



OSSERVATORIO SULLA CORTE INTERNAZIONALE DI GIUSTIZIA N. 1/2025

3. IL CASO *NICARAGUA C. GERMANIA*: RIFLESSIONI SUL CRITERIO DEL COLLEGAMENTO TRA I DIRITTI DI CUI SI CHIEDE LA TUTELA CAUTELARE E LA MISURA RICHIESTA DALLE PARTI A MARGINE DELL'ORDINANZA DEL 30 APRILE 2024

[*Alleged Breaches of Certain International Obligations in respect of the Occupied Palestinian Territory \(Nicaragua v. Germany\)*](#)

1. Introduzione

Il 1° marzo 2024, il Nicaragua ha avviato un ricorso contro la Germania dinanzi alla Corte internazionale di giustizia (CIG o Corte), fondato su presunte gravi violazioni di norme di diritto internazionale, sia convenzionale che consuetudinario, in atto nel territorio palestinese occupato, in particolare nella striscia di Gaza richiedendo l'adozione di misure provvisorie, tra le quali, in particolare, l'immediata sospensione della fornitura di materiale bellico da parte della Germania a Israele e il ripristino dei finanziamenti a favore dell'Agenda delle Nazioni Unite per il soccorso e l'occupazione dei profughi palestinesi nel vicino oriente (UNRWA). Il 30 aprile 2024 la Corte, con una sintetica ordinanza, ha concluso che allo stato attuale le circostanze non sono tali da richiedere l'esercizio del suo potere cautelare ai sensi dell'articolo 41 dello Statuto.

La controversia rientra in un cluster di casi, il cui numero sembra destinato ad aumentare, in cui Stati non direttamente lesi ricorrono alla Corte internazionale di giustizia per denunciare la violazione di obblighi solidali o collettivi (*erga omnes*) e di norme fondamentali dell'ordinamento internazionale (*ius cogens*). Tale prassi, recentemente evolutasi, potrebbe portare con sé diverse problematiche giuridiche, tra cui, in particolare, la questione dei limiti alla legittimazione processuale di tali Stati, del loro potere di intervento e dell'interesse ad agire di altri soggetti internazionali, ampliando, di fatto, il numero di casi sottoposti alla giurisdizione della Corte; da ultimo si vedano i casi: *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (The Gambia v. Myanmar)* (ricorso del 2019); *Application of the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (Canada and the Netherlands v. Syrian Arab Republic)* (ricorso del 2023); *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide in the Gaza Strip (South Africa v. Israel)* (ricorso del 2023).

Il presente contributo, dopo aver offerto una visione d'insieme della vicenda, intende invece concentrarsi sulle ragioni per cui la Corte, nel decidere come articolare la propria

motivazione, non abbia tenuto conto del criterio del collegamento tra i diritti plausibili che rischiano di essere pregiudicati e le misure cautelari richieste. Tale requisito è recentemente emerso come requisito autonomo e fondamentale assieme agli altri “prescritti” dall’articolo 41 dello Statuto della CIG, Request for Interpretation of the Judgment of 31 March 2004 in the Case concerning Avena and Other Mexican Nationals (Mexico v. United States of America, Provisional Measures, Order of 16 July 2008, ICJ Reports 2008, p. 3, par. 58). Come si avrà modo di illustrare nessuno dei cinque requisiti necessari per l’emissione di ordinanze cautelari, elaborati dalla consolidata giurisprudenza della Corte, è stato specificatamente indagato dai giudici dell’Aja nel diniego di misure provvisorie in commento. Si ritiene utile dare particolare attenzione al criterio del link, nella trattazione a seguire, in quanto lo stesso è scarsamente indagato, allo stato dell’arte, dalla dottrina e i suoi contorni risultano di difficile definizione nonostante dal 2008 sia oggetto di costante riferimento nelle prospettazioni delle parti e nelle pronunce della Corte.

2. La vicenda e le pretese violazioni della Germania fatte valere dal Nicaragua

Come delineato nella domanda introduttiva d’istanza del Nicaragua (par. 3), gli obblighi violati dalla Germania, trarrebbero fondamento da tre principali e distinte fonti del diritto internazionale. In primo luogo, la Convenzione delle Nazioni Unite sul genocidio del 1948, ratificata da entrambe le parti, con particolare riferimento all’obbligo imposto dall’articolo I, che impone agli Stati contraenti di prevenire e reprimere atti di genocidio (par. 16 e 18). In secondo luogo, le quattro Convenzioni di Ginevra del 1949 e i due Protocolli aggiuntivi del 1977, anch’essi ratificati dalle parti, riguardanti rispettivamente la protezione delle vittime dei conflitti armati internazionali (IPA) e la protezione delle vittime dei conflitti armati non internazionali (IIPA), che stabiliscono obblighi vincolanti in materia di diritto internazionale umanitario, tra cui l’obbligo di garantire il rispetto dello stesso come sancito dall’articolo 1 comune alle suddette Convenzioni (par. 7). Da ultimo, si fa riferimento al diritto internazionale generale, di natura imperativa, che include obblighi volti a prevenire il sostegno o la facilitazione di violazioni del diritto internazionale umanitario da parte di Stati in conflitto, nonché l’obbligo di astenersi dal contribuire al mantenimento di situazioni illecite, come l’occupazione militare della Palestina da parte di Israele e le pratiche discriminatorie e di apartheid ad essa associate (parr. 17, 86 e 87).

La Germania, inoltre, secondo la prospettazione nicaraguense, avrebbe indirettamente ostacolato, o quantomeno non facilitato, la realizzazione del diritto di autodeterminazione del popolo palestinese, ritirando il proprio sostegno finanziario all’UNRWA.

L’ampiezza della controversia, in termini di diritto applicabile, si spiega con la base di competenza invocata dal Nicaragua: le rispettive dichiarazioni di accettazione della giurisdizione contenziosa ai sensi dell’articolo 36, paragrafo 2 dello Statuto della Corte.

Ai sensi dell’art. 41 dello Statuto della Corte, il Nicaragua ha anche chiesto alla Corte di indicare con la massima urgenza, in attesa di una decisione nel merito, delle misure cautelari relative alla partecipazione della Germania al preteso genocidio in corso e alle gravi violazioni del diritto internazionale di cui sopra. Le misure richieste dal Nicaragua includevano: la sospensione immediata del sostegno ad Israele attraverso la cessazione dell’invio di materiale bellico; l’adozione di tutte le misure necessarie affinché le armi fornite ad Israele non siano utilizzate per commettere un genocidio o contribuire ad atti genocidari; la revoca della decisione di sospendere il finanziamento all’UNRWA per conformarsi agli obblighi che le incombono di prevenire il genocidio e la violazione dei diritti umani del popolo palestinese.

La Corte, con quindici voti favorevoli e uno solo contrario ha rigettato la richiesta del Nicaragua dichiarando che «at present, the circumstances are not such as to require the exercise of its power under Article 41 of the Statute to indicate provisional measures» (par. 20 dell'ordinanza). La decisione si giustifica alla luce del fatto che mancherebbero alcuni dei presupposti necessari per l'adozione di misure cautelari. Tali requisiti sono i seguenti: i) la competenza giurisdizionale prima facie; ii) la plausibilità dei diritti fatti valere dal richiedente; iii) il nesso tra i diritti di cui si chiede la tutela e le misure richieste; (iv) il rischio di pregiudizio irreparabile; e v) l'urgenza.

La Corte nel rigettare la domanda non fornisce, come si dirà in seguito, alcuna motivazione (par. 20 dell'ordinanza in cui ci si riferisce unicamente alle «factual information and legal arguments presented by the Parties») connessa alla mancanza di uno dei requisiti sopramenzionati, discostandosi in tal senso dalla propria giurisprudenza recente in tema di misure cautelari ove, in caso di diniego di anche una sola delle misure richieste, almeno uno dei requisiti è indagato nella relativa ordinanza (sul punto [Duggal](#) che offre una visione comparatistica anche con casi, per la verità più rari, in cui la Corte ha negato misure provvisorie senza analizzare i cinque requisiti prescritti). Dunque, il rigetto non pare fondare le proprie motivazioni su un argomento specifico quanto piuttosto su un "approccio fattuale" che si estrinseca attraverso una sommaria esposizione dei fatti senza neppure analizzare la natura e lo scopo degli obblighi giuridici invocati in capo alla Germania (si vedano [Talmon](#) e [Becker](#)).

È sulla mancata disamina da parte della Corte del nesso di cui al punto iii) su cui si concentra l'analisi che segue.

3. Il diniego di misure cautelari e le motivazioni sottese

Dopo aver ricordato agli Stati parte che, in virtù dell'articolo primo comune alle Convenzioni di Ginevra, hanno l'obbligo di rispettare e far rispettare tali Convenzioni in tutte le circostanze, la Corte ha ritenuto che, allo stato attuale, le circostanze del caso non fossero tali da richiedere l'esercizio del suo potere di indicare misure cautelari ai sensi dell'articolo 41 dello Statuto. Il diniego di misure cautelari può essere utilmente analizzato in riferimento al preteso "approccio fattuale" (così definito da [Wentker e Stendel](#) riferendosi, inter alia, al par. 20 dell'ordinanza in cui la Corte espressamente richiama le "factual information") mediante l'analisi delle opinioni separate offerte dai giudici della Corte.

L'approccio della Corte è definito fattuale perché il rigetto della domanda del Nicaragua è giustificato alla luce di una argomentazione esclusivamente basata sulle circostanze materiali del caso.

La Corte, riprendendo in gran parte le opinioni della Germania, ha rilevato che il quadro giuridico tedesco esistente per la produzione, l'esportazione e il commercio di armi e altro equipaggiamento militare fosse sufficientemente rigoroso e stringente da eliminare qualsiasi rischio ai diritti rivendicati dal Nicaragua, poiché tale quadro prevedeva un processo interistituzionale che coinvolgeva almeno due ministeri, e potenzialmente altri, a seconda dell'oggetto della richiesta di autorizzazione (par.17 e 18 dell'ordinanza). Inoltre, la Germania aveva dimostrato la significativa riduzione dell'assistenza militare fornita a Israele dal 7 ottobre 2023 al marzo 2024 (par. 14 dell'ordinanza). Con riferimento alla cessazione del sostegno della Germania all'UNWRA, la Corte ha ricordato la natura volontaria (par. 19 dell'ordinanza) dei contributi degli Stati parte all'Agenzia prendendo nota del sostegno dato dalla Germania al lavoro della stessa, in particolare attraverso il finanziamento dell'Unione Europea all'UNRWA, oltre al supporto finanziario e materiale dato ad altre organizzazioni operanti

nella Striscia di Gaza. Si poteva pertanto supporre, se non un ruolo proattivo della Germania nell' UNRWA, quanto meno un ruolo non "ostativo" del suo lavoro.

L'approccio descritto viene criticato nelle opinioni di alcuni giudici. Il giudice Tladi, pur supportando l'approccio pragmatico della Corte nel caso di specie, ha ribadito, da un lato, l'importanza dei requisiti sviluppati dalla giurisprudenza della Corte (op. sep. par. 6), dichiarando, dall'altro, che in alcuni casi la verifica puntuale di tali requisiti rischia di essere controproducente (idem par. 7); l'approccio fattuale permetterebbe alla Corte «to weigh the different elements in its framework in a more fluid way and obviates the need for the Court to tick each box mechanically» (op. sep. par. 9). Maggiormente netta è la critica del giudice Sebutinde alla breve motivazione offerta dalla Corte: «*I do not agree with the strange approach that the Court has adopted in handling the Request, nor do I agree with the scanty reasoning that underpins the Order of the Courts*» (op. sep. par. 3).

È, tuttavia, possibile scorgere attraverso una lettura comparata delle opinioni separate una, seppur contenuta, attenzione verso il mancante requisito del pregiudizio irreparabile e dell'urgenza (op. sep. giudice Cleveland, par. 13; op. sep. giudice Iwasawa par. 13; op. sep. giudice Sebutinde par. 26 e op. sep. giudice Iwasawa, par. 14). Tali precisazioni, nell'ambito del ragionamento espresso dai giudici, paiono essere esplicative della consolidata tendenza a motivare il diniego, o l'applicazione, delle misure cautelari attraverso un ragionamento induttivo che richiede l'analisi dei requisiti di cui si tratta. In tal senso quantomeno l'urgenza, e in stretta relazione il pregiudizio irreparabile, si configura come un requisito di più agevole individuazione (sul punto si veda [Gapsa](#)) e di "uniforme comprensione" (sul punto si veda [Miles](#)).

Va brevemente sottolineato come parte della dottrina abbia evidenziato che la formulazione del dispositivo dell'ordinanza vale «at present» e finché «*the circumstances are not such as to require the exercise of its power*». La precisazione potrebbe suggerire che la Corte sarebbe disposta ad una certa flessibilità decisionale laddove le circostanze si modificassero (sul punto [Wentker e Stendel](#)). Lo stesso giudice Tladi, nella propria opinione, asserisce che l'ordinanza della Corte non debba essere letta come una *carte blanche* rispetto al sostegno militare a Israele. A tal proposito, va ricordato che Nicaragua ha notificato anche a Regno Unito, Canada e Paesi Bassi l'intenzione di volerli considerare responsabili di aver violato il diritto internazionale consuetudinario e pattizio sostenendo militarmente Israele. È pertanto plausibile aspettarsi uno sviluppo della vicenda che possa coinvolgere anche tali Stati.

4. *Il mancato esame del criterio del collegamento tra i diritti plausibili e le misure provvisorie richieste alla Corte: tra libertà di determinazione dell'ordine delle circostanze da esaminare e le concise argomentazioni offerte nel caso in esame*

Il collegamento tra i diritti di cui si chiede la tutela in via provvisoria e le misure richieste a tal fine costituisce uno dei requisiti che devono sussistere affinché la Corte possa positivamente esprimersi sulla concessione di misure cautelari. Tuttavia, poiché tali requisiti sono cumulativi, l'assenza di uno solo di essi può comportare una decisione di rigetto della richiesta del ricorrente senza che la Corte debba necessariamente valutare la sussistenza degli altri requisiti. Ciò è stato ampiamente ricordato nel caso *Aegean Sea Continental Shelf, Greece v. Turkey*, dal Presidente Jiménez de Aréchaga nella sua opinione separata allegata all'ordinanza: «*Before interim measures can be granted all relevant circumstances must be present including the possibility of jurisdiction over the merits. However, to refuse interim measures it suffices for only one of the relevant circumstances to be absent. From this point of view all the circumstances of the case – including that*

relating to the possibility of jurisdiction over the merits – are placed on the same level: none has a logical priority with respect to another. In view of the wide measure of discretion granted by Article 41, the Court is entirely free to determine in each case which of the relevant circumstances it will examine first» (Aegean Sea Continental Shelf, Interim Protection, Order of 11 September 1976, I.C.J. Reports 1976 p. 3, op. sep. Judge Jiménez de Aréchaga, p. 17).

Il requisito del “link” può essere definito come il collegamento tra i diritti di cui si chiede la tutela, diritti plausibili, e l’oggetto della domanda principale proposta dinnanzi alla Corte, e pertanto, in ultimo, la misura richiesta (Request for Interpretation of the Judgment of 31 March 2004 in the Case concerning Avena and Other Mexican Nationals (Mexico v. United States of America), Provisional Measures, Order of 16 July 2008, ICJ Reports 2008, p. 3, par. 58; si vedano anche Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Georgia v. Russian Federation), Provisional Measures, Order of 15 October 2008, ICJ Reports 2008, p. 353, par. 118 e Questions relating to the Obligation to Prosecute or Extradite (Belgium v. Senegal, Provisional Measures, Order of 28 May 2009, I.C.J. Reports 2009, p. 139, para. 57). Se in un primo momento la giurisprudenza si riferiva al legame tra i diritti di cui si chiede la tutela e l’oggetto della controversia, l’attenzione si è poi focalizzata sul nesso tra i diritti che costituiscono oggetto del procedimento del merito dinanzi alla Corte e le misure provvisorie richieste: «[...] a link must exist between the rights which form the subject of the proceedings before the Court on the merits of the case and the provisional measures being sought» (tale riformulazione è comune, inter alia, a Jadhav (India v. Pakistan), Provisional Measures, Order of 18 May 2017, ICJ Reports 2017, p. 231, para. 48; Alleged Violations of the 1955 Treaty of Amity, Economic Relations, and Consular Rights (Islamic Republic of Iran v. United States of America), Provisional Measures, Order of 3 October 2018, ICJ Reports 2018, p. 623, par. 75; Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide in the Gaza Strip (South Africa v. Israel), Provisional Measures, Order of 24 January 2024, ICJ Reports 2024, p. 10, par. 35). La nozione è ampiamente accettata dalla giurisprudenza della Corte e richiamata costantemente sia nelle ordinanze che dispongono misure cautelari sia nella prospettazione delle parti.

Invero, il nesso tra i diritti di cui si chiede la tutela e le misure provvisorie richieste, contrariamente a quanto sostenuto da alcuni autori (si veda ad es. [Lando](#)), è risalente nel tempo: è stato formulato per la prima volta nel caso Polish Agrarian Reform and German Minority, (Order of 29 July 1933, p. 177), da parte della Corte permanente di giustizia internazionale e in seguito fatto proprio dalla CIG. Il contenuto di tale requisito, benché avvolto ancora da chiaroscuri di complessa delineazione, è stato inizialmente definito in termini negativi, respingendo richieste di misure provvisorie proprio perché i diritti su cui si fondavano non costituivano oggetto del procedimento pendente dinanzi alla Corte (ICJ, Arbitral Award of 31 July 1989, Guinea-Bissau v. Senegal), Provisional Measures, Order of 2 March 1990, ICJ Reports 1990, par. 26). Successivamente, la Corte ha chiarito che tale requisito è da considerarsi sempre necessario e distinto dagli altri quattro (Mexico v. United States of America, supra) precisandone la “soglia” in termini di “connessione sufficiente” con il merito della causa (ICJ, Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay), Provisional Measures, ICJ Reports 2007, par. 30).

Si noti che la Corte ha poi correlato il requisito del collegamento alla condizione della plausibilità dei diritti invocati nel caso relativo a Certain Activities Carried Out by Nicaragua in the Border Area, (Costa Rica v. Nicaragua), Order of 8 March 2011, ICJ Reports 2011, p. 18, parr. 53-54). Questa correlazione potrebbe essere letta non tanto come attenuazione dell’importanza del collegamento, quanto piuttosto un rafforzamento del criterio della

plausibilità, anch'esso di non agevole inquadramento (sul tema si veda [Schondorf](#)). Ad esempio, nel caso *Gambia c. Myanmar*, la Corte ha potuto concludere a favore della plausibilità dei diritti grazie all'esistenza di tale correlazione (si veda [Rishmawi](#)). Infine, più recentemente nel caso *Alleged Violations of the 1955 Treaty of Amity, Economic Relations, and Consular Rights*, la Corte sembrerebbe richiedere il nesso soltanto tra alcuni diritti di cui si chiede la tutela e le misure provvisorie richieste: «*The Court concludes, therefore, that a link exists between some of the rights whose protection is being sought and certain aspects of the provisional measures being requested by Iran*» (*Alleged Violations of the 1955 Treaty of Amity, Economic Relations, and Consular Rights (Islamic Republic of Iran v. United States of America)*, Provisional Measures, Order of 3 October 2018, ICJ Reports 2018, p. 638, par. 53).

Richiedere un legame funzionale tra i diritti plausibili di cui si chiede la tutela e la misura concretamente richiesta nel caso di specie serve, in definitiva, a comprendere quale misura possa concretamente essere idonea a rispondere all'esigenza cautelare richiesta dalle parti. Nel caso di specie, la Corte ha considerato che il Nicaragua non avesse dimostrato l'esistenza dei requisiti richiesti ai fini dell'applicazione dell'articolo 41 dello Statuto. Sulle motivazioni, come si è avuto modo di dire, la Corte non ha esaminato individualmente la mancanza dei requisiti necessari per l'adozione di misure provvisorie (si veda l'opinione dissenziente del giudice ad hoc Al-Khasawneh).

Si potrebbe ritenere che il mancato riferimento al criterio del collegamento nell'ordinanza sia dovuto alla non rilevanza o alla difficoltà della Corte di accertare tale requisito oppure che la Corte abbia deciso di non addentrarsi nel merito del requisito del collegamento per una mera questione di opportunità e discrezionalità. Congetture al riguardo non sembrano particolarmente utili alla comprensione del requisito in esame. Lo stesso dicasi delle opinioni separate allegate all'ordinanza poiché nessuno dei giudici si sia occupato nello specifico del criterio del collegamento. Soltanto il giudice Iwasawa dedica una concisissima citazione al riguardo: «*Nor is there any need for the Court to address the plausibility of rights or their link to the measures requested*» (op. sep. par. 19).

Più interessante per definire meglio questo requisito è invece cercare di capire che ruolo avrebbe potuto svolgere il nesso nel caso *Nicaragua c. Germania*. Si ritiene infatti che, qualora indagato, il nesso tra i diritti plausibili del Nicaragua e le misure cautelari richieste poteva formalmente considerarsi come mancante ai fini dell'adozione di misure cautelari. Questo sulla base di alcune brevi considerazioni.

In primo luogo, seppur l'ordinanza taccia sul punto è evidente che il diniego di misure provvisorie implichi *de facto* l'incapacità del Nicaragua di dimostrare la necessità urgente di intervenire, pendente lite, sulla condotta della Germania alla base delle pretese del Nicaragua che riguarda principalmente la fornitura di armi e di equipaggiamenti militari ad Israele e che costituirebbe violazione degli obblighi previsti dalla Convenzione sul genocidio. La Corte ha espressamente dichiarato che la Germania dispone di un sistema normativo in materia di invio di armi ed equipaggiamenti militari alquanto sofisticato, che prevede un controllo specifico ad opera del governo tedesco sulle licenze per le esportazioni di armi volto ad accertare se esista un chiaro rischio che l'oggetto sottoposto a licenza possa essere utilizzato per commettere genocidio, crimini contro l'umanità o gravi violazioni delle quattro Convenzioni di Ginevra (par. 17 dell'ordinanza). In tal senso rileva anche la fattualità per cui la Germania ha dimostrato un significativo decremento dei rapporti con Israele in tema di vendita di equipaggiamento militare (par. 14 dell'ordinanza). Questi aspetti fattuali minerebbero in altre parole l'esistenza di un nesso sufficientemente diretto e pertanto tale da giustificare l'intervento della Corte a titolo cautelare.

In secondo luogo, la prospettazione del Nicaragua in tema di connessione appare debole laddove si cita il requisito unicamente per ancorarlo alla plausibilità (par. 35 dell'istanza del Nicaragua). Nella richiesta di misure provvisorie (al punto C «*The rights whose protection is sought, their plausibility and the link between these rights and the requested measures*») lo Stato ricorrente si concentra sulla ricostruzione di obblighi erga omnes partes che sarebbero violati dalla Germania per giungere all'affermazione seguente: «*The provisional measures requested by Nicaragua are directly related to the "plausible" rights relied on. They are intended to ensure compliance by Germany with its obligation not to facilitate the commission of genocide or acts of genocide, to prevent the commission of genocide and breaches of humanitarian international law*». A parte rischiare di confondere i due requisiti per l'adozione delle misure cautelari, la posizione del Nicaragua non spiega come la connessione emerga nel caso concreto, ossia come, ad esempio, la misura richiesta per cui la Germania «[...] *shall immediately suspend its aid to Israel, in particular its military assistance including military equipment*» oppure «[...] *must reverse its decision to suspend the funding of UNRWA*» sia direttamente funzionale a tutelare i diritti della popolazione palestinese (par. 101 dell'istanza). Questo permette indirettamente di chiarire il ruolo essenziale del collegamento tra diritto plausibili e misure richieste. Lo scopo del requisito del collegamento è di giustificare funzionalmente l'adozione delle misure cautelari.

La dottrina nota (tra cui [Becker, Wentker e Stendel](#)) che non si può escludere che la Corte muti la propria posizione, qualora la situazione israelo-palestinese dovesse ulteriormente deteriorarsi e la Germania continuasse a fornire, benché indirettamente, assistenza a Israele o ne incrementasse la portata. Ciò non fa che confermare, da un lato, l'assenza del requisito del collegamento nel caso di specie e, dall'altra, tutta l'importanza di questo requisito nel valutare le misure cautelari che possano effettivamente svolgere la loro funzione statutaria.

MATTEO BASSETTI DE ANGELIS