numero 2/2024

costituzionalismo britannico e irlandese

Rapporti con l'Unione Europea

ISSN 3035-1839
DOI: 10.69099/RCBI-2024-2-02-B9K

Troubles Legacy Act: alla Corte europea dei diritti dell'uomo la verifica sulla compatibilità con la Convenzione

Marina Castellaneta
Professoressa Ordinaria di Diritto Internazionale
Università degli Studi di Bari Aldo Moro

costituzionalismo britannico e irlandese

n. 2/2024

TROUBLES LEGACY ACT: ALLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO LA VERIFICA SULLA COMPATIBILITÀ CON LA CONVENZIONE*

di MARINA CASTELLANETA**

ABSTRACT (ITA): La presentazione, il 17 gennaio 2024, da parte dell'Irlanda, di un nuovo ricorso interstatale alla Corte europea dei diritti dell'uomo contro il Regno Unito, dopo quello che aveva portato alla sentenza del 1978, pone nuove questioni circa la compatibilità del *Northern Ireland Troubles (Legacy and Reconciliation) Act 2023* con il diritto internazionale. Le Nazioni Unite e il Consiglio d'Europa hanno già preso posizione sulla non compatibilità del *Northern Ireland Troubles Act* con gli standard internazionali a tutela dei diritti umani, così come hanno fatto anche alcuni giudici nel Regno Unito. Tuttavia, il ricorso alla Corte europea presenta aspetti peculiari tenendo conto che può portare non solo all'accertamento della violazione e all'obbligo del Regno Unito di abrogare o modificare la legge, ma anche condannare il Paese convenuto al pagamento di un indennizzo. Nel presente lavoro intendiamo analizzare gli aspetti dell'atto legislativo che potrebbero essere considerati dalla Corte europea in contrasto con la Convenzione, tenendo conto delle peculiarità dei ricorsi interstatali, della giurisprudenza consolidata della Corte di Strasburgo e della probabilità che il ricorso sia accolto.

ABSTRACT (ENG): Ireland's submission, on 17 January 2024, of a new inter-State application against the United Kingdom, brought to the European Court of Human Rights, following the one that led to the 1978 judgment, raises new questions about the *Northern Ireland Troubles (Legacy and Reconciliation) Act 2023* compatibility with the European Convention.
The United Nations and the Council of Europe have already expressed their position on the incompatibility of the *Northern Ireland Troubles Act* with international human rights standards, just as some judges have done in the United Kingdom. However, the application to the European Court has peculiar features, considering that it could not only lead to ascertain a violation of the Convention and the obligation of the United Kingdom to repeal or amend the law, but also to an order for the respondent State to afford just satisfaction to the injured State. In this paper, we intend to analyze the aspects of the *Northern Ireland Act* that could be considered by the European Court to be in contrast with the Convention, taking into account the peculiarities of inter-state applications, the European Court caselaw, and the likelihood of the application being upheld.

PAROLE CHIAVE: Corte europea dei diritti dell'uomo, *Troubles,* ricorsi interstatali.

KEYWORDS: European Court of Human Rights, Troubles, Inter-state applications.

SOMMARIO: 1. Premessa; 2. La ricostruzione della vicenda alla base del ricorso a Strasburgo; 3. I ricorsi interstatali e il probabile superamento del filtro di ricevibilità nel caso *Irlanda contro Regno Unito*; 4. I profili di possibile contrasto del *Northern Ireland Troubles Act 2023* con la Convenzione europea; 5. Osservazioni conclusive.

1. Premessa

Negli ultimi anni i ricorsi interstatali alla Corte europea dei diritti dell'uomo, dopo un lungo periodo di scarso utilizzo di questo strumento, sono notevolmente aumentati, segno della fiducia degli Stati nell'operato della Corte nell'accertamento delle violazioni dei diritti

* Contributo sottoposto a *double blind review*.
** Professoressa ordinaria di Diritto internazionale nell'Università degli Studi di Bari Aldo Moro.

umani, in particolare nelle situazioni di conflitto[1]. Da ultimo, è tornata all'attenzione della Corte di Strasburgo, seppure per aspetti diversi ma comunque connessi con una precedente sentenza del 1978[2], la questione del conflitto in Irlanda del Nord, a seguito del ricorso presentato dall'Irlanda che contesta al Regno Unito la violazione di talune norme convenzionali, in particolare a causa dell'adozione del *Northern Ireland Troubles (Legacy and Reconciliation) Act 2023*, del 18 settembre 2023 e in vigore dal 1° maggio 2024[3].

Si tratta del ricorso *Irlanda contro Regno Unito (III)*, depositato il 17 gennaio 2024 (n. 1859/24)[4], nel quale lo Stato ricorrente ritiene che diverse disposizioni dell'indicato testo legislativo siano in contrasto con gli obblighi assunti dal Regno Unito a seguito della ratifica, l'8 marzo 1951, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (il Regno Unito è stato il primo Stato a ratificarla), poi incorporata nello *Human Rights Act 1998* del 9 novembre 1998, in vigore dal 2 ottobre 2000[5], del quale, non di rado, si discute dell'abrogazione[6]. Come detto, non è la prima volta che l'Irlanda ricorre alla Corte di Strasburgo con riguardo al conflitto – il più lungo nel cuore dell'Europa[7]-, per oltre trent'anni, dal 1966 al 1998, mostrando con ciò fiducia nel sistema convenzionale e auspicando la rimozione della legge con l'intervento della Corte europea[8]. Già in passato, infatti, ben 46 anni prima rispetto al

numero 1/2024

[1] Dal 1953 i ricorsi avviati da uno Stato contro un altro Stato parte sono stati 30, dei quali 14 pendenti. Per apprezzare il divario rispetto alla diffusione dei ricorsi individuali si consideri che al 30 novembre 2024 i ricorsi individuali pendenti erano 61.250. Per reperire le sentenze e le decisioni riportate nel testo si rinvia, per tutte, al sito.
Cfr. M. BUSCEMI, C. PITEA, *L'esplosione del contenzioso interstatale sui diritti umani tra aspettative e realtà*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, n. 2, 2021, pp. 355-359.

[2] Il primo è stato il ricorso presentato dalla *Grecia contro il Regno Unito*, nel 1956, per le violazioni convenzionali a Cipro, sul quale, però, si è pronunciata la Commissione europea dei diritti dell'uomo. L'elenco è disponibile nel sito. Si veda E. ERKEN, C. LOVEN, *The Recent Rise in ECtHR Inter-State Cases in Perspectiv*e, in *ECHRBlog*, 2021, nel sito.

[3] Il testo è reperibile nel sito. La legge in esame era stata fortemente voluta, nel 2022, dall'ex Primo Ministro Boris Johnson e poi da Rishi Sunak.

[4] Nel sito della Corte europea è, per ora, disponibile unicamente il comunicato stampa. Per un primo commento, si veda V. BOTTICELLI, *Il conflitto nordirlandese tra passato e presente: i c.d. troubles tra Irlanda e Regno Unito nuovamente al vaglio della Corte EDU*, in *I diritti dell'uomo,* n. 3, 2023, pp. 425-449; M. RADOŠ, *The Northen Ireland Amnesty Act under Scrutiny in Strasbourg*, in *ECHRblog*, nel sito, 2024; R. VAN DER LUGT , G. ZOBOLI, *The Northern Ireland Troubles Act 2023: A Line Under the Violence or a Strike Through Human Rights*?, in *EJIL: Talk!,* 2024, nel sito, i quali hanno sottolineato che «*Despite then-Prime Minister Rishi Sunak's claims that the new legislation would help people obtain the information they need and achieve the justice they deserve, the 2023 Act was strongly condemned across the Northern Irish political spectrum*».

[5] Il testo è nel sito.

[6] Nel 2022, ad esempio, è stato presentato il *Bill of Rights Bill*, Bill No. 117 (2022-203) su iniziativa del Governo Johnson, testo poi ritirato il 27 giugno 2023: si veda il sito.

[7] Il conflitto ha causato 3.500 morti (molti dei quali civili), con omicidi extragiudiziali, violazione degli standard internazionali a tutela dei diritti umani e istituzione di tribunali speciali. Si veda M.T. FAY, M. MORRISSEY, M. SMYTH. *Northern Ireland's Troubles: The Human Costs*, London, Pluto Press, 1999, i quali ritengono che il 54% delle vittime sia stato costituito da civili.

[8] V. A. SACCUCCI, *Accesso ai rimedi costituzionali, previo esaurimento e gestione "sussidiaria" delle violazioni strutturali della CEDU derivanti da difetti legislativi*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, n. 2, 2012, pp. 263-291.

ricorso del 2024, con la sentenza del 18 gennaio 1978 (*Irlanda contro Regno Unito, I)*[9], la Corte europea aveva accertato la violazione dell'articolo 3 da parte del Regno Unito a causa delle cinque tecniche di interrogatorio utilizzate nei confronti dei detenuti arrestati per disordini e attentati nel conflitto in Irlanda del Nord, ritenute pratiche inumane o degradanti. In quell'occasione, che è stato anche il primo caso di ricorso interstatale su cui si è pronunciata la Corte di Strasburgo, la Corte non aveva ritenuto che il Regno Unito avesse commesso atti di tortura (ma che avesse commesso in ogni caso atti gravissimi, ascrivibili, come detto, ai trattamenti inumani o degradanti), con ciò provocando una richiesta di revisione della pronuncia da parte dell'Irlanda, richiesta che era stata respinta con la sentenza del 20 marzo 2018.

La vicenda del conflitto in Irlanda del Nord[10] ha poi condotto a diversi ricorsi individuali con numerose vittime di violazioni che hanno citato in giudizio il Regno Unito, ricorsi che hanno portato, in molti casi, all'accertamento della violazione di regole convenzionali[11].

Il ricorso del 2024 si caratterizza, però, perché rispetto a quello del 1978, è basato su regole procedurali nuove dovute alle modifiche al sistema di garanzia convenzionale introdotte con il Protocollo n. 11, che hanno portato da un sistema di garanzia basato sulla competenza dell'ormai abrogata Commissione europea dei diritti dell'uomo, che aveva funzioni quasi giudiziarie, del Comitato dei Ministri e della Corte, su cui torneremo nel prosieguo[12], a un sistema che attribuisce unicamente alla Corte europea l'accertamento vincolante sulle violazioni dei diritti umani[13]. Ma non è l'unica differenza rispetto al precedente caso perché nel ricorso attualmente pendente, accanto alla violazione

[9] Il ricorso n. 5310/71 (il n. 5451/72 era stato cancellato dal ruolo) era stato presentato dall'Irlanda all'allora Commissione europea dei diritti dell'uomo. Sui ricorsi interstatali si veda C. TOMUSCHAT, *Quo Vadis Argentoratum? The Success story of the ECHR – and a few dark stains*", in *Human Rights Law Journal*, n.11-12, 1992, pp. 401-407; I. RISINI, *The Inter-State Application under the European Convention on Human Rights: between Collective Enforcement of Human Rights and International Dispute Settlement*, Leiden, Brill, 2018; G. ULFSTEIN, I. RISINI, *Inter-State Applications under the European Convention on Human Rights: Strengths and Challenges*, in *EJIL: Talk!,* 2020, nel sito. Per una ricostruzione del caso si veda A. CANNONE, *Ricorsi individuali e casi interstatali nella pratica passata e recente della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, n. 3, 2022, pp. 581-607. Va ricordato che, nel caso di specie, era stata respinta l'eccezione del Regno Unito secondo il quale, poiché erano stati presentati alcuni ricorsi individuali, quello interstatale doveva essere dichiarato inammissibile.

[10] Cfr. T. LEAHY, *Rigorous impartiality'? The UK government, amnesties, and Northern Ireland conflict legacy, 1998-2022,* in L. MCATACKNEY, M. Ó CATHÁIN (eds.), *The Routledge Handbook of the Northern Ireland Conflict and Peace,* London and New York, *Taylor & Francis Group*, 2024, pp. 31-50.

[11] Tra i tanti casi si veda la sentenza *McCann e altri contro Regno Unito*, ricorso n. 18984/91, del 27 settembre 1995, con la quale è stata accertata la violazione dell'articolo 2 (cfr. M. O'BOYLE, *The right to life under Article 2 of the European Convention on Human Rights : twenty years of legal developments since McCann v. the United Kingdom*, Oisterwijk, Wolf Legal Publishers, 2016), nonché la pronuncia nel caso Finucane, su cui v. oltre, par. 5, nota n. 85. Cfr. B. DICKSON, *The European Convention on Human Rights and the Conflict in Northern Ireland*, Oxford, Oxford University Press, 2012, p. 377; V. BOTTALICO, *op. cit.,* p. 429; L. GRAHAM, *Boldness, Caution, Avoidance: Recent Case Against the UK Before the European Court of Human Rights*, in *The European Convention on Human Rights Law Review*, n. 5, 2024, pp. 65-82.

[12] V. oltre, paragrafo 3.

[13] Cfr, per un'analisi, P. PUSTORINO, *Lezioni di tutela internazionale dei diritti umani,* 2ª ed., Bari, Cacucci, 2020, p. 49; V. ZAGREBELSKY, R. CHENAL, L. TOMASI, *Manuale dei diritti fondamentali in Europa*, 2ª ed., Bologna, Il Mulino, 2016, p. 413.

sostanziale di diritti convenzionali come il diritto alla vita (articolo 2) e il divieto di tortura o di pene o trattamenti inumani o degradanti (articolo 3), che costituiscono i *core rights* ai sensi della Convenzione, l'azione dell'Irlanda pone all'attenzione della Corte una questione generale ossia il rapporto tra norme convenzionali e interventi di politica penale da parte degli Stati che decidono di ricorrere all'amnistia o a forme di immunità invocando esigenze di riconciliazione (sebbene non sia sempre evidente che sia realmente questo l'obiettivo perseguito). Un ulteriore elemento di novità è rappresentato dalla circostanza che il ricorso attualmente pendente porta in primo piano un diritto, quello alla verità da parte delle vittime di violazioni di diritti convenzionali che, seppure non espressamente riconosciuto nella Convenzione, ha trovato affermazione grazie alla giurisprudenza della Corte europea e che potrebbe consolidarsi con questo caso[14].

A ciò si aggiunga che, a differenza sia del primo ricorso sia di altri ricorsi interstatali (che riguardano, per lo più, conflitti in corso)[15], la Corte è chiamata a pronunciarsi su una situazione post-conflittuale, in cui probabilmente verrà in rilievo anche il mancato rispetto dell'accordo di pace ossia «*The Good Friday Agreement*», con la possibilità di accertare anche l'ampiezza del margine di apprezzamento concesso agli Stati nella scelta delle risposte da dare alle vittime di situazioni conflittuali, scelte che possono condurre a risposte di stampo meramente retributivo/punitivo o di riconciliazione come avvenuto in Sudafrica con la *Truth and Reconciliation Commission*[16], ma certamente non di cancellazione del passato.

Ed invero, la Convenzione, sin dal Preambolo, richiama l'inestricabile legame tra tutela dei diritti dell'uomo e pace, aspetto che, quindi, risulta di particolare rilievo nei casi in cui l'indicata tutela vada assicurata dopo un conflitto, con la conseguenza che l'accertamento degli illeciti/crimini compiuti durante i conflitti è essenziale per ripristinare e garantire una pace duratura. Proprio con riguardo a quest'aspetto, il Comitato Onu contro la tortura, istituito per monitorare l'attuazione della Convenzione contro la tortura e i trattamenti o punizioni crudeli, inumani e degradanti del 10 dicembre 1984, nel sesto rapporto periodico sul Regno Unito e Irlanda del Nord[17], presentato il 7 giugno 2019, ha criticato la posizione del Paese sotto monitoraggio perché «…*many allegations of torture, ill-treatment, and killing perpetrated in Northern Ireland in the context of the conflict known as "the Troubles" have not been effectively investigated, that few perpetrators of such acts have been held accountable and that victims have not obtained redress*». Pertanto, pur non riguardando specificamente la legge del 2023, il Comitato ha sottolineato che, malgrado le dichiarazioni del Governo circa la non applicazione di amnistie per i fatti avvenuti durante il conflitto, sussistevano forti preoccupazioni per le

[14] Su tale diritto, si veda D. GROOME, *The right to the truth in the fight against impunity*, in *Berkeley Journal of International Law,* n.1, 2010, pp. 175-199, il quale ha evidenziato che «*The Inter-American Court of Human Rights (IACtHR), for example, has routinely ordered states to publicly acknowledge their violations of international commitments and to publish the court's findings*».

[15] V. oltre, par. 3.

[16] Sui tentativi di una riconciliazione in Irlanda del Nord si veda C. CAMPBELL, F. NÍ AOLÁIN, *Local Meets Global: Transitional Justice in Northern Ireland*, in *Fordham International Law Journal*, n. 4, 2002, pp. 871-892*;* A. GUELKE, *Post-conflit Management in Deeply Divided Societies. The Case of South-Africa and Northern Ireland*, in *Memoria e ricerca,* n. 3, 2023, pp 487-505.

[17] CAT/C/GBR/CO/6, reperibile nel sito.

dichiarazioni «*by high-level officials that they are contemplating measures to shield former public officials from liability*». In quell'occasione, il Comitato aveva valutato con favore l'adozione, nel 2014, dello *Stormont House Agreement*, ma aveva sottolineato che non era stata data attuazione effettiva alle norme dell'Accordo[18]. Proprio tali questioni sono al centro del ricorso presentato nel 2024 dall'Irlanda che, quindi, travalica i confini propri della Convenzione europea e dello stesso caso "irlandese" in quanto, qualora fosse accertato che l'atto legislativo abbia un difetto sistemico generale in grado di ostacolare l'effettiva attuazione delle regole convenzionali[19], tale accertamento potrebbe condurre a precludere l'utilizzo di amnistie e immunità nelle situazioni post-conflittuali, almeno nei casi in cui il percorso seguito sia volto ad assicurare l'impunità piuttosto che un'effettiva riconciliazione che ha invece sempre al centro la consultazione o la partecipazione delle vittime.
Alla luce di quanto evidenziato, nel presente lavoro, dopo una ricostruzione della vicenda che ha portato all'azione dell'Irlanda dinanzi a Strasburgo e dopo un approfondimento delle caratteristiche dei ricorsi interstatali, intendiamo verificare, in chiave prospettica, se il ricorso, alla luce della giurisprudenza consolidata della Corte, possa portare a un accertamento della violazione della Convenzione da parte del Regno Unito.

2. La ricostruzione della vicenda alla base del ricorso a Strasburgo

Al centro del ricorso alla Corte vi è nuovamente, come detto, la questione del conflitto in Irlanda del Nord, conflitto durato tra il 1° gennaio 1966 e il 10 aprile 1998 e cessato con la conclusione degli Accordi del Venerdì Santo, «*The Good Friday Agreement*», che ha poi portato, con il *Justice and Security (Northern Ireland) Act 2007,* all'abrogazione della legislazione emergenziale.
In particolare, il ricorso mette in discussione, sotto il profilo del rispetto convenzionale, la reazione del Regno Unito nella fase successiva alla cessazione dei *Troubles*[20]. Come detto in precedenza[21], l'Irlanda mostra di individuare nell'organo giurisdizionale internazionale il soggetto idoneo per constatare le violazioni dei diritti umani su larga scala da parte del Regno Unito e spingere lo Stato convenuto a una modifica del quadro normativo, soprattutto nella situazione attuale in cui sembra riavviato il dialogo, anche per volontà del

[18] Nelle osservazioni conclusive, il Comitato ha anche sottolineato di essere particolarmente preoccupato «*that even after it has been established, the mandate of a historical investigations unit will not extend to allegations of torture or ill-treatment in which the victim was not killed*» (par. 40).
[19] Sull'esistenza di difetti sistemici all'origine di violazioni strutturali, si veda A. CANNONE, *Violazioni di carattere sistemico e Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Bari, Cacucci, 2018, p. 45; A. SACCUCCI, *La responsabilità internazionale dello Stato per violazioni strutturali dei diritti umani*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, p. 124.
[20] Per una ricostruzione del conflitto e per le conseguenze sul piano politico si rinvia a A. EDWARDS, *The Northern Ireland Troubles,* London, Bloomsbury, 2023; L. BONIFATI, *La questione nordirlandese alla luce di Brexit. Quale futuro per Belfast?*, in questa *Rivista*, n. 1, 2024, p. 247-267. Cfr. anche A. TORRE, *In Irlanda del Nord, una "primavera elettorale" molto problematica*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 1, 2018, nel sito.
[21] V. *supra*, paragrafo 1.

Premier britannico Keir Starmer, per una modifica dell'atto legislativo contestato dall'Irlanda[22].

Per quanto riguarda le norme convenzionali, l'Irlanda ritiene che il Regno Unito, non applicando lo *Stormont House Agreement* e preferendo adottare, in modo unilaterale, una legge giudicata incompatibile con la Convenzione quale il *Northern Ireland Troubles (Legacy and Reconciliation) Act* 2023, abbia violato gli articoli 2 (diritto alla vita), 3 (divieto di tortura o pene o trattamenti inumani o degradanti), 6 (diritto all'equo processo), 13 (diritto alla tutela giurisdizionale effettiva) e 14 (divieto di discriminazione)[23]. Le norme delle quali l'Irlanda contesta la violazione, con particolare riguardo agli articoli 2 e 3, costituiscono i *core rights* della Convenzione, il cui rispetto da parte dello Stato è indispensabile per garantire la dignità di ogni persona, diritto non espressamente riconosciuto nella Convenzione, ma che ne costituisce la vera essenza e che ha portato anche a un ampliamento della portata di alcune norme convenzionali, come nel caso dell'articolo 3[24]. Si tratta di diritti assoluti e inalienabili perché essenziali per garantire la dignità umana[25], che impongono obblighi sotto il profilo sostanziale e procedurale, il cui rispetto deve essere assicurato anche nei casi in cui, in base all'articolo 15 della Convenzione, uno Stato possa richiedere una deroga per ragioni di pericolo pubblico che minacci la vita della nazione o in caso di guerra. L'articolo 15, paragrafo 2, infatti, non autorizza alcuna deroga all'articolo 2 salvo nei casi di decesso risultante da atti legittimi di guerra, nonché agli articoli 3, 4 paragrafi 1 e 7.

numero 1/2024

Ad avviso dell'Irlanda, stando a quanto riportato nel comunicato della Corte europea, le sezioni 19, 39, 40 e 41 che assicurano l'immunità condizionata dalla giurisdizione in relazione ad alcuni reati commessi durante il periodo dei *Troubles* da membri delle forze armate inglesi, nonché l'amnistia per coloro che hanno collaborato con le autorità inquirenti, risultano contrari alla Convenzione perché impediscono l'accertamento delle responsabilità e un'effettiva giustizia per le vittime, non garantendo il diritto alla tutela giurisdizionale effettiva. In sostanza, con tale atto si garantisce un'immunità agli ex membri delle forze dell'ordine per oltre 1.000 omicidi non risolti, precludendo l'avvio di nuove indagini.

Inoltre, nel ricorso si ritiene che anche le parti seconda e terza del *Northern Ireland Troubles Act* che, di fatto, tolgono la competenza nelle indagini alla polizia affidandola all'*Independent*

---

[22] Si veda L. O'CARROLL, *Starmer vows to repeal Troubles legacy act in first meeting with Irish PM,* in *The Guardian,* 18 luglio 2024. Rispetto all'impegno di Starmer, il Primo Ministro irlandese Simon Harris ha dichiarato che «*Not only now do we have the manifesto of Keir Starmer's party committing to repealing and replacing the legacy act, we now have the king's speech of the prime minister's government outlining its commitment to repealing and replacing, so the prime minister and I had the opportunity to discuss that this evening, and we've also agreed to work together on what replacement might look like*».

[23] Si veda la dichiarazione di Michael Marti, Ministro degli affari esteri e della difesa e vice Primo Ministro nel sito.

[24] Così nella sentenza dell'11 luglio 2002, *Christine Goodwin contro Regno Unito*, ricorso n. 28957/95, par. 90, in cui la Corte ha affermato che «*Nonetheless, the very essence of the Convention is respect for human dignity and human freedom*».

[25] Cfr. P. DE SENA, *Dignità umana in senso statico e diritto internazionale*, in *Diritti umani e diritto internazionale,* n. 3, 2023, pp. 507-544.; ID., *Dignità umana in senso oggettivo e diritto internazionale, ivi*, n. 3, 2017, pp. 573-586.

Commission for Reconciliation and Information Recovery (ICRIR), siano contrarie alla Convenzione non offrendo idonee garanzie di indipendenza nell'accertamento della verità, anche tenendo conto che la Commissione è di nomina governativa. Tale Commissione, inoltre, ha il compito di raccogliere i dati sui casi relativi agli omicidi extragiudiziali durante i *Troubles,* nonché il potere di valutare se concedere o no l'immunità o se deferire il caso alla Procura.

Altro aspetto di contrasto è costituito dalla sezione 43 che blocca l'avvio di nuove azioni civili e dispone l'archiviazione di quelle che non sono state depositate prima del 17 maggio 2022. Ciò risulterebbe così in contrasto con la Convenzione il cui sistema di garanzia, giova ricordarlo, è incentrato, in base all'articolo 1, sull'obbligo delle Parti contraenti di riconoscere ad ogni persona soggetta alla propria giurisdizione i diritti e le libertà garantiti nella Convenzione, obbligo che, in via generale, comporta un ruolo sussidiario, rispetto al piano nazionale, della Corte europea.

Non sono ancora note le contestazioni che opporrà il Regno Unito che, fino a qualche mese fa, ha sempre rivendicato la compatibilità del testo legislativo con la Convenzione. Come è noto, in base alla sezione 19 dello *Human Rights Act 1998,* il Ministro che propone un disegno di legge è tenuto a rendere una dichiarazione al Parlamento attestando la compatibilità del testo proposto con la Convenzione[26] e ciò è avvenuto, con riferimento al *Northern Ireland Troubles Act,* attraverso il Segretario di Stato per l'Irlanda del Nord il quale ha dichiarato: «*In my view the provisions of the Northern Ireland Troubles (Legacy and Reconciliation) Bill are compatible with Convention rights*», nonché con il *Memorandum* adottato dal Governo inglese il 16 maggio 2022 proprio relativo alla valutazione della compatibilità con la Convenzione europea[27].

Prima di arrivare all'esame del merito del ricorso, la Corte dovrà esprimersi sulla ricevibilità alla luce delle condizioni fissate dall'articolo 35 della Convenzione. A una prima analisi, ci sembra che il ricorso, sotto il profilo temporale, sia stato presentato dall'Irlanda nei termini previsti dalla Convenzione ossia, in questo caso in cui l'accertamento della violazione riguarda un testo legislativo, entro quattro mesi dall'approvazione del *Northern Ireland Troubles Act* del 18 settembre 2023 (il termine per la presentazione del ricorso scadeva il 17 gennaio 2024)[28]. La cancelleria della Corte, il 9 febbraio 2024, ha dichiarato che, a seguito della comunicazione del ricorso al Regno Unito avvenuta il 18 gennaio 2024, il ricorso è stato assegnato alla sezione I della Corte in base agli articoli 26, paragrafo 1 e 51, paragrafo 3 del Regolamento della Corte. È stato anche stabilito che l'intervento di terzi, ai sensi dell'articolo 36 della Convenzione, è consentito entro 12 settimane a partire dalla pubblicazione del comunicato stampa del 9 febbraio 2024.

[26] In particolare, lo *Human Rights Act* dispone che «*a Minister in charge of a Bill in either House of Parliament to make a statement about the compatibility of the Bill with Convention rights*».

[27] Il testo è reperibile al link. Sulle risposte penali ai *Troubles* si veda R. McQuigg, *Criminal Justice Responses to Domestic Abuse in Northern Ireland,* London, Routledge, 2022.

[28] In via generale, l'articolo 35 dispone che il ricorso sia presentato entro quattro mesi a decorrere dalla data della decisione interna definitiva.

3. I ricorsi interstatali e il probabile superamento del filtro di ricevibilità nel caso *Irlanda contro Regno Unito*

Come detto, l'azione dell'Irlanda s'inserisce nel contesto dei ricorsi interstatali che possono essere attivati a seguito di una pratica amministrativa in violazione delle norme convenzionali (come nel caso del primo ricorso *Irlanda contro Regno Unito*)[29] o legislativa (come in questo caso)[30]. Come chiarito dalla Corte, i ricorsi interstatali perseguono diversi obiettivi che possono riguardare il perseguimento di violazioni dovute a problemi sistematici o prassi amministrative in un altro Stato parte, a tutela di un ordine pubblico europeo «*within the framework of collective responsibility under the Convention*» o «*where the applicant State denounces violations by another Contracting Party of the basic human rights of its nationals (or other victims)*»[31], ricorsi, questi ultimi che si avvicinano non solo ai ricorsi individuali di cui all'articolo 34 della Convenzione ma anche, precisa la Corte, alle azioni nel contesto della protezione diplomatica.

Il sistema dei ricorsi interstatali, meno noti di quelli individuali e sul quale conviene fornire qualche cenno di chiarimento, consente, rispetto a quelli individuali, un'azione volta alla garanzia collettiva dei diritti tant'è che il ricorso può essere iniziato anche da uno Stato non direttamente leso o i cui cittadini non lo siano, nei confronti di un altro Stato parte alla Convenzione, attribuendo così a uno Stato parte il diritto di attivare un ricorso per tutelare sia gli individui sotto la propria giurisdizione con un sistema che, pure con caratteristiche diverse, potrebbe rientrare nel perimetro della protezione diplomatica, sia prescindendo dal legame con la propria giurisdizione e con i propri cittadini.

Questo meccanismo s'inserisce nella considerazione generale che la Convenzione si differenzia dai trattati "classici" fondati sulla regola della reciprocità e su rapporti sinallagmatici tra gli Stati contraenti per determinare un quadro di diritti in cui, per la Corte, la Convenzione «…*creates, over and above a network of mutual, bilateral undertakings, objective obligations which, in the words of the Preamble, benefit from a "collective enforcement"*»[32].

Ora, nel caso dei ricorsi interstatali, che presentano sia per la Corte sia per gli Stati una particolare complessità in termini di tempo, di oneri procedurali e di standard elevati in materia di prove e di accertamento dei fatti, questa garanzia collettiva si concretizza o nel raro caso di azioni di Stati non direttamente lesi contro altri Stati accusati di violazioni

[29] La Corte aveva condiviso la posizione della Commissione secondo la quale vi era una pratica amministrativa in contrasto con l'articolo 3 della Convenzione. Si veda anche la sentenza del 9 aprile 2024, *Georgia contro Russia (IV),* ricorso n. 39611/18.

[30] P. PALCHETTI, *Ricorsi interstatali in materia di diritti umani: uno strumento da maneggiare con cura*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, n. 2, 2021, p. 361-368; C. RAGNI, *Il contenzioso interstatale sui diritti umani: questioni aperte e prospettive future*, *ivi,* n. 3, 2021, p. 599-612.

[31] Così nella sentenza *Cipro contro Turchia.* La Corte ha precisato «*In these circumstances it may not be appropriate to make an award of just satisfaction under Article 41 even if the applicant Government were to make such a claim*».

[32] Così nel paragrafo 239 della sentenza *Irlanda contro Regno Unito*. La Corte ha stabilito che «*By virtue of Article 24 (art. 24), the Convention allows Contracting States to require the observance of those obligations without having to justify an interest deriving, for example, from the fact that a measure they complain of has prejudiced one of their own nationals. By substituting the words "shall secure" for the words "undertake to secure" in the text of Article 1 (art. 1), the drafters of the Convention also intended to make it clear that the rights and freedoms set out in Section I would be directly secured to anyone within the jurisdiction of the Contracting States (document H (61) 4, pp. 664, 703, 733 and 927)*».

convenzionali[33], o nel caso, come quello del ricorso *Irlanda contro Regno Unito*, in cui lo Stato ricorrente agisce non solo per un proprio interesse nei confronti di un altro Stato, ma quasi come rappresentante delle numerose vittime di violazioni a danno di propri cittadini, con una sorta di *actio popularis*. Così, le sentenze rese nel caso di ricorsi interstatali, come affermato dalla stessa Corte europea nella pronuncia del 1978 nel caso *Irlanda contro Regno Unito,* «*serve not only to decide those cases brought before the Court but, more generally, to elucidate, safeguard and develop the rules instituted by the Convention, thereby contributing to the observance by the States of the engagements undertaken by them as Contracting Parties*» (par. 154).

Per quanto riguarda le regole alla base dei ricorsi interstatali, come è noto, in base al Protocollo n. 11 dell'11 maggio 1994, in vigore dall'11 novembre 1998, che ha abrogato il n. 9 e ha costituito una Corte unica, modificando l'originale sistema della Corte[34], ogni Stato parte, secondo l'articolo 33 della Convenzione, «…può adire la Corte in ogni caso di presunta inosservanza delle disposizioni della Convenzione e dei suoi Protocolli da parte di un'Alta parte contraente»[35]. In passato, prima delle modifiche, il ricorso interstatale era presentabile solo a condizione che lo Stato contraente citato in giudizio avesse effettuato una dichiarazione di accettazione di competenza della Corte. Questo sistema, tipico del meccanismo internazionale di soluzione delle controversie, è stato soppresso con il Protocollo n. 11 che ha portato all'eliminazione di un sistema articolato in due fasi principali – la prima dinanzi alla Commissione e la seconda dinanzi alla Corte o al Comitato dei ministri (organo che oggi mantiene il compito di vigilare sull'esecuzione delle sentenze della Corte da parte degli Stati) - con la conseguenza che la ratifica della Convenzione comporta la competenza della Corte a pronunciarsi su ricorsi presentati da Stati parte nei confronti di altri Stati parte, anche tenendo conto che la funzione della Corte non è quella di risolvere controversie, ma accertare la violazione dei diritti convenzionali. L'eliminazione del sistema di accettazione è anche più in linea con la particolarità dei ricorsi interstatali: se, infatti, il ricorso individuale può essere presentato da colui che si ritenga vittima di una violazione, il ricorso interstatale può essere attivato in ogni caso in cui si ritenga che uno Stato contraente abbia violato la Convenzione, anche in assenza, quindi,

[33]Si vedano i ricorsi *Danimarca, Norvegia, Svezia e Paesi Bassi contro Grecia*, ricorsi n. da 3321/67 a 3323/67, n. 3344/67 e n. 4448/70, nonché il ricorso *Danimarca contro Turchia*, n. 34382/97.

[34] Nella versione originaria, il sistema prevedeva, in estrema sintesi, che il ricorso dovesse essere presentato alla Commissione europea dei diritti dell'uomo che, accertava la ricevibilità e nei casi in cui non fosse stato raggiunto un regolamento amichevole, inviava un rapporto al Comitato dei ministri. Entro tre mesi poteva essere adita la Corte che accertava o meno la violazione con una sentenza vincolante. Si veda V. STARACE , *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo e l'ordinamento italiano,* Bari, Levante, 1992.

[35] Si veda C. PITEA, *Ricorsi interstatali*, in S. BARTOLE, P. DE SENA, V. ZAGREBELSKY (a cura di), *Commentario breve alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Padova, Wolters Kluwer, 2012, p. 622 e, per il precedente sistema, V. STARACE, *Art. 33 (ricorsi interstatali)*, in S. BARTOLE, B. CONFORTI, G. RAIMONDI (a cura di), *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Padova, Wolters Kluwer, 2001, p. 553.

di un particolare interesse rispetto alle violazioni dei diritti umani, proprio nell'ottica che tali violazioni ledono la comunità internazionale degli Stati parte nel suo complesso[36].
L'avvio del procedimento prevede la presentazione di un ricorso da parte di uno Stato nei confronti di un altro Stato parte. La Corte procede all'immediata notificazione del ricorso allo Stato convenuto e assegna il caso a una sezione (nel ricorso *Irlanda contro Regno Unito, III*, è stato attribuito alla prima sezione). Va ricordato che, con riguardo alla sezione chiamata ad occuparsi del caso, è prevista la presenza dei giudici eletti in quota agli Stati coinvolti nel procedimento. Gli Stati possono presentare, al pari di quanto avviene nel caso di ricorsi individuali, richiesta di misure cautelari nell'ipotesi di rischi imminenti e irreparabili. Segue l'accertamento della ricevibilità del ricorso e la scelta della Camera di decidere sul caso o rimettere la questione alla Grande Camera. Il procedimento si chiude, in via generale, come nel caso dei ricorsi individuali, con un accertamento o meno della violazione, conservando così la sentenza natura dichiarativa, o anche con un regolamento amichevole. È altresì prevista la concessione, ove richiesto, di un indennizzo allo Stato leso.
La disciplina dei ricorsi interstatali è contenuta nell'articolo 46 del Regolamento interno alla Corte (come modificato il 1° giugno 2015)[37], in base al quale lo Stato che presenta il ricorso deve riportare un riassunto dei fatti, indicare le presunte violazioni della Convenzione con gli argomenti a supporto, nonché il rispetto delle condizioni di ricevibilità. Come nel ricorso individuale deve essere assicurato il rispetto dei limiti temporali e indicato il previo esaurimento dei ricorsi interni, fornendo idonea documentazione[38]. Sul punto, tuttavia, è da sottolineare che la condizione di ricevibilità del previo esaurimento dei ricorsi interni non viene richiesta qualora si sia in presenza di una legislazione che evidenzia un contrasto con la Convenzione, in cui, in via generale, mancano ricorsi interni effettivi[39].

[36] In ordine alla portata dell'articolo 33, si veda la sentenza della Grande Camera del 25 giugno 2024, nel caso *Ucraina contro Russia (re Crimea),* ricorsi n. 20958/14 e 38334/18 nella quale è stato affermato che «*under Article 33 of the Convention, the Court has identified two basic categories of inter-State application : whereas one of the categories covers cases where the applicant State complains of violations by another Contracting Party of the basic human rights of one or more clearly identified or identifiable persons, the other category concerns cases raising general issues brought with a view to protecting the public order of Europe*» (par. 845). Analogo chiarimento è stato fornito con la decisione della Grande Camera nel caso *Slovenia contro Croazia*, ricorso n. 54155/16, in cui la Corte ha affermato «*turning to the specific purpose of Article 33 of the Convention, the Court reiterates that there are two basic categories of inter-State complaints: those pertaining to general issues with a view to protecting the public order of Europe, and those where the applicant State complains of violations by another Contracting Party of the basic human rights of one or more clearly identified or identifiable persons; the latter are substantially similar both to individual applications under Article 34 and to claims filed in the context of diplomatic protection (see Cyprus v. Turkey (just satisfaction), cited above, §§ 43-45)*» (par. 67).
[37] Il testo, aggiornato al 28 marzo 2024, è reperibile nel sito.
[38] Come precisato da V. ZAGREBELSKY, R. CHENAL, L. TOMASI, *op. cit.,* p. 413, le regole fissate per i ricorsi interstatali «sono meno stringenti rispetto a quelle previste dall'art. 47 Reg. per i ricorsi individuali» e, inoltre, il ricorso interstatale non è sottoposto «al controllo di natura amministrativa previsto per i ricorsi individuali». Tra gli altri elementi, gli autori sottolineano che i ricorsi interstatali non sono sottoposti a tutti i criteri di ricevibilità fissati per quelli individuali e non devono essere presentati attenendosi a uno specifico formulario.
[39] Si veda la decisione dell'allora Commissione europea dei diritti dell'uomo del 2 giugno 1956 nel caso *Grecia contro Regno Unito* n. 176/56 in cui è stato affermato, con riguardo alla regola del previo esaurimento dei ricorsi interni, che «*the scope of which is to determine the compatibility with the Convention of legislative measures and administrative practices in Cyprus*».

In ragione di regole meno stringenti rispetto ai ricorsi individuali, il ricorso interstatale non può essere dichiarato irricevibile perché manifestamente infondato o perché manca un pregiudizio importante o perché sottoposto ad altra istanza internazionale.
È da sottolineare che, come già accaduto in passato, è possibile che contestualmente la Corte si trovi investita di un ricorso interstatale e di ricorsi individuali. La possibile sovrapposizione tra i ricorsi non ha una regolamentazione, malgrado le modifiche apportate nel corso degli anni, né nelle disposizioni convenzionali, né nel Regolamento della Corte. Ed invero, l'articolo 35, paragrafo 2, lett. b, si limita ad affermare che tra le condizioni sulla base delle quali la Corte deve dichiarare irricevibile un ricorso vi è la circostanza che il ricorso sia sostanzialmente uguale «ad altro ricorso precedentemente esaminato dalla Corte o sottoposto ad altra istanza internazionale d'inchiesta o di composizione e non contiene fatti nuovi». Tale norma ha fatto sorgere taluni problemi interpretativi con riguardo alla possibilità di ritenere che la presentazione di un ricorso interstatale impedisca ai cittadini di quello Stato di presentare un ricorso individuale[40], aspetto che potrebbe avere ripercussioni negative per i tanti individui lesi dal *Northern Ireland Troubles Act 2023*.
Un chiarimento sulla corretta interpretazione della norma è arrivato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo che, in diverse occasioni, ha precisato che la diversità tra i soggetti coinvolti – da un lato individui-Stato, dall'altro lato Stato-Stato - non configura un'identità di cause con la conseguenza che la Corte può pronunciarsi su ricorsi, anche con lo stesso oggetto quanto alla violazione di una norma convenzionale, ma con una diversità di soggetti. Ed invero, tale questione si era posta, per la prima volta, proprio nel caso del ricorso *Irlanda contro Regno Unito*: in quell'occasione, con la decisione *Donnelly e altri contro Regno Unito*[41], la Commissione, il 5 aprile 1973, ritenne che, poiché il ricorso interstatale non era stato ancora esaminato nel merito, quello individuale non potesse essere dichiarato irricevibile in quanto essenzialmente identico a quello interstatale[42]. In seguito, la Corte,

[40] Giova ricordare che il Consiglio d'Europa sta lavorando a una modifica delle regole sui ricorsi interstatali. Lo *Steering Committee on Human Rights* ha istituito il *Drafting Group on Effective Processing and Resolutions of Cases Relating to Inter-State Disputes(DH-SYSC-IV).* Diverse questioni sono state affrontate anche nei lavori del Consiglio d'Europa e culminati con la Dichiarazione di Copenaghen adottata il 13 aprile 2018 nel corso della Conferenza di alto livello dei ministri della giustizia, con la Dichiarazione di Bruxelles (2015), di Oslo (2014), di Brighton (2012), di Izmis (2011), di Interlaken (2010). In particolare, proprio nella Dichiarazione di Copenaghen, è stato affermato che «*The challenges posed to the Convention system by situations of conflict and crisis in Europe must also be acknowledged. In this regard, it is the Court's present practice, where an inter-State case is pending, that individual applications raising the same issues or deriving from the same underlying circumstances are, in principle and in so far as practicable, not decided before the overarching issues stemming from the inter-State proceedings have been determined in the inter-State case» (par. 45), è stato evidenziato che è necessario «…exploring ways to handle more effectively cases related to inter-State disputes, as well as individual applications arising out of situations of inter-State conflict, without thereby limiting the jurisdiction of the Court, taking into consideration the specific features of these categories of cases inter alia regarding the establishment of facts*» (par. 54, lett. c). Si veda anche il documento *Proposal for a more efficient processing of interstate cases,* CDDH(2019)22, del 6 giugno 2019. Qui un quadro sui lavori in corso di svolgimento.
[41] Nei confronti del Regno Unito erano stati proposti alcuni ricorsi individuali tra i quali, per tutti, si ricorda il caso *Donnelly e altre sei persone contro Regno Unito*, ricorsi n. 5577-5583/72.
[42] Con decisione del 15 dicembre 1975, la Commissione dichiarò irricevibili alcuni ricorsi individuali perché non era stato rispettato il previo esaurimento dei ricorsi interni seppure in presenza di una chiara prassi amministrativa.

con maggiore chiarezza, ha respinto la dichiarazione di irricevibilità del ricorso presentata dalla Russia rispetto ai numerosi ricorsi di cittadini georgiani (tra gli altri si veda la sentenza del 20 dicembre 2016, nel caso *Dzidzava contro Federazione Russa*[43]) per il fatto che pendeva il ricorso interstatale *Georgia contro Federazione Russa (I)* conclusosi con la sentenza del 3 luglio 2014[44]. La Corte ha stabilito che i ricorsi non potevano essere considerati identici in ragione della diversità dei soggetti coinvolti. Pertanto, tenendo conto della consolidata giurisprudenza della Corte, non è da dubitare che i giudici internazionali non potranno ritenere l'attuale ricorso intestatale, che vede come attore l'Irlanda, irricevibile per il solo fatto che pendono ricorsi individuali aventi ad oggetto la stessa possibile violazione delle norme convenzionali contestata da Dublino al Regno Unito, così come non potrà dichiarare irricevibili i ricorsi individuali. Tuttavia, in linea con quanto già fatto in passato, la Corte potrebbe decidere di posporre l'esame dei ricorsi individuali in attesa della sentenza sul ricorso interstatale come avvenuto per i ricorsi presentati da cittadini georgiani contro la Russia, il cui esame è stato posposto rispetto alla decisione nel ricorso interstatale, al quale la Corte ha in sostanza attribuito una priorità nella trattazione[45]. La prassi attuale della Corte è, quindi, nel senso di attendere la decisione sui ricorsi interstatali prima di pronunciarsi su quelli individuali, prassi che solleva non poche perplessità con riguardo al rispetto delle regole sull'equo processo con particolare riguardo alla durata ragionevole del processo, tenendo conto che è inevitabile un allungamento dei tempi di decisione della Corte europea sui casi individuali[46].

4. I profili di possibile contrasto del *Northern Ireland Troubles Act 2023* con la Convenzione europea

Chiariti i termini della vicenda e ricostruito il quadro procedurale in cui s'inserisce il ricorso, appare opportuno soffermarsi sulle norme contenute nel *Northern Ireland Troubles Act* che, ad avviso del Governo irlandese, risultano in contrasto con la Convenzione per provare a verificare se, in base alla giurisprudenza della Corte europea, sia ipotizzabile l'accoglimento del ricorso e su quali basi, ricordando che la Convenzione è uno «strumento vivente», da

[43] Ricorso n. 16363/07.
[44] Ricorso n. 13255/07.
[45] Si veda, per alcune osservazioni critiche, E. CARPANELLI, *Il rapporto tra ricorsi interstatali e individuali dinnanzi alla Corte europea dei diritti umani*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, n. 2, 2021, pp. 389-411, la quale ha sottolineato che tale scelta, ascrivibile all'adozione di misure deflattive, è convincente «al fine di garantire il buon funzionamento del sistema di controllo istituito dalla Convenzione e assicurare una certa conformità nelle decisioni», ma presenta incertezze in quanto potrebbe pregiudicare le istanze di giustizia individuale, proprio a causa dei ritardi nella trattazione delle cause.
[46] In senso diverso si veda A. CANNONE, *Violazioni di carattere sistemico,* cit., p. 606, secondo il quale «La prassi recente della Corte di dare priorità ai ricorsi interstatali rispetto ai ricorsi individuali connessi e di aggiornare questi ultimi e la valutazione positiva datane negli *Elements* di cui sopra sono ambedue da approvare in quanto nel sistema di garanzia internazionale vigente appare utile l'esame nel ricorso interstatale di questioni generali (le c.d. overarching issues) – quali, ad esempio, la giurisdizione statale ai sensi dell'art. 1 CEDU in caso di attività statali extraterritoriali, l'attribuzione della responsabilità, l'accertamento in ordine alla esistenza di violazioni dei diritti umani derivanti da una o più pratiche amministrative – in quanto tale esame può risultare molto agevole per le successive decisioni dei ricorsi individuali connessi che presentano le medesime questioni giuridiche e circostanze fattuali».

interpretare alla luce della giurisprudenza dell'organo giurisdizionale, le cui pronunce relative ai ricorsi individuali sono applicabili anche a quelli interstatali e viceversa.
Alla luce di quanto illustrato nel precedente paragrafo, ci sembra che non dovrebbero porsi problemi di ricevibilità anche tenendo conto che nei ricorsi interstatali il previo esaurimento dei ricorsi interni non è sempre richiesto poiché la violazione della Convenzione da parte di uno Stato «può verificarsi anche in astratto…a causa della sua legislazione o prassi»[47]. Proprio con riguardo al ricorso *Irlanda contro Regno Unito*, con la sentenza del 1978, la Corte ha affermato che la valutazione della pratica di uno Stato ai fini del rispetto del previo esaurimento dei ricorsi interni è particolarmente importante sia nei ricorsi individuali sia per quelli interstatali, in quest'ultimo caso soprattutto «*when the applicant State does no more than denounce a violation or violations allegedly suffered by "individuals" whose place, as it were, is taken by the State*»[48]. Tuttavia, la Corte ha rilevato che, sotto un altro punto di vista, la regola sul previo esaurimento dei ricorsi interni «*does not apply where the applicant State complains of a practice as such, with the aim of preventing its continuation or recurrence, but does not ask the Commission or the Court to give a decision on each of the cases put forward as proof or illustrations of that practice*» (par. 159)[49].
Per quanto riguarda il merito, l'Irlanda contesta la sostanziale immunità per i reati legati al periodo dei *Troubles* commessi da membri delle forze armate inglesi e l'amnistia per coloro che hanno collaborato con le autorità inquirenti, ritenendo queste misure in contrasto con gli articoli 2, 3, 6, 13 e 14, i quali vanno letti congiuntamente all'articolo 1 della Convenzione in base al quale le Parti contraenti sono tenute a riconoscere ad ogni persona soggetta alla loro giurisdizione i diritti e le libertà definiti dal titolo primo della Convenzione.
È opportuno segnalare che sulla concessione o meno dell'amnistia gli Stati mantengono un ampio margine di apprezzamento. La Corte europea, infatti, non ha mai ritenuto che la predisposizione dell'amnistia sia incompatibile con la Convenzione[50]. L'amnistia, d'altra parte, è prevista finanche a livello costituzionale in numerosi Stati del Consiglio d'Europa ed è così considerata, in astratto, compatibile con la Convenzione. Su tale questione, la Commissione Venezia per la democrazia attraverso il diritto (*Venice Commission*), il 18 marzo 2024, ha adottato un parere[51], su richiesta del Presidente del Senato spagnolo in vista

[47] Cfr. V. ZAGREBELSKY, R. CHENAL, L. TOMASI, *op. cit.*, p. 414.
[48] «*The concept of practice is of particular importance for the operation of the rule of exhaustion of domestic remedies. This rule, as embodied in Article 26 (art. 26) of the Convention, applies to State applications (Article 24) (art. 24), in the same way as it does to "individual" applications (Article 25) (art. 25)*».
[49] In particolare, «*The Court agrees with the opinion which the Commission, following its earlier case-law, expressed on the subject in its decision of 1 October 1972 on the admissibility of the Irish Government's original application. Moreover, the Court notes that that decision is not contested by the respondent Government*».
[50] In generale, sull'amnistia, si veda G. DELLA MORTE, *Le amnistie nel diritto internazionale,* Padova, Wolters Kluwer, 2012, p. 199.
[51] Si tratta del documento CDL-AD(2024)003, nel quale si afferma che «*Amnesty is provided for explicitly in the Constitutions of the majority of the countries under consideration: Armenia, Austria, Azerbaijan, Bulgaria, Chile, Czechia, France, Greece, Hungary, Iceland, Italy, Republic of Korea, Kosovo, Kyrgyzstan, Mexico, Republic of Moldova, Monaco, Morocco, the Netherlands, North Macedonia, Portugal, Slovakia, Sweden, Switzerland, Tunisia, Türkiye, Ukraine, United States. In Canada and the United Kingdom, amnesty is considered as permitted by constitutional conventional practice. Several constitutions provide*

dell'approvazione della legge «*Organic law for amnesty for the institutional, political and social normalisation of Catalonia*», sui requisiti relativi al rispetto della *rule of law* nel caso di amnistie. Nel parere, la Commissione Venezia ha rilevato che «*amnesty is considered as permitted by constitutional conventional practice*» e che «*number of countries consider it as acceptable and have provided for amnesty on specific occasions, and/or recognised the admissibility of amnesty in their legislation*»[52].

Tuttavia, nel suo concreto operare, l'amnistia potrebbe entrare in conflitto con le norme convenzionali tenendo conto che dette norme non prevedono solo obblighi negativi, ma anche positivi di carattere sostanziale e procedurale che si sostanziano in obblighi di condotta tra i quali quello allo svolgimento di indagini. Ed invero, il riconoscimento del diritto alla vita o quello a non essere sottoposto a tortura o a pene o trattamenti inumani o degradanti include anche obblighi di carattere procedurale, come l'individuazione e la punizione dei responsabili delle violazioni[53]. Infatti, la stessa Corte europea ha chiarito che le indicate norme sono costituite da un aspetto procedurale e da un aspetto sostanziale, con la conseguenza che, ad esempio, con riferimento al divieto di tortura o di pene o trattamenti inumani o degradanti si verifica una violazione non soltanto nel momento in cui sono inflitti determinati atti, ma anche quando lo Stato non procede allo svolgimento di un'indagine effettiva sulle violazioni perpetrate.

Per rispettare la Convenzione, quindi, gli Stati sono tenuti a svolgere indagini effettive e a punire i responsabili sia per garantire i diritti delle vittime, sia in un'ottica dissuasiva e preventiva rispetto alla commissione di ulteriori violazioni convenzionali. Ci sembra, quindi, che pur in assenza di un espresso divieto di concedere l'amnistia con riguardo alle violazioni, pure gravi della Convenzione, un simile strumento utilizzato su larga scala rispetto a reati di grave entità sarebbe in contrasto con la posizione della Corte circa il divieto di garantire una sostanziale impunità a discapito delle vittime di violazioni dei diritti convenzionali, a meno che l'amnistia non sia preceduta da un serio processo di riconciliazione che impone la condivisione di percorsi con le vittime e forme di riparazione per queste ultime. A tal proposito, si può ricordare la decisione del 17 marzo 2009 resa dalla Corte europea nel caso *Ould Dah contro Francia*[54] in cui, nel caso del ricorso di un cittadino mauritano che era stato condannato per il crimine di tortura, in Francia, in forza della giurisdizione universale, malgrado nel suo Paese avesse beneficiato di una legge sulla concessione dell'amnistia, la Corte ha precisato che le Parti contraenti sono libere di decidere la propria politica penale, sulla quale la stessa Corte non può pronunciarsi ad eccezione, però, dei casi in cui il sistema scelto sia in contrasto con le norme convenzionali.

for pardon but not for amnesty: Cyprus, Estonia, Finland, Israel, Liechtenstein, Malta, Norway, Slovenia, Spain. In Spain, general pardons (indultos generales) are prohibited by the Constitution».

[52] In particolare, sono indicati «*Belgium, Brazil, Canada, Costa Rica, Croatia, Denmark, Germany, Ireland – for tax offences -, Norway, Poland. In Estonia and Finland, it is generally accepted that amnesty is possible*». Per un'analisi comparativa si veda il documento *Comparative table of Constitutional and Legislative provisions relating to the Amnesty in Venice Commission Member States*, del 23 febbraio 2024 CDL-PI(2024)00.

[53] Si veda la pronuncia del 16 luglio 2013, nel caso *McCaughey e altri contro Regno Unito*, ricorso n. 43098/09, in cui la Corte, sempre con riguardo a una vicenda relativa al conflitto nell'Irlanda del Nord, ha accertato la violazione dell'articolo 2, sotto il profilo degli obblighi procedurali che incombono sullo Stato.

[54] Ricorso n. 13113/03.

In particolare, la Corte ha stabilito che sussiste un obbligo di perseguire taluni reati che non può essere messo in discussione concedendo l'impunità all'autore di un reato attraverso l'adozione di una legge sull'amnistia che appare incompatibile con il diritto internazionale. Di particolare rilievo anche la sentenza resa dalla Grande Camera il 27 maggio 2014 nel caso *Marguš contro Croazia*[55]. La vicenda riguardava un cittadino croato accusato di crimini di guerra. Mentre era in corso di svolgimento il procedimento penale era sopraggiunta una legge con la quale era stata concessa l'amnistia e, quindi, l'estinzione del procedimento. La Corte suprema, però, aveva sostenuto che nel caso di crimini contro l'umanità non fosse possibile procedere con l'amnistia, con la conseguenza che si era aperto un nuovo procedimento penale con condanna del ricorrente, il quale aveva poi presentato un ricorso a Strasburgo. La Corte, al di là delle questioni legate all'imparzialità del procedimento, ha osservato che la concessione dell'amnistia era in contrasto con il diritto internazionale che non consente di attribuire tale beneficio nel caso di crimini di guerra, crimini contro l'umanità e genocidio.

Va considerato che anche sul piano interno è stato evidenziato l'obbligo dello Stato, pure in presenza di regole nazionali, anche di natura penale, che potrebbero ostacolare l'accertamento della responsabilità nella commissione dei crimini come la tortura, di assicurare che la vittima e i suoi familiari, nonché «l'intero consorzio umano» ottengano l'accertamento della verità processuale sulla perpetrazione di tali crimini. In questi termini si è espressa anche la Corte costituzionale italiana con la sentenza n. 192 del 27 settembre 2023, in ordine allo svolgimento del processo per il sequestro, la tortura e l'assassinio di Giulio Regeni, in cui, malgrado l'importanza dello svolgimento del processo in presenza degli imputati, a fronte di ostacoli continui frapposti dallo Stato di appartenenza degli accusati nell'effettuare le notifiche nei loro confronti, ha rilevato che «per diritto costituzionale interno, europeo e internazionale» il rispetto di una norma processuale interna non può trovare applicazione se «si risolve nella creazione di un'immunità *de facto* ostativa all'accertamento dei crimini di tortura», concludendo che, nel caso specifico, il procedimento penale si potesse svolgere in assenza, anche alla luce di tutte le garanzie offerte dall'ordinamento interno con riguardo alla riapertura dei processi[56].

Certo, la Corte europea non è stata netta come quella inter-americana che «sembra aver ormai riconosciuto che la mera promulgazione (o mancata abrogazione) di tali leggi [n.d.r. quelle sull'amnistia] si ponga *ex se* in contrasto con gli obblighi di indagine e punizione effettiva degli autori di gravi violazioni dei diritti umani *a prescindere* dall'applicazione delle

[55] Ricorso n. 4455/10.

[56] In particolare, la Corte ha stabilito «l'illegittimità costituzionale dell'art. 420-*bis*, comma 3, cod. proc. pen., per violazione degli artt. 2, 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione alla Convenzione di New York contro la tortura, nella parte in cui non prevede che il giudice procede in assenza per i delitti commessi mediante gli atti di tortura definiti dall'art. 1, comma 1, della Convenzione medesima, quando, a causa della mancata assistenza dello Stato di appartenenza dell'imputato, è impossibile avere la prova che quest'ultimo, pur consapevole del procedimento, sia stato messo a conoscenza della pendenza del processo, fatto salvo il diritto dell'imputato stesso a un nuovo processo in presenza per il riesame del merito della causa».

stesse nell'ambito di specifici procedimenti penali promossi dalle vittime»[57]. Tuttavia, l'effettività dei diritti convenzionali e il rilievo che la Corte ha sempre attribuito alle vittime che hanno il diritto all'accertamento delle violazioni[58], fase che include l'individuazione dei responsabili, portano a ritenere che l'immunità ad ampio raggio sul piano soggettivo e oggettivo o la concessione di un'amnistia, che non vede alcun ruolo delle vittime nel procedimento di riconciliazione - che sottende la concessione dell'amnistia - siano in contrasto con la Convenzione e, in questo senso, la Corte potrebbe pronunciarsi proprio nel ricorso *Irlanda contro Regno Unito, III*.

L'obbligo procedurale di svolgere indagini e individuare e punire i responsabili delle gravi violazioni delle norme convenzionali con riguardo ai *core rights*, a nostro avviso, determina un sostanziale riconoscimento del diritto alla verità. Tale diritto non è presente in modo espresso nella Convenzione, anche se la Corte, con la sentenza del 12 dicembre 2012 *Al-Masri contro l'ex Repubblica jugoslava di Macedonia*[59], lo ha richiamato con riguardo alla necessità di garantirlo con indagini nei casi delle *extraordinary renditions*, così come lo ha affermato con la sentenza del 24 luglio 2014, *Al Nashiri contro Polonia,* in cui la Corte ha sottolineato che «*where allegations of serious human rights violations are involved in the investigation, the right to the truth regarding the relevant circumstances of the case does not belong solely to the victim of the crime and his or her family but also to other victims of similar violations and the general public, who have the right to know what has happened*» (par. 495)[60].

numero 1/2024

In ogni caso, il diritto alla verità nella forma diretta ossia con un'esplicita affermazione o nella sua forma indiretta, ossia con l'obbligo di svolgere indagini nel caso di gravi violazioni dei diritti umani, si è affermato sul piano internazionale – che rileva nei procedimenti dinanzi alla Corte europea - a partire dall'articolo 32 del Primo Protocollo alle Convenzioni di Ginevra del 1949 sulla protezione delle vittime dei conflitti armati internazionali, riconoscendo il diritto delle famiglie «di conoscere la sorte dei loro membri»[61]. Tale diritto è poi affermato nella Convenzione del 20 dicembre 2006 (in vigore sul piano internazionale dal 23 dicembre 2010) per la protezione di tutte le persone dalle sparizioni forzate[62], nonché

[57] Così A. SACCUCCI, *La responsabilità internazionale*, cit., p. 153 s.

[58] Cfr. J. CHEVALIER-WATTS, *Effective investigations under Article 2 of the European Convention on Human Rights: securing the right to life or an onerous burden on a state*, in *European Journal of International Law,* n. 3, 2010, pp. 701–721.

[59] Ricorso n. 39630/09. La Corte «…*also wishes to address another aspect of the inadequate character of the investigation in the present case, namely its impact on the right to the truth regarding the relevant circumstances of the case. In this connection it underlines the great importance of the present case not only for the applicant and his family, but also for other victims of similar crimes and the general public, who had the right to know what had happened*» (par. 191).

[60] Ricorso n. 28761/11.

[61] Anche l'articolo 33 può essere letto nel senso del riconoscimento del diritto alla verità nella parte in cui richiede alle Parti di cercare le persone scomparse nei conflitti.

[62] Sono considerati tali i casi in cui si verifica «l'arresto, la detenzione, il rapimento o ogni forma di privazione della libertà commessa da agenti dello Stato, da persone o gruppi di persone che agiscono con l'autorizzazione, il sostegno o l'acquiescenza dello Stato».

in altri atti richiamati nella risoluzione 12/12 del 12 ottobre 2009 adottata dal Consiglio Onu per i diritti umani e intitolata «*Right to the Truth*»[63].

Che il diritto alla verità sia essenziale per garantire i diritti umani e la democrazia la quale richiede che sia assicurata la verità su eventuali gravi violazioni non solo ai singoli individui, ma alla collettività nel suo complesso, in particolare nei casi in cui vi sono ombre sulle possibili collusioni tra agenti dello Stato e autori dei crimini, ha trovato conferma nella giurisprudenza della Corte interamericana dei diritti dell'uomo. Ad esempio, proprio con riguardo all'amnistia, con la sentenza del 24 novembre 2010, nel caso *Gomes Lund e altri contro Brasile* (*Guerrilha do Araguaia"),* ha ritenuto contraria alla Convenzione la legge brasiliana n. 6.683/79 che aveva concesso l'amnistia in casi relativi alla scomparsa di numerose vittime durante il periodo della dittatura proprio perché impediva lo svolgimento di indagini e la punizione di responsabili di gravi crimini. In particolare, la Corte «*reiterates that the obligation to investigate human rights violations is a positive measure that must be adopted by States to guarantee the rights recognized in the Convention*» (par. 138).

La Corte europea segue sostanzialmente un approccio simile nel momento in cui include obblighi procedurali nel riconoscimento di diritti sostanziali.

Ad esempio, nella sentenza del 18 dicembre 1996 relativa al ricorso *Aksoy contro Turchia*[64] in ordine al diritto alla tutela giurisdizionale effettiva, la Corte ha stabilito che «…*where an individual has an arguable claim that he has been tortured by agents of the State, the notion of an "effective remedy" entails, in addition to the payment of compensation where appropriate, a thorough and effective investigation capable of leading to the identification and punishment of those responsible and including effective access for the complainant to the investigatory procedure. It is true that no express provision exists in the Convention such as can be found in Article 12 of the 1984 United Nations Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, which imposes a duty to proceed to a "prompt and impartial" investigation whenever there is a reasonable ground to believe that an act of torture has been committed. However, in the Court's view, such a requirement is implicit in the notion of an "effective remedy" under Article 13 (art. 13)*».

Anche nella sentenza del 7 aprile 2015 (caso *Cestaro contro Italia*)[65] la Corte, nel condannare l'Italia in relazione ai fatti del G8 di Genova per violazione dell'articolo 3 della Convenzione che vieta la tortura nonché le pene o i trattamenti inumani o degradanti, oltre ad imporre all'Italia l'adozione di una legge per l'inserimento del reato di tortura nella legislazione interna, ha precisato che tale legislazione doveva assicurare una punizione

---

[63] Reperibile nel sito. Cfr. anche il rapporto dell'8 febbraio 2006, *Study on the right to truth* (E/CN.4/2006/91), adottato dall'Alto Commissario Onu sui diritti umani. Per un approfondimento, si veda, per tutti, M. KLINKER, H. DAVIS, *The Right to The Truth in International Law. Victims' Rights in Human Rights and International Criminal Law,* London, Routledge, 2019, p. 130, i quali hanno evidenziato che la Corte «*acknowledges the public relevance of the right to truth, noting its significance in strengthening public confidence in the workings of state institutions and the rule of law more generally. It is part of such efforts to break down "the wall of silence and the cloak of secrecy" (El-Masri v The former Yugoslav Republic of Macedonia (12 December 2012) that prevented victims from understanding what had happened to them and hindered their recovery. When events remain uninvestigated, the fear is that they may become sites of conflict and continuing reminders or sources of political instability»* (p. 45).

[64] Ricorso n. 21987/93.

[65] Ricorso n. 6884/11.

effettiva delle forze dell'ordine o organi dello Stato autori degli atti di tortura. In particolare, la Corte ha accertato l'esistenza di un problema strutturale da parte dell'Italia e ha ritenuto che le norme penali interne sulla prescrizione e sull'indulto avrebbero impedito, in pratica, ogni punizione «non solo dei responsabili degli atti di tortura ma anche degli autori di trattamenti disumani e degradanti». Già in questa pronuncia, la Corte europea ha toccato un aspetto rilevante anche nel caso *Irlanda contro Regno Unito, III,* perché ha sottolineato che spetta agli Stati l'individuazione delle misure per rispettare gli obblighi convenzionali, ma le Parti contraenti sono obbligate a «munirsi degli strumenti giuridici atti a sanzionare in modo adeguato i responsabili degli atti di tortura o di altri maltrattamenti rientranti nell'articolo 3 e a impedire che gli autori possano beneficiare di misure in contrasto con la giurisprudenza della Corte». In seguito, il Comitato dei ministri, chiamato a vigilare sull'esecuzione delle sentenze, con la decisione del 7 dicembre 2019, ha rilevato che va assicurato «un chiaro messaggio, di alto livello politico, alle forze dell'ordine sulla politica di tolleranza zero» nei casi di tortura e maltrattamenti in strutture di detenzione[66]. Così, nella sentenza del 23 febbraio 2016, nel caso *Nasr e Ghali contro Italia* (si trattava del caso Abu-Omar[67]) riguardante le *extraordinary renditions*, la Corte ha riconosciuto che le autorità inquirenti italiane avessero svolto un'indagine approfondita che, per la prima volta, aveva permesso la ricostruzione dei fatti anche a livello nazionale, ma ha rilevato che di fronte all'abuso del segreto di Stato opposto da ben quattro Governi non era stato possibile condannare i colpevoli. Lo Stato aveva garantito l'impunità degli agenti del Sismi e non aveva assicurato una punizione effettiva dei responsabili come gli agenti della Cia, non chiedendo l'estradizione, salvo per uno degli imputati. La Corte ha anche criticato l'Italia perché due Presidenti della Repubblica avevano concesso la grazia a tre agenti americani condannati, malgrado la gravità del fatto, con la conseguenza che la punizione dei colpevoli non era stata effettiva nonostante gli sforzi degli inquirenti e dei giudici italiani[68]. In particolare, la Corte ha dichiarato che, in materia di tortura o di maltrattamenti inflitti da parte di agenti dello Stato, l'azione penale non dovrebbe estinguersi per effetto della

[66] CM/Del/Dec(2019)1362/H46-14. Al par. 7 della decisione il Comitato, infatti, ha affermato: «*Therefore called on the authorities rapidly to ensure that adequate legal provisions are in place to ensure that agents taking part in law enforcement operations can be identified in all situations and that a message at high political level of zero tolerance of ill-treatment is formally delivered to law enforcement agencies*». Tale principio è stato ribadito nella decisione del 5 dicembre 2024, CM/Del/Dec(2024)1514/H46-21 («*called again on the authorities to ensure that, in conformity with the established relevant case-law of the Court, law enforcement agents charged with crimes involving ill-treatment are suspended from duty during the investigation or trial and dismissed if convicted and to inform the Committee of the measures taken or envisaged in this respect*»). I testi sono reperibili nel sito.

[67] Ricorso n. 44883/09. La Corte europea, pur condannando l'Italia, ha reso «omaggio al lavoro dei magistrati nazionali che hanno fatto tutto il possibile per stabilire la verità».
Si vedano, per tutti, F. FABBRINI, *The European Court of Human Rights, Extraordinary Renditions and the Right to the Truth: Ensuring Accountability for Gross Human Rights Violations Committed in the Fight Against Terrorism*, in *Human Rights Law Review*, n. 1, 2014, p. 85-106; M. NINO, *La problematica della compatibilità delle extraordinary renditions e del segreto di Stato italiano con la Convenzione europea dei diritti umani (articoli 3, 5, 8 e 13 CEDU)*, in A. DI STASI (a cura di), *CEDU e Ordinamento Italiano*, 2 ed., Padova, Wolters Kluwer, 2020, p. 174-212.

[68] La Corte ha accertato la violazione dell'articolo 3 che vieta la tortura o i trattamenti disumani o degradanti, tenendo conto che gli Stati non solo devono impedire atti di questo genere, ma sono anche tenuti ad individuare e punire i colpevoli.

prescrizione, così come l'amnistia e la grazia non dovrebbero essere tollerate in questo ambito.
Inoltre, con riguardo all'articolo 13 – norma che è venuta in rilievo anche nel ricorso *Irlanda contro Regno Unito, III* - che garantisce l'esistenza nel diritto interno di un ricorso che permetta di avvalersi dei diritti e delle libertà della Convenzione in modo tale che la vittima di una violazione convenzionale possa ottenere l'esame del proprio ricorso «anche quando la violazione sia stata commessa da persone agenti nell'esercizio delle loro funzioni ufficiali», ricevendo, se del caso, una riparazione, la Corte ha ammesso che gli Stati contraenti godono di un certo margine di apprezzamento per quanto riguarda la modalità con cui conformarsi agli obblighi posti da tale disposizione. Tuttavia, la Corte ha osservato che il ricorso, per essere effettivo, implica «che il suo esercizio non deve essere ostacolato in maniera ingiustificata da atti od omissioni delle autorità dello Stato convenuto». Nel caso in cui un individuo denunci di essere stato vittima di trattamenti inumani o degradanti da parte di agenti dello Stato, «la nozione di «ricorso effettivo, ai sensi dell'articolo 13, implica, oltre al versamento di una indennità, laddove questa sia dovuta, delle indagini approfondite ed effettive idonee a condurre all'identificazione e alla punizione dei responsabili e che comportino un accesso effettivo del denunciante alla procedura di inchiesta» (par. 331)[69].

Pertanto, anche tenendo conto dell'importanza dell'articolo 3 della Convenzione, «la nozione di ricorso effettivo ai sensi dell'articolo 13 richiede un esame indipendente e rigoroso di tutti i motivi di ricorso secondo i quali esistono seri motivi per credere all'esistenza di un rischio di trattamenti contrari all'articolo 3» (par. 333). Si consideri, altresì, che il paragrafo 9 dei Principi delle Nazioni Unite per la prevenzione e le indagini effettive in caso di esecuzioni extragiudiziali, arbitrarie e sommarie, richiamati in diverse occasioni dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, dispone che «*There shall be a thorough, prompt and impartial investigation of all suspected cases of extra-legal, arbitrary and summary executions, including cases where complaints by relatives or other reliable reports suggest unnatural death in the above circumstances*»[70]. Così, nella sentenza del 3 aprile 2001 nel caso *Keenan contro Regno Unito*[71], la Corte, con riguardo a violazioni dell'articolo 2 sul diritto alla vita, ha osservato che «*Article 13 of the Convention guarantees the availability at the national level of a remedy to enforce the substance of the Convention rights and freedoms in whatever form they might happen to be secured in the domestic legal order. The effect of Article 13 is thus to require the provision of a domestic remedy to deal with the substance of an "arguable complaint" under the Convention and to grant appropriate relief, although Contracting States are afforded some discretion as to the manner in which they conform to their Convention obligations under this provision*». Pur riconoscendo una certa discrezionalità agli Stati («*some discretion*») e, quindi, non un'ampia discrezionalità), la Corte richiede dei rimedi effettivi «*in practice as well as in law*».

[69] La traduzione italiana è a cura del Ministero della giustizia ed è disponibile nel sito.
[70] Si tratta degli *United Nations Principles on Extra-Legal Executions*, adottati il 24 maggio 1989 dal Consiglio economico e sociale con la risoluzione 1989/65: il testo è reperibile nel sito.
[71] Ricorso n. 27229/95.

Con riguardo alle azioni di risarcimento sul piano civile che in base al *Northern Ireland Troubles Act 2023* non possono più essere avviate, la Corte ha già affermato, in diverse occasioni, che l'articolo 6 si applica alle azioni civili volte ad ottenere una riparazione nel caso di trattamenti inumani commessi da agenti dello Stato o da altri soggetti come attori non statali tra i quali rientrano le forze paramilitari. Così, nella citata sentenza *Keenan contro Regno Unito*, ha stabilito l'obbligo dello Stato di procedere a «*the payment of compensation where appropriate*» e «*a thorough and effective investigation capable of leading to the identification and punishment of those responsible for the deprivation of life, including effective access for the complainant to the investigation procedure*» (par. 123).

Ed invero, oltre alla preclusione all'avvio di nuove azioni sul piano civile che già in sé risulta contraria alla Convenzione, il *Northern Ireland Troubles Act 2023* affida la competenza per gli accertamenti all'*Independent Commission for Reconciliation and Information Recovery* e, quindi, a un organo che non risponde ai requisiti di indipendenza necessari per poter considerare rispettato il diritto a un rimedio giurisdizionale effettivo di cui all'articolo 13 in ragione del fatto che si tratta di un organo di nomina governativa e comunque sottoposto al controllo del Segretario di Stato per l'Irlanda del Nord.

5. Osservazioni conclusive

Dal quadro sin qui descritto, ci sembra si possa sostenere che vi siano alte probabilità che la Corte europea dichiari il ricorso ricevibile tenendo conto che sembrano rispettati i requisiti di ricevibilità indicati dall'articolo 35 e che la legislazione sembra mostrare un difetto sistemico dell'ordinamento statale. Inoltre, non dovrebbe porsi neanche un problema di *overlapping* con i ricorsi individuali tenendo conto che gli individui che si ritengono vittime di violazioni, per potersi rivolgere a Strasburgo, sono tenuti al previo esaurimento di ricorsi interni e che solo da poco i giudici del Regno Unito hanno iniziato ad essere investiti di ricorsi.

Per quanto riguarda il merito, riteniamo, alla luce del quadro analizzato, che il Governo britannico incontrerà non poche difficoltà nel sostenere la compatibilità della legge con le norme convenzionali. In questo l'Irlanda parte da una posizione di vantaggio anche grazie alle prese di posizione di numerosi organismi internazionali che hanno già evidenziato aspetti di incompatibilità del *Northern Ireland Troubles Act 2023*, che potrebbero essere utilizzati durante il procedimento dinanzi alla Corte.

Si consideri, a tal proposito, il rapporto conclusivo del 3 maggio 2024 del Comitato dei diritti umani, adottato nel contesto del monitoraggio sul Patto sui diritti civili e politici, il quale ha chiesto al Regno Unito «*…to repeal or reform the Northern Ireland Troubles (Legacy and Reconciliation) Act 2023 and to adopt proper mechanisms with guarantees of independence, transparency and genuine power of investigation that discharge the State party's human rights obligations and deliver truth, justice and effective remedies, including reparations to victims of the Northern Ireland conflict*»[72]. Il

[72] Così al paragrafo 11 (CCPR/C/GBR/CO/8). Inoltre, «*the Committee is concerned about the conditional immunity scheme for persons who have committed serious human rights violations, the weakness of the "review" function of the Independent*

Comitato ha evidenziato che lo stesso sistema istituito con l'*Independent Commission for Reconciliation and Information Recovery (ICRIR*) non corrisponde a un meccanismo di giustizia di transizione che, per essere accettabile sul piano degli standard internazionali, deve garantire la tutela dei diritti alla verità e alla giustizia, nonché il diritto alla riparazione per le vittime[73], auspicando l'istituzione di un organo simile a quello istituito per gli abusi «*in institutions such as the Magdalene laundries and mother and baby homes in Northern Ireland, ensuring that perpetrators are prosecuted and punished with penalties proportionate to the gravity of the offence and that all victims obtain an effective remedy*» (par. 11). L'Assemblea generale delle Nazioni Unite, inoltre, il 6 aprile 2023[74], ha approvato il rapporto del *Working Group* del Consiglio per i diritti umani relativo al monitoraggio universale, presentato il 13 marzo 2023, nel quale è stato chiesto al Regno Unito di «*Ensure the compatibility of any legislation addressing the legacy of the Troubles with the United Kingdom's human rights obligations, including by ensuring that investigations into deaths are independent, effective and timely, with adequate involvement of next of kin and public scrutiny, and ensure accountability for gross human rights violations*»[75].

Altre critiche sono arrivate, il 15 dicembre 2022, dai Relatori speciali delle Nazioni Unite Fabián Salvioli, *Special Rapporteur on the promotion of truth, justice, reparation and guarantees of non-recurrence* e da Morris Tidball-Binz, *Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions*, i quali hanno rilevato che «*The immunity scheme envisaged in the Bill, particularly in view of the low threshold required for granting immunity and the lack of review mechanisms, would be tantamount to a de-facto amnesty scheme*»[76]. Ha fatto seguito a tale dichiarazione l'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani, Volker Türk, che, in un documento presentato il 19 gennaio 2023[77], in relazione al disegno di legge poi approvato ha dichiarato: «*I recognise that addressing the legacy of the Troubles from the 1960s to the 1990s is a hugely complex and sensitive matter. But the draft legislation as it stands appears to be incompatible with the UK's international human rights obligations*». Nella stessa direzione anche l'allora Commissaria per i diritti umani del Consiglio d'Europa, Dunja Mijatović che, nel documento del 20 giugno 2023, ha criticato il testo legislativo[78], così come ha fatto il Comitato dei ministri nella risoluzione del 7 giugno

Commission for Reconciliation and Information Recovery, the allegations concerning the Commission's lack of independence, the absence of any power of investigation to guarantee the right to truth for victims, and the procedural barriers and obstacles to criminal investigations, civil suits and other remedies, effectively stifling any criminal or civil proceedings connected to the Troubles. The Committee is also concerned about the increased use of closed material proceedings for legacy cases» (par. 10).

[73] In via generale, si veda N. STAMENKOVIKY, *The Right to Know the Truth in Transitional Justice Processes: Perspectives from International Law and European Governance,* Leiden, Brill, 2022; E. CARPANELLI, G. CITRONI, *Introduzione. Giustizia transizionale: il ruolo delle vittime e l'ammissibilità delle misure di amnistia o di riduzione delle sanzioni a fronte di gravi violazioni dei diritti umani,* in *Diritti umani e diritto internazionale*, n. 1, 2017, pp. 237-238.

[74] Si veda la risoluzione A/HRC/DEC/52/107.

[75] Doc. A/HRC/DEC/52/10/Add.1, par. 43.106.

[76] Il testo è nel sito https://www.ohchr.org/en/press-releases/2022/12/uk-flawed-northern-ireland-troubles-bill-flagrantly-contravenes-rights. La legge è stata criticata anche da numerose organizzazioni non governative come riportato da D. DUGGAN, *Northern Ireland Troubles Legacy Act and the Irish Government Response,* reperibile nel sito.

[77] Nel sito.

[78] La Commissaria ha dichiarato: «*I have repeatedly warned that the Northern Ireland Troubles (Legacy and Reconciliation) Bill would undermine the human rights of victims, as well as truth seeking, reconciliation and justice efforts*».

2023 in relazione all'esecuzione della sentenza *McKerr contro Regno Unito*[79], nonché l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa con la risoluzione n. 2464 del 13 ottobre 2022 in cui è stato osservato che «*there are serious concerns regarding the compatibility of the Northern Ireland Troubles (Legacy and Reconciliation) Bill, introduced by the Government of the United Kingdom on 17 May 2022, with the European Convention on Human Right*»[80].

A rafforzare la posizione dell'Irlanda sono intanto arrivate anche alcune pronunce nazionali. Con la sentenza del 28 febbraio 2024, l'*High Court of Justice di Belfast*, adita da quattro vittime (una ha poi rinunciato all'azione) che avevano perso alcuni familiari durante gli scontri con i lealisti nel 1997[81], ha affermato che «*two sections of the act (ndr. Northern Ireland Troubles Act), which received royal assent last September, breached the European convention on human rights*», evidenziando che «*There is no evidence that the granting of immunity under the act will in any way contribute to reconciliation in Northern Ireland the evidence is to the contrary*».

Anche la Corte di appello dell'Irlanda del Nord, con la sentenza del 20 settembre 2024, nel caso *Dillon e Ors v. Secretary of State for Northern Ireland* ([2024] NICA 59), ha accertato non solo il contrasto del *Northern Ireland Troubles Act* con alcune norme della Convenzione europea, ma anche con il Protocollo sull'Irlanda del Nord, parte dello *European Union (Withdrawal) Act 2018*, in vigore dal 1° gennaio 2021, concluso con l'Unione europea, nonché con il successivo *Windsor Framework* del 27 febbraio 2023[82], disponendo, così, la disapplicazione di alcune sezioni della normativa[83]. In particolare, sono state ritenute in contrasto con la Convenzione le norme che dispongono una sorta di amnistia anche nei casi di crimini come tortura e omicidio, mentre è stata ritenuta compatibile con la Convenzione la costituzione dell'*Independent Commission for Reconciliation and Information Recovery*.

Si potrebbe così verificare un allineamento tra giudici nazionali e giudici internazionali come era già avvenuto nel caso dell'avvocato Patrick Finucane, ucciso, il 12 febbraio 1989, da un gruppo di paramilitari protestanti, appartenenti *all'Ulster Defence Association.* In quella vicenda, la Corte suprema inglese, il 27 febbraio 2019[84], aveva stabilito che le indagini non erano state effettive ed era stato violato l'articolo 2 della Convenzione, in linea con quanto

[79] Si veda il documento CM/ResDH(2023)148, al seguente link.
[80] Reperibile nel sito.
[81] Si veda R. CARROLL, *Amnesty clause for soldiers breaches human rights law, Belfast court rules,* in *The Guardian*, 28 febbraio 2024, nel sito.
[82] Sul ruolo della questione dell'Irlanda del Nord nella conclusione dei negoziati tra Regno Unito e Unione europea a seguito della Brexit, si veda, per tutti, B. BARBISAN, *La coda che scodinzola il cane. Il* Northern Ireland Protocol *al vaglio della Corte Suprema del Regno Unito nel caso* Allister v Secretary of State, in questa *Rivista*, n. 1, 2024, pp. 167-182.
[83] La Corte di appello ha ritenuto che l'articolo 2(1) del *Framework* impone al Regno Unito di impedire la diminuzione di garanzie alle persone residenti in Irlanda a seguito del recesso e di assicurare anche i diritti delle vittime in base alla direttiva Ue 2012/29/UE del 25 ottobre 2012, che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI.
[84] Si tratta della sentenza [2019]UKSC 7), il cui testo è nel sito https://www.supremecourt.uk. L'ex Primo ministro inglese David Cameron, a nome del Governo britannico, nel 2012, presentò le scuse alla famiglia dell'avvocato Patrick Finucane, sottolineando di essere scioccato dai «*levels of State collusion*». Si vedano, nella stessa direzione, anche le dichiarazioni dell'ex Segretario di Stato David Lammy, reperibili nel sito.

affermato dalla stessa Corte europea il 1° luglio 2003[85], la quale aveva accertato la violazione degli obblighi procedurali insiti nell'articolo 2 a causa dell'assenza di indagini effettive.

Il quadro descritto evidenzia, a nostro avviso, che con un consistente margine di probabilità il ricorso dell'Irlanda possa essere accolto determinando così, in forza dell'articolo 46 della Convenzione che impone agli Stati l'esecuzione delle sentenze della Corte, con l'applicazione di misure individuali e generali, l'obbligo per il Regno Unito di abrogare l'intera legge o quantomeno eliminare le parti della normativa che mostrano un'incompatibilità con la Convenzione, anche per evitare che a Strasburgo arrivino numerosi ricorsi individuali in grado di provocare condanne seriali. Inoltre, tenendo conto che, tra le altre, con la sentenza *Cipro contro Turchia* resa il 12 marzo 2014[86], la Corte ha riconosciuto, su richiesta dello Stato ricorrente, l'applicabilità del diritto all'equa soddisfazione garantito dall'articolo 41 della Convenzione nel caso di ricorsi interstatali, disponendo che la Turchia corrispondesse a Cipro novanta milioni di euro per i danni non patrimoniali occorsi ai familiari delle persone scomparse e ai membri dell'enclave cipriota di Karpas, il Regno Unito, qualora risultasse che nel ricorso l'Irlanda abbia presentato domanda di equa soddisfazione di natura pecuniaria per i danni patrimoniali e non patrimoniali, potrebbe essere condannato a versare un'equa soddisfazione allo Stato ricorrente, anche di grande entità, così come avvenuto nel caso poc'anzi citato.

In ogni caso, sarebbe auspicabile che un Paese come il Regno Unito intervenga modificando il testo legislativo e scegliendo finalmente una strada che lo conduca a fare i conti con il passato nel rispetto della Convenzione, delle regole internazionali e della *rule of law* e, prima di tutto, del diritto delle vittime alla verità.

[85] Ricorso n. 29178/95. La Corte ha stabilito «…*that the proceedings following the death of Patrick Finucane failed to provide a prompt and effective investigation into the allegations of collusion by security personnel. There has consequently been a failure to comply with the procedural obligation imposed by Article 2 of the Convention and there has been, in this respect, a violation of that provision*» (par. 84).

[86] Ricorso n. 25781/98. In quell'occasione il giudice Pinto de Albuquerque, nella sua opinione concordante, aveva sostenuto che «*The Cyprus v. Turkey (just satisfaction) case is the most important contribution to peace in Europe in the history of the European Court of Human Rights ("the Court"). The Court has not only acknowledged the applicability of Article 41 of the European Convention on Human Rights ("the Convention") to inter-State applications and established criteria for the assessment of the time-limit for these just-satisfaction claims, but has awarded punitive damages to the claimant State*». Si veda anche la sentenza della Grande Camera del 28 aprile 2023, nel caso *Georgia contro Russia (II)*, ricorso n. 38263/08.