sup> Corte EDU, *Gasparini c. Italia e Belgio*, ricorso n. 10750/03, sentenza del 12 maggio 2009.

<sup>31</sup> P. Rossi, *International Law Immunities and Employment Claims: A Critical Appraisal*, Oxford-New York, p. 184 ss. Si veda anche M. Orzan, *International Organizations and Immunity from Legal Process*, in R. Virzo, I. Ingravallo (eds.), *Evolutions in the Law of International Organizations*, Leiden, 2015, p. 364 ss.

<sup>32</sup> P. Rossi, *International Law Immunities*, cit., p. 185.

<sup>33</sup> Corte EDU, *Waite e Kennedy c. Germania*, cit., par. 59.

<sup>34</sup> *Ibid*, par. 68.

<sup>35</sup> Corte EDU, *Gasparini c. Italia e Belgio*, cit., pp. 4-5.

<sup>36</sup> Corte EDU, *Waite e Kennedy c. Germania*, cit., par. 72.

primo paragrafo dell'art. 6<sup>37</sup>. Gli standard minimi dell'equo processo offrono quindi un criterio utile per accertare se un meccanismo di risoluzione delle controversie superi la soglia minima di 'giustizia'. Come sottolineato dalla Corte EDU, tali organismi devono rispettare "essentiellement les conditions prévues par l'article 6 de la Convention"<sup>38</sup>.

Questa giurisprudenza, tuttavia, non permette di affermare che il diritto di accesso alla giustizia degli individui si applichi autonomamente alla procedura delle Corti regionali dei diritti umani. Oltre ad essere una prassi limitata alla Corte EDU, questa dimostra, al più, che l'equo processo possa essere impiegato come standard per valutare il lavoro di corti e tribunali internazionali in materia di immunità. La possibilità di utilizzare tale norma come parametro di valutazione non cambia il fatto che, in assenza di una norma sulla parità di accesso, la lacuna non può essere colmata dai trattati in materia di diritti umani.

Una seconda possibile soluzione consiste nell'individuare una norma di diritto internazionale generale che, prescindendo dagli specifici trattati in materia di diritti umani, protegga l'accesso alla giustizia e la parità di accesso indipendentemente dai soggetti e dai tribunali (nazionali o internazionali) coinvolti. Anche questa opzione, tuttavia, incontra un chiaro limite in alcuni principi cardine dell'ordinamento internazionale. Infatti, ogni controversia tra un individuo e uno Stato sconta una disuguaglianza intrinseca che non può essere risolta se non per concessione dello Stato stesso. Ciò è legato alla caratteristica fondamentale del processo internazionale, ovvero quella di essere basato sul consenso.

La caratteristica tipica delle Corti regionali dei diritti umani è la presenza degli Stati come convenuti contro soggetti ricorrenti tradizionalmente più deboli. Questi ultimi, tuttavia, avranno accesso al giudizio internazionale solo qualora gli Stati abbiano espresso il loro consenso a tali forme di contenzioso, dando concretezza al diritto di accesso. Non si tratta di un'anomalia del sistema: anche l'accesso degli Stati alla giustizia internazionale dipende in qualche modo dal consenso di altri Stati<sup>39</sup>. Come spiegato da Kamto, si tratta di un paradosso, per il quale:

L'accès de l'individu à la justice internationale n'est pas une conquête sur l'Etat, mais une ouverture de l'Etat lui-même aux nécessités nouvelles imposées par les événements qui ont marqué l'évolution dans la perception de la gestion des affaires du monde. [...] L'Etat garde néanmoins la maîtrise juridique de ces adaptations. En l'occurrence, c'est lui qui crée les institutions de justice internationale et accepte leur accessibilité aux individus [...]; c'est encore lui qui pourvoit au financement de ces institutions [...], qui autrement ne pourraient pas fonctionner<sup>40</sup>.

In breve, l'accesso di persone fisiche e giuridiche alla giustizia internazionale dipende chiaramente dal consenso degli Stati<sup>41</sup>. I tentativi di affermare il contrario nella giurisprudenza internazionale sono stati isolati e senza successo<sup>42</sup>. Tracce di questa teorizzazione si ritrovano anche nei

<sup>37</sup> C. Ryngaert, *The European Court of Human Rights' Approach to the Responsibility of Member States in Connection with Acts of International Organizations*, in *ICLQ*, 60/2011, p. 997 ss., p. 1010.

<sup>38</sup> Corte EDU, *A.L. c. Italia*, ricorso n. 41387/98, sentenza dell'11 maggio 2000, par. 1.

<sup>39</sup> F. Francioni, *The Rights of Access to Justice*, cit., p. 5.

<sup>40</sup> M. Kamto, *L'access de l'individu à la justice internationale ou le droit international au service de l'homme*, in M. Kamto, Y. Tyagi (eds.), *The Access of Individuals to International Justice*, Leiden-Boston, 2019, p. 3 ss., pp. 15-17.

<sup>41</sup> Sull'accesso degli individui alla giustizia internazionale si veda A.A. Cançado Trindade, *The Access of Individuals to International Justice*, cit., 2011.

<sup>42</sup> Ne è esempio il caso deciso dalla Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli nel 2012 (ACTHPR, *Femi Falana c. Unione africana*, ricorso n. 001/2011, sentenza del 26 giugno 2012). Il ricorrente, Femi Falana, si è lamentato della incompatibilità dell'art. 34(6) del Protocollo che prevede la dichiarazione opzionale degli Stati per i ricorsi individuali (si veda *infra* sezione 3), con l'art. 7 della Carta africana, che protegge l'equo processo e l'accesso alla giustizia. Questo caso ha trovato un ostacolo insormontabile nel fatto che la Carta africana riguarda solo l'accesso ai tribunali nazionali e che la Corte non aveva giurisdizione *ratione personae* nel caso. È, tuttavia, interessante che la Corte non abbia respinto il caso come irricevibile, ma abbia deciso sulla sua (mancanza di) giurisdizione.

pareri consultivi del 1956<sup>43</sup> e del 2012<sup>44</sup> della CIG, in cui la Corte ha rilevato una chiara mancanza di uguaglianza nel meccanismo di appello del Tribunale amministrativo dell'ILO rispetto all'accesso alla giustizia. Sembra quindi che non si possa trovare una norma generale sull'accesso alla giustizia internazionale per soggetti diversi dagli Stati<sup>45</sup>.

### 3. Le norme che garantiscono accesso alla giustizia internazionale agli individui: il caso delle Corti regionali dei diritti umani

Sebbene non possa individuarsi una norma di diritto internazionale generale che offra agli individui accesso alla giustizia internazionale, le Corti regionali dei diritti umani costituiscono un'eccezione pattizia alla tradizionale chiusura della giustizia internazionale a soggetti diversi da Stati e OI<sup>46</sup>. Dal momento che il diritto internazionale dei diritti umani è concepito per la protezione degli individui, la soluzione delle controversie mira esclusivamente a far rispettare questi obblighi, offrendo un rimedio contro lo Stato accusato di violazioni di diritti umani. Dinanzi a tali corti, quindi, l'accesso può essere offerto sia agli Stati che agli individui, ma non è possibile ribaltare la situazione, con gli individui nella posizione di convenuti<sup>47</sup>.

Sebbene le Corti regionali dei diritti umani<sup>48</sup> siano spesso associate all'idea dell'accesso dell'individuo alla giustizia internazionale<sup>49</sup>, solo in rare occasioni tale accesso è diretto. Nella maggior parte dei sistemi, invece, agli individui è offerto un accesso solo indiretto o 'mediato'.

La corte di maggior successo – in termini di numero di ricorsi e sentenze – è la Corte EDU, organo giurisdizionale del Consiglio d'Europa, istituita per controllare il rispetto della CEDU. La struttura della Corte è cambiata profondamente nel tempo. Il meccanismo iniziale era diviso in tre istituzioni: il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, la Commissione europea dei diritti dell'uomo e la Corte EDU<sup>50</sup>. In effetti, l'art. 48 originale della CEDU prevedeva che ricorsi potessero essere presentati dalla Commissione o da uno Stato parte. Ricorsi individuali potevano invece essere indirizzati alla Commissione, secondo la versione originale dell'art. 25(1):

The Commission may receive petitions addressed to the Secretary-General of the Council of Europe from any person, non-governmental organization or group of individuals claiming to be the victim of a violation by one of the High Contracting Parties of the rights set forth in this Convention, provided that the High Contracting Party against which the complaint has been lodged has declared that it recognizes the competence of the Commission to receive such petitions. Those of the High Contracting Parties who have made such a declaration undertake not to hinder in any way the effective exercise of this right.

---

<sup>43</sup> CIG, *Judgments of the Administrative Tribunal of the ILO upon Complaints made against the UNESCO*, Parere consultivo, ICJ Reports 1956, p. 77 ss., p. 85.

<sup>44</sup> CIG, *Judgment No. 2867*, cit., par. 44.

<sup>45</sup> F. Francioni, *The Rights of Access to Justice*, cit., pp. 7-8.

<sup>46</sup> Y. Tyagi, *The Access of Individuals to International Justice: Constraints and Corrections*, in M. Kamto, Y. Tyagi (eds.), *The Access of Individuals to International Justice*, Leiden-Boston, 2019, p. 54 ss., p. 59. Questo articolo si occupa solo della funzione giurisdizionale, ma va sottolineato che c'è stata un'espansione dell'ambito *ratione personae* della giurisdizione consultiva di alcuni tribunali per i diritti umani. Cfr. G. Asta, *La funzione consultiva delle corti regionali dei diritti umani*, Napoli, 2019.

<sup>47</sup> L. Sinopoli, *Le principe du contradictoire et la cour européenne des droits de l'homme*, in H. Ruiz Fabri, J.M. Sorel (eds.), *Le principe du contradictoire devant les juridictions internationales*, Parigi, 2004, p. 84.

<sup>48</sup> L'articolo fa riferimento solo alla dimensione regionale perché, a livello globale, non si trova una corte internazionale collegata a un trattato sui diritti umani. L'organo più simile a una corte internazionale per i diritti umani è il Comitato per i Diritti Umani che opera sulla base di ricorsi individuali come un "quasi-judicial body" (M. Scheinin, *Access to Justice before International Human Rights Bodies: Reflections on the Practice of the UN Human Rights Committee and the European Court of Human Rights*, in F. Francioni (ed.), *Access to Justice as a Human Right*, Oxford, 2007, p. 135)

<sup>49</sup> A.A. Cançado Trindade, *The Access of Individuals to International Justice*, cit., p. 17.

<sup>50</sup> M. Oetheimer, G.C. Palomares, *European Court of Human Rights (ECtHR)*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2020, parr. 2-3.

Ciò significa che le presunte vittime di una violazione della CEDU non potevano accedere direttamente alla Corte<sup>51</sup>. Essi potevano al massimo accedere alla Commissione, che a sua volta dipendeva dal consenso delle Parti Contraenti all'esercizio di questa specifica competenza. Tali dichiarazioni di consenso potevano, inoltre, essere fatte per un periodo specifico<sup>52</sup>. È interessante notare che l'accesso degli individui alla Corte EDU non sembrava far parte del sistema neppure nei *travaux préparatoires* della Convenzione. Il Rapporto del Comitato dei Ministri, ad esempio, afferma espressamente che “[t]he Committee insisted that it was never proper for an individual to refer to the Court. The interests of individuals would always be defended either by the Commission, in cases where the latter decided to seek a decision of the Court, or by a State”<sup>53</sup>.

Nonostante lo scetticismo iniziale, negli anni '90 le dichiarazioni ai sensi dell'art. 25 che accettavano il meccanismo di ricorso individuale davanti alla Commissione divennero una condizione di fatto per l'adesione al Consiglio d'Europa<sup>54</sup>. Dopo alcune evoluzioni, il Protocollo n. 11, entrato in vigore nel 1998, ha modificato il sistema eliminando la Commissione e aggiungendo l'attuale art. 34, che prevede che la Corte può ricevere ricorsi “from any person, non-governmental organisation or group of individuals claiming to be the victim of a violation by one of the High Contracting Parties of the rights set forth in the Convention or the Protocols thereto”. Persone fisiche e giuridiche possono quindi ora accedere alla Corte EDU senza la necessità di una dichiarazione aggiuntiva da parte degli Stati contraenti<sup>55</sup>.

Diverso è il discorso per le altre Corti regionali dei diritti umani. Esse hanno una struttura per certi versi simile a quella della Corte EDU dei primi anni: non offrono automaticamente l'accesso agli individui, ma prevedono o la necessità di una dichiarazione opzionale da parte degli Stati che accettano l'ulteriore giurisdizione *ratione personae* della Corte o la collaborazione tra la corte e un organo aggiuntivo che si occupa, *inter alia*, di ricevere i ricorsi individuali (commissione). Esempi di altri tribunali per i diritti umani sono la Corte interamericana dei diritti dell'uomo (“Corte interamericana”), accompagnata dalla Commissione interamericana dei diritti dell'uomo (“Commissione interamericana”), e la Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli (“Corte africana”), con la rispettiva Commissione.

Il sistema interamericano ha avuto origine con la Commissione interamericana, creata nel 1959 dall'Organizzazione degli Stati Americani<sup>56</sup>. Ad essa si è poi aggiunta la Corte interamericana, istituita nel 1969 con la Convenzione americana. I due organi formano insieme il sistema interamericano di protezione dei diritti umani, che supervisiona il rispetto della Convenzione. La divisione delle competenze relative ai ricorsi individuali è simile a quella originaria della Corte EDU. Vale a dire, la Commissione interamericana può ricevere ricorsi individuali e produrre una decisione sull'esistenza della violazione. Se lo Stato non si adegua alle raccomandazioni della Commissione, essa può rendere pubblica la sua decisione o deferirla alla Corte interamericana, a condizione che gli Stati coinvolti siano parti della Convenzione americana e abbiano accettato la giurisdizione della Corte<sup>57</sup>. Gli individui non hanno, quindi, accesso diretto alla Corte. Come previsto dall'art. 61(1) della Convenzione americana: “Only the States Parties and the Commission shall have the right to submit a case to the Court”. Tuttavia, una grande differenza rispetto al sistema europeo pre-1998 è che, mentre la giurisdizione della Corte

<sup>51</sup> W. Schabas, *The European Convention on Human Rights: A Commentary*, Oxford, 2015, p. 732.

<sup>52</sup> Art. 25, par. 2, CEDU.

<sup>53</sup> A.H. Robertson, *Collected Edition of the “Travaux Préparatoires” of the European Convention on Human Rights*, L'Aia, 1976, p. 44.

<sup>54</sup> W. Schabas, *The European Convention on Human Rights*, cit., p. 735.

<sup>55</sup> *Ibid.*

<sup>56</sup> Art. 106, Carta dell'Organizzazione degli Stati Americani, 30 aprile 1948, 119 UNTS 3.

<sup>57</sup> C.M. Grossman, *Inter-American Commission on Human Rights (IACCommHR)*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2021, par. 36.

interamericana è consensuale e richiede una dichiarazione preventiva o un accordo speciale, la competenza a ricevere i ricorsi individuali della Commissione interamericana è obbligatoria<sup>58</sup>.

Similmente, anche il sistema africano include una commissione, la Commissione africana dei diritti dell'uomo e dei popoli ("Commissione africana"), istituita attraverso la Carta africana. Si trattava in origine di un organo quasi-giurisdizionale, in grado di formulare raccomandazioni all'Assemblea dei capi di Stato e di governo dell'Unione africana<sup>59</sup>. Nel 2004, con il "Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Establishment of the African Court on Human and Peoples' Rights", la Commissione è stata affiancata dalla Corte africana<sup>60</sup>. In questo sistema, l'accesso alla Corte da parte degli individui non è mediato dalla Commissione, che può ricevere i ricorsi individuali indipendentemente dal funzionamento della Corte.<sup>61</sup> Quest'ultima può invece ricevere ricorsi individuali quando, ai sensi dell'art. 5(3) del Protocollo, autorizza "relevant Non Governmental Organizations (NGOs) with observer status before the Commission, and individuals, to institute cases directly before it"<sup>62</sup>.

In questo caso, l'ostacolo all'accesso diretto è la necessità di una dichiarazione opzionale. L'art. 34(6) del Protocollo prevede che gli Stati debbano presentare una "declaration accepting the competence of the Court to receive cases under article 5(3) of this Protocol. The Court shall not receive any petition under article 5(3) involving a State Party which has not made such a declaration". Ad oggi, solo 12 Stati membri hanno rilasciato dichiarazioni ai sensi dell'art. 34(6), di cui 4 sono state ritirate tra il 2016 e il 2020. Lo scarso successo del sistema di dichiarazioni opzionali di accettazione della giurisdizione della Corte *ex art.* 5(3) limita inevitabilmente il volume complessivo dei casi<sup>63</sup>. Questo, tra gli altri fattori, ha portato a una partenza lenta del sistema africano. Inoltre, dal 2000 il sistema sta subendo una possibile ristrutturazione sulla base dell'Atto costitutivo dell'Unione Africana che prevede, all'art. 18, l'istituzione di una Corte di giustizia africana.

Nel 2008 è stato adottato il "Protocol on the Statute of the African Court of Justice and Human Rights"<sup>64</sup>, in base al quale la Corte africana e la Corte di giustizia devono essere fuse in una "Corte africana di giustizia e dei diritti umani", divisa in due sezioni che si occupano rispettivamente di affari generali e di diritti umani<sup>65</sup>. A marzo 2025, tuttavia, solo 8 Stati hanno ratificato il Protocollo, che necessita di 15 ratifiche per entrare in vigore. Gli sviluppi futuri dei sistemi non cambieranno, in ogni caso, il fatto che gli individui non abbiano accesso automatico al sistema africano di protezione dei diritti umani. Infatti, l'art. 8 del Protocollo del 2008 ribadisce il meccanismo di dichiarazione opzionale attualmente in vigore<sup>66</sup>.

Dalla breve panoramica dell'accesso alle Corti regionali dei diritti umani appare quindi chiaro che non esiste un accesso generalizzato degli individui alla giustizia internazionale. Come è noto, gli Stati possono, in ognuna di queste corti, presentare un ricorso per una violazione dei trattati sui diritti umani. Essi hanno quindi sempre un accesso 'diretto' alla giustizia internazionale. Ciò non sorprende

---

<sup>58</sup> G.L. Neuman, *Inter-American Court of Human Rights (IACtHR)*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2007, par. 13.

<sup>59</sup> F. Viljoen, *African Court on Human and Peoples' Rights (ACtHPR)*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2011, par. 2.

<sup>60</sup> K. Clarke, C.C. Jalloh, V.O. Nmehielle, *Introduction: Origins and Issues of the African Court of Justice and Human and Peoples' Rights*, in C.C. Jalloh, K. Clarke, V.O. Nmehielle (eds.), *The African Court of Justice and Human and Peoples' Rights in Context*, New York, 2019, p. 5.

<sup>61</sup> R. Murray, *African Commission on Human and Peoples' Rights (ACommHPR)*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2014, par. 15.

<sup>62</sup> Art. 5 (3), [Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Establishment of the African Court on Human and Peoples' Rights](#), 10 giugno 1998.

<sup>63</sup> Si veda, su questo tema, R. Murray, *The Human Rights Jurisdiction of the African Court of Justice and Human and Peoples' Rights*, in C.C. Jalloh, K. Clarke, V.O. Nmehielle (eds.), *The African Court of Justice and Human and Peoples' Rights in Context*, New York, 2019, p. 965 ss., pp. 969-970.

<sup>64</sup> [Protocol on the Statute of the African Court of Justice and Human Rights](#), 1° luglio 2008.

<sup>65</sup> F. Viljoen, *African Court on Human and Peoples' Rights*, cit., par. 15.

<sup>66</sup> Artt. 8 e 30, Protocol on the Statute of the African Court of Justice and Human Rights, cit.; F. Viljoen, *African Court on Human and Peoples' Rights*, cit., par. 17.

alla luce delle osservazioni sul principio del consenso fatte nella sezione precedente. D'altro canto, l'accesso alla giustizia di persone fisiche e giuridiche appare al più 'indiretto' o 'mediato' da un organo come una commissione che faccia da intermediario, portando avanti la richiesta di giustizia dei privati dinanzi alle varie corti.

Anche laddove vi sia la possibilità per gli individui di presentare ricorsi direttamente ad una corte si possono riscontrare chiari limiti relativi quantomeno alla parità in accesso. Nel caso della Corte africana, per esempio, l'accesso è possibile purché gli Stati abbiano accettato questa espansione della giurisdizione della Corte tramite una dichiarazione opzionale. Anche in questo caso, quindi, i ricorrenti non sono su un piano di uguaglianza come dinanzi alle corti interne, dal momento che il diritto di una è subordinato al consenso dell'altra. Certamente, il caso della Corte EDU rappresenta un *unicum* nel panorama della giustizia internazionale. Sebbene il Protocollo n. 11 sia comunque stato oggetto di accettazione da parte degli Stati membri, un diritto di accesso 'diretto' degli individui appare oggi indiscutibile.

La tradizionale nozione di accesso alla giustizia alle corti interne, che implica considerazioni di uguaglianza, non sembra quindi automaticamente trasponibile nei casi in cui gli individui abbiano una qualche forma di accesso alle Corti regionali dei diritti umani. La possibilità di un accesso diretto a una corte realizza il requisito iniziale per la parità di accesso, ovvero la possibilità di accedere, ma ciò non significa automaticamente che sia garantita anche l'uguaglianza delle parti. Dal momento che individui e Stati sono soggetti profondamente diversi sul piano internazionale, e considerando che non si può direttamente applicare la nozione di equo processo così come sviluppato nel settore dei diritti umani, non è possibile presumere che la garanzia di accesso includa anche quella di uguaglianza.

#### 4. Gli ostacoli strutturali all'uguaglianza nell'accesso alla giustizia internazionale

Quando i sistemi sopra descritti offrono agli individui, in vario modo, accesso alle Corti regionali dei diritti umani, è naturale che emergano alcune problematiche collegate alla natura stessa dei ricorsi presentati da persone fisiche e giuridiche. La questione non riguarda possibili comportamenti patologici da parte delle istituzioni internazionali, che discriminino alcune categorie di potenziali ricorrenti, ma piuttosto i requisiti istituzionali necessari per il funzionamento di questi organi<sup>67</sup>.

In primo luogo, una volta concesso l'accesso a un tale vasto numero di attori, le corti e i tribunali internazionali si trovano inevitabilmente ad affrontare un numero particolarmente elevato di ricorsi. Il caso di studio principale è rappresentato dalla Corte EDU: la stessa corte che offre accesso diretto agli individui è stata ripetutamente definita "vittima del suo stesso successo"<sup>68</sup>. Infatti, da quando la Corte si è aperta agli individui, essa è stata inondata da un numero elevatissimo di ricorsi. Di conseguenza, la stessa corte maggiormente aperta ai ricorsi individuali, per poter funzionare e gestire un impressionante arretrato di casi, ha dovuto creare una serie di meccanismi di gestione del carico dei ricorsi<sup>69</sup>.

L'esempio principale sono i criteri di ammissibilità previsti dalla CEDU all'art. 35, da combinare con la limitazione della giurisdizione *ratione personae* della CEDU a ricorsi presentati da ricorrenti individuali che rispondano al requisito di "vittima"<sup>70</sup>. Tra i criteri delineati nell'art. 35, alcuni sono

<sup>67</sup> Cfr. L. Acconciamezza, *Equality in the Access to the ECtHR—Filling Procedural Gaps Concerning Locus Standi and Representation of Extremely Vulnerable Individuals*, in D. Amoroso, L. Marotti, P. Rossi, A. Spagnolo, G. Zarra (eds.), *More Equal than Others? Perspectives on the Principle of Equality from International and EU Law*, L'Aia, 2023, p. 237 ss.

<sup>68</sup> Si veda, H. Bakirci, *Case Management: European Court of Human Rights (ECtHR)*, in *Max Planck Encyclopedia of International Procedural Law*, 2019, par. 3.

<sup>69</sup> G. Raimondi, [Discorso di apertura del Presidente Raimondi \(Solemn Hearing of the European Court of Human Rights\)](#), 26 gennaio 2018.

<sup>70</sup> Art. 34 CEDU. Ai fini della Convenzione, tuttavia, si tratta di vittime sia dirette che indirette, ossia "any indirect victims to whom the violation would cause harm or who would have a valid and personal interest in seeing it brought to an end" (Corte EDU, [Practical Guide on Admissibility Criteria](#), 31 agosto 2024). La Commissione interamericana, invece, non

requisiti standard, come quello secondo cui i ricorsi non devono essere anonimi, mentre altri possono avere un forte impatto sull'accesso alla giustizia, alla luce delle diverse esigenze dei procedimenti internazionali.

Il primo limite è l'esaurimento dei ricorsi interni, ossia il requisito secondo il quale i ricorrenti devono in primo luogo fare uso dei rimedi che siano "available and sufficient in the domestic legal system to afford redress for the violation complained of"<sup>71</sup>. Questo requisito riguarda quindi solo i rimedi nazionali e non anche quelli internazionali<sup>72</sup> e deriva dalla norma di diritto internazionale consuetudinario, espressamente riconosciuta dalla CIG nella decisione del caso *Interhandel*<sup>73</sup>, sull'esaurimento dei ricorsi interni nel quadro della protezione diplomatica<sup>74</sup>. Si tratta di una norma che non è ispirata da esigenze di uguaglianza, ma è piuttosto un limite all'ammissibilità dei casi volto a sottolineare la natura sussidiaria della Corte EDU rispetto agli ordinamenti nazionali<sup>75</sup>. Tuttavia, la regola dell'esaurimento dei rimedi interni non è applicata ciecamente dalla Corte, in quanto l'esistenza dei rimedi "must be sufficiently certain not only in theory but also in practice, failing which they will lack the requisite accessibility and effectiveness"<sup>76</sup>.

Il secondo criterio delineato nell'art. 35 CEDU è il limite temporale: i ricorsi devono essere presentati entro quattro mesi a partire dalla data della decisione interna definitiva. Il limite, che decorre dal momento dell'esaurimento dei ricorsi interni, era originariamente di sei mesi ed è stato ridotto a quattro dal Protocollo n. 15, allo scopo di promuovere "legal certainty and security of the law"<sup>77</sup>. Tutte le Corti regionali prevedono un qualche tipo di prescrizione per i ricorsi, ma la loro durata e rigidità variano chiaramente in relazione alle esigenze della corte: la Commissione interamericana prevede un limite di tempo di sei mesi<sup>78</sup>, mentre la Corte africana richiede solo che i ricorsi siano presentati "within a reasonable period from the time local remedies are exhausted or from the date the Commission is seized with the matter"<sup>79</sup>.

Questi e altri requisiti formali sono quindi finalizzati a ridurre il carico di ricorsi presentati alla Corte EDU, pur servendo anche una serie di altri scopi come, ad esempio, garantire la sussidiarietà e la certezza del diritto. Anche una volta che un ricorso soddisfa questi requisiti, tuttavia, la Corte EDU può dichiarare il caso inammissibile sulla base di una valutazione nel merito e, in particolare, se ritiene che il ricorso sia "manifestamente infondato" o se il ricorrente non ha dimostrato di aver subito un "pregiudizio significativo". Quest'ultimo requisito è particolarmente discusso perché, se da un lato mira a dare maggiore efficacia alla massima *de minimis non curat praetor*<sup>80</sup>, dall'altro la nozione di pregiudizio significativo non è definita ed è quindi soggetta a interpretazione<sup>81</sup>.

---

richiede che a presentare il ricorso sia una vittima, in quanto "anyone who knows of the violation may denounce it and petition the IACommHR to address it on behalf of the victim" (C.M. Grossman, *Inter-American Commission on Human Rights*, cit., par. 31).

<sup>71</sup> Corte EDU, *Mooren c. Germania*, ricorso n. 11364/03, sentenza del 9 luglio 2009, par. 118.

<sup>72</sup> Corte EDU, *Practical Guide on Admissibility Criteria*, cit., par. 109.

<sup>73</sup> CIG, *Interhandel*, sentenza del 21 marzo 1959, I.C.J. Reports 1959, p. 27.

<sup>74</sup> Si veda U. Kriebaum, *Previous Exhaustion of Local Remedies: Investment Arbitration*, in *Max Planck Encyclopedia of International Procedural Law*, 2018.

<sup>75</sup> W. Schabas, *The European Convention on Human Rights*, cit., p. 765.

<sup>76</sup> Corte EDU, *A., B. e C. c. Irlanda*, ricorso n. 25579/05, sentenza del 16 dicembre 2010, par. 142. Si veda D. Shelton, *Advanced Introduction to International Human Rights Law*, Cheltenham, 2020, pp. 253-254. Questo requisito è comune alla procedura delle principali Corti regionali dei diritti umani, essendo previsto dall'art. 28(8) delle regole di procedura della Commissione interamericana (1° agosto 2013, <http://www.oas.org/en/iachr/mandate/Basics/rulesiachr2013.pdf>), e dagli artt. 41(3)(b) e 50(2)(e) delle regole di procedura della Corte africana (1° settembre 2020, <https://www.african-court.org/wpafc/wp-content/uploads/2021/04/Rules-Final-Revised-adopted-Rules-eng-April-2021.pdf>).

<sup>77</sup> W. Schabas, *The European Convention on Human Rights*, cit., p. 770.

<sup>78</sup> Art. 32, regole di procedura della Commissione interamericana, cit.

<sup>79</sup> Art. 56(6), Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli; art. 50(2)(f), regole di procedura della Corte africana, cit.

<sup>80</sup> Corte EDU, "Practical Guide on Admissibility Criteria", cit., par. 318.

<sup>81</sup> W. Schabas, *The European Convention on Human Rights*, cit., p. 783.

È indubbio che requisiti e meccanismi di filtro come quelli appena descritti limitano l'accesso alla giustizia da parte degli individui<sup>82</sup>. Le limitazioni non sono, tuttavia, di per sé negative. Si può infatti sostenere che la gestione del carico dei ricorsi, se operata correttamente, sia anch'essa uno strumento volto alla stessa protezione del diritto di accesso alla giustizia. Come è stato osservato, "a more efficient European Court could improve, rather than endanger, effective access to justice"<sup>83</sup>. Questo tipo di ragionamento si applica, ad esempio, alle procedure pilota<sup>84</sup>. Questa procedura, delineata per la prima volta dalla Corte in *Broniowski c. Polonia*<sup>85</sup>, è infine confluita nell'art. 61 del Regolamento della Corte EDU, che prevede che la Corte possa avviare questa procedura qualora i fatti di un ricorso rivelino che nello Stato parte coinvolto esista "un problema strutturale o sistemico, o [...] un'altra disfunzione simile, che ha dato luogo o potrebbe dare luogo alla presentazione di altri ricorsi analoghi"<sup>86</sup>. Tralasciando le implicazioni processuali delle procedure pilota<sup>87</sup>, va notato che attraverso questa procedura la Corte sceglie solo uno o più ricorsi tra un numero elevato di ricorsi simili, quando questi riguardano lo stesso Stato e hanno lo stesso problema di fondo. Gli altri casi vengono quindi 'congelati' mentre il governo dello Stato coinvolto prende le misure necessarie per risolvere la questione alla radice<sup>88</sup>. Sebbene anche questa procedura sia stata criticata per aver limitato, in una certa misura, l'accesso alla giustizia<sup>89</sup>, essa sembra offrire un approccio più equilibrato alla questione dell'eccessivo carico di ricorsi, ritardando la decisione sui ricorsi ripetitivi piuttosto che limitandosi a cancellarli.

A preoccupare, quindi, non è tanto la limitazione dell'accesso quanto la possibilità di garantire in ogni caso il rispetto del principio di uguaglianza. Da questo punto di vista, ad essere tutelata è l'uguaglianza formale. Diversa è la questione se le Corti regionali che offrono accesso diretto agli individui riescano anche a garantire uguaglianza sostanziale, ovvero se riescano ad applicare le proprie norme procedurali in modo tale da attenuare le disuguaglianze che esistono tra i vari potenziali ricorrenti. Attenendosi ancora al caso di studio della Corte EDU, non sembra che i criteri elencati siano stati creati con questo obiettivo, essendo al più volti a rendere efficiente il lavoro della Corte<sup>90</sup>.

L'impossibilità di garantire uguaglianza sostanziale emerge in pieno, inoltre, in una seconda categoria di restrizioni all'accesso alla giustizia, ovvero la gestione dei costi. La giustizia internazionale è notoriamente costosa e l'accesso degli individui non può essere esercitato in condizioni di uguaglianza se non sono presenti disposizioni relative all'assistenza per coprire i costi del processo. Infatti, come affermato nel Commento Generale 32, l'accesso alla giustizia "prohibits any distinctions regarding access to courts and tribunals that are not based on law and cannot be justified on objective

<sup>82</sup> M. Scheinin, *Access to Justice before International Human Rights Bodies*, cit., pp. 150-151.

<sup>83</sup> *Ibid.*, p. 152.

<sup>84</sup> Corte EDU, *Pilot Judgments* (November 2023).

<sup>85</sup> Corte EDU, *Broniowski c. Polonia*, ricorso n. 31443/96, sentenza del 22 giugno 2004.

<sup>86</sup> Art. 61(1), *Regolamento della Corte EDU* (28 marzo 2024).

<sup>87</sup> Sulle procedure pilota si veda P. Pustorino, *Introduction to International Human Rights Law*, L'Aia, 2023, pp. 63-64; R. Degener, *Pilot-Judgment Procedure: European Court of Human Rights (ECtHR)*, in *Max Planck Encyclopedia of International Procedural Law*, 2020; A. Nussberger, *The European Court of Human Rights*, Oxford, 2020, pp. 169-171; D. Haider, *The Pilot-Judgment Procedure of the European Court of Human Right*, Leiden, 2013.

<sup>88</sup> La Corte può tuttavia esaminare un ricorso aggiornato qualora sia nell'interesse di una buona amministrazione della giustizia (art. 61(6)(c), Regolamento della Corte EDU, cit.).

<sup>89</sup> Si veda, *ex multis*, l'Opinione dissenziente dei giudici Yudkivska, Sajó, Bianku, Karakaş, De Gaetano, Laffranque e Motoc nel caso *Burmych e altri c. Ucraina* (ricorsi n. 46852/13, 47786/13, 54125/13, 56605/13, e 3653/14, sentenza del 12 ottobre 2017), par. 28: "This judgment sends out a very off-putting message to all potential applicants to the Court. The Court is telling them that if a previous applicant has complained in Strasbourg on the same issue and the Court found a violation through a pilot judgment, and if a respondent State failed to remedy a structural problem, for assessing the remaining and future applicants only a strike-out by the Court and a transfer to the Committee of Ministers is on the menu. Why then should those applicants ever come to Strasbourg?"

<sup>90</sup> Si veda, sul tentativo di tutelare gli individui estremamente vulnerabili nell'accesso alla Corte EDU, L. Acconciamesa, *L'ammissibilità ratione personae dei ricorsi alla Corte europea di individui estremamente vulnerabili: uguaglianza sostanziale e tutela del diritto di accesso alla giustizia internazionale*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2/2021, p. 317 ss.

and reasonable grounds”<sup>91</sup>. Gli individui, soprattutto le vittime di violazioni dei diritti umani, spesso non dispongono dei fondi necessari per accedere a un tribunale internazionale: la parità di accesso è quindi inevitabilmente legata all’esistenza di meccanismi che riequilibrino la situazione, offrendo aiuto alle parti più deboli. Queste affermazioni non sono nuove al dibattito sull’accesso alla giustizia nazionale<sup>92</sup>, ma il discorso cambia con riguardo alle Corti regionali, per le quali le garanzie sono estremamente diverse.

Il Regolamento della Corte EDU prevede espressamente, al capitolo XII, il gratuito patrocinio. Non si tratta di una procedura semplice: il presidente della camera può concedere il gratuito patrocinio “su richiesta di un ricorrente che abbia presentato un ricorso ai sensi dell’articolo 34 della Convenzione o d’ufficio”<sup>93</sup>. Ciò, tuttavia, accade solo se il presidente della camera accerta “a) che tale beneficio è necessario per la buona conduzione della causa dinanzi alla camera” e “b) che il ricorrente non dispone di mezzi economici sufficienti per far fronte in tutto o in parte alle spese che deve sostenere”<sup>94</sup>. È quindi chiaro che si tratta ancora di una decisione discrezionale da parte del presidente della camera<sup>95</sup>, possibile solo una volta che “la Parte contraente convenuta ha presentato per iscritto le proprie osservazioni sulla ricevibilità del ricorso”<sup>96</sup>.

Un meccanismo simile è in vigore per la Corte africana<sup>97</sup>, in quanto l’art. 10(2) del Protocollo prevede che “[a]ny party to a case shall be entitled to be represented by a legal representative of the party’s choice. Free legal representation may be provided where the interests of justice so require”. Nel corso degli anni la Corte ha sviluppato un programma di gratuito patrocinio, che tuttavia si basa anche sulla discrezionalità della Corte. Le Regole della Corte africana, infatti, replicano in gran parte le disposizioni di quelle della Corte EDU, stabilendo, all’art. 31(2), che: “[p]ursuant to Article 10 (2) of the Protocol, the Court may, upon request or *suo motu*, decide to provide, in the interest of justice and within the limits of the financial resources available, free legal assistance to any party at any stage of the proceedings”<sup>98</sup>. Va notato che la Corte africana, sul proprio sito web, ha sottolineato che “[l]egal assistance is granted if the Applicant has demonstrated indigence, for equality of arms and if it is in the interest of justice”<sup>99</sup>. Regole simili sono state delineate nelle “Rules of the Inter-American Commission on Human Rights on the Legal Assistance Fund of the Inter-American Human Rights System”, che prevedono espressamente che solo i ricorrenti e le presunte vittime coinvolte in ricorsi che si trovano nella fase di merito abbiano effettivamente accesso a forme di assistenza per potersi difendere in giudizio.

Le regole relative al gratuito patrocinio e all’assistenza finanziaria che può essere prestata agli individui ricorrenti mostrano quindi uno scenario complesso. Di certo, questi meccanismi contribuiscono a garantire la parità di accesso al giudizio in materia di diritti umani. Tuttavia, l’accesso a questi fondi è estremamente limitato e la loro disponibilità è inevitabilmente collegata alla più ampia questione dei fondi disponibili per le Corti regionali. In breve, non è possibile affermare che l’attuale procedura delle Corti regionali dei diritti umani possa sempre garantire la parità di accesso, intesa anche come uguaglianza sostanziale, qualora agli individui sia offerta la possibilità di un accesso diretto alle corti.

---

<sup>91</sup> Commento Generale n. 32, cit., par. 9.

<sup>92</sup> M. Cappelletti, B. Garth, *Access to Justice*, cit., pp. 197-209.

<sup>93</sup> Art. 105, Regolamento della Corte EDU, cit.

<sup>94</sup> Art. 106, Regolamento della Corte EDU, cit.

<sup>95</sup> W. Schabas, *The European Convention on Human Rights*, cit., p. 748.

<sup>96</sup> Art. 105(1), Regolamento della Corte EDU, cit. Si veda anche M. Scheinin, *Access to Justice before International Human Rights Bodies*, cit., p. 149.

<sup>97</sup> Resta da vedere come si svilupperà il sistema per la Corte africana di giustizia e diritti umani. Come notato in dottrina, “Article 10(2) of the current ACHPR 1998 Protocol provides that ‘free legal representation may be provided where the interests of justice so require’. No such provision is provided for in the Statute of the ACTJHPR. Although there is reference to the possibility of legal assistance being funded from the Trust Fund in relation to ‘victims of human rights violations or their families’, the new Statute does not appear to reflect fully the work that the ACHPR Court has done on this issue” (R. Murray, *The Human Rights Jurisdiction*, cit., p. 982).

<sup>98</sup> Art. 31(2), Regolamento della Corte EDU, cit.

<sup>99</sup> Sito web della Corte africana (<https://www.african-court.org/wpafc/fees-and-legal-aid-3/>).

## 5. Conclusioni

L'analisi condotta rivela le criticità della progressiva apertura della giustizia internazionale a soggetti diversi da Stati e OI. Si è dimostrato, infatti, come le norme esistenti nell'ordinamento internazionale a tutela dell'accesso alla giustizia si possano applicare esclusivamente nella dimensione domestica. Si tratta, infatti, di norme relative alla tutela dei diritti umani, rivolte agli Stati e da attuare negli ordinamenti nazionali. Inoltre, risulta impossibile individuare una norma di diritto internazionale generale che possa offrire accesso alla giustizia internazionale a soggetti diversi dagli Stati. Si è infatti visto che la natura consensuale della giurisdizione internazionale costituisce un ostacolo insormontabile all'individuazione di un automatico accesso degli individui alla giustizia internazionale.

L'analisi si è quindi concentrata sulle norme pattizie esistenti nel settore delle Corti regionali dei diritti umani che, seppure in modi diversi, offrono agli individui accesso a forme di giustizia internazionale. Anche in questo ambito è necessario fare alcune precisazioni, dovendosi distinguere tra i sistemi che offrono un accesso 'mediato' alle Corti regionali (come nel caso della Corte interamericana) e i sistemi che offrono un accesso diretto (come nel caso della Corte EDU e, parzialmente, della Corte africana). È solo nel secondo caso che sembrano esservi i presupposti per una trasposizione della nozione domestica di accesso alla giustizia. Tale trasposizione è, tuttavia, solo parziale, non potendo includere la protezione dell'uguaglianza delle parti che tradizionalmente sostanzia la nozione di parità di accesso. Anche quando gli individui possono accedere alla giustizia internazionale, le loro caratteristiche e il diverso *status* sul piano internazionale in confronto agli Stati rendono impossibile immaginare una protezione automatica e generalizzata della parità di accesso che vada oltre i limiti previsti da uno specifico regime e che possa spingersi fino a garantire l'uguaglianza sostanziale delle parti.

Le carenze dei vari sistemi non significano, tuttavia, che ogni aspetto dell'attuale stato della prassi debba essere oggetto di critica. Di certo, la possibilità di accedere, anche se in forma 'mediata', alle Corti regionali dei diritti umani ha rappresentato una evoluzione fondamentale per la posizione dell'individuo sul piano internazionale. È solo all'inizio del XX secolo che Sfériadès scriveva: "si l'on acceptait l'hypothèse que les citoyens d'un Etat peuvent avoir intérêt, pour se protéger contre les injustices commises à leur égard par leur propre pays, à s'adresser à une justice internationale, la conception même sur laquelle se base l'existence de l'Etat serait absolument méconnue"<sup>100</sup>.

D'altro canto, è pur vero che il sistema così come esiste oggi è tutt'altro che perfetto. In particolare, l'impossibilità di garantire l'uguaglianza delle parti nell'accesso alla giustizia internazionale costituisce un serio limite alla percezione di legittimità delle corti e dei tribunali internazionali, dal momento che l'uguaglianza delle parti costituisce uno dei tipici elementi dell'organo giurisdizionale 'ideale'<sup>101</sup>. Di certo, la base consensuale della giurisdizione internazionale rappresenta un ostacolo insormontabile. Tuttavia, la garanzia di uguaglianza può quantomeno essere tutelata una volta che gli Stati abbiano dato il proprio consenso alla giurisdizione delle Corti regionali. In questo senso, l'operato delle Corti regionali, in particolare nella definizione delle proprie regole di procedura, può arginare le disuguaglianze strutturali insite in processi che vedano contrapposti Stati e individui.

---

### Abstract

*L'accesso alla giustizia internazionale per gli Stati, tradizionali soggetti di diritto internazionale, è strettamente collegato al principio del consenso e alla loro capacità giuridica. Quando si tratta di individui, invece, l'accesso alla giustizia internazionale solleva problematiche complesse, legate a carenze strutturali in termini di soggettività internazionale. Le condizioni per l'accesso e la possibilità di garantirlo in condizioni di uguaglianza sono quindi*

<sup>100</sup> S. Sfériadès, *Le problème de l'accès des particuliers à des juridictions internationales*, in *Recueil des cours de l'Académie de La Haye*, 1935, p. 6.

<sup>101</sup> J.E. Alvarez, *International Organizations as Law-Makers*, Oxford, 2006, p. 521.

*cruciali per definire il ruolo degli individui sul piano internazionale. Al fine di analizzare questi concetti, l'articolo ricostruisce innanzitutto la norma internazionale sulla protezione dell'accesso alla giustizia, evidenziando come essa sia concepita per il contesto dei giudizi interni e non per il livello internazionale. Successivamente, esso esamina le disposizioni pattizie che consentono agli individui di adire le Corti regionali dei diritti umani, distinguendo tra sistemi che prevedono un accesso diretto, come la Corte europea dei diritti dell'uomo e, in parte, la Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, e quelli che impongono un accesso mediato, come la Corte interamericana dei diritti dell'uomo. L'analisi mostra come, anche nei casi in cui gli individui possono accedere direttamente alla giustizia internazionale, persistano ostacoli strutturali che impediscono una piena uguaglianza tra le parti. Infatti, sebbene l'accesso degli individui alle Corti regionali rappresenti un'evoluzione significativa, esso rimane condizionato da vincoli giuridici e pratici che ne limitano la portata e l'impatto.*

**Parole chiave:** accesso alla giustizia, processo internazionale, equo processo, soggettività internazionale, Corti regionali dei diritti umani

\*

*Access to international adjudication for States, the traditional subjects of international law, is closely linked to the principle of consent and their international legal personality. On the other hand, the structural shortcomings in terms of international legal personality of individuals cause complex issues for their access to international adjudication. The conditions for access to justice and the possibility of ensuring equality of parties are therefore crucial in defining the role of individuals on the international plane. To analyze these concepts, the article first tackles the international norm on the protection of access to justice, highlighting how it is designed for domestic judicial contexts rather than the international level. It then examines treaty provisions that allow individuals to bring cases before regional human rights courts, distinguishing between systems that provide for direct access – such as the European Court of Human Rights and, to some extent, the African Court on Human and Peoples' Rights – and those that require indirect access, such as the Inter-American Court of Human Rights. The analysis shows that even in cases where individuals can directly access international justice, structural obstacles persist, preventing full equality between the parties. Indeed, although individual access to regional courts represents a significant development, it remains subject to legal and practical constraints that limit its scope and impact.*

**Keywords:** access to justice, international adjudication, fair trial, international legal personality, regional human rights court