

14 GENNAIO 2026

Percorsi di tutela dei diritti umani nel sistema regionale africano. Profili sostanziali, processuali e di coordinamento, fra Commissione africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli e organi sub regionali

di Caterina Drigo

Professoressa associata di Diritto costituzionale
Alma Mater Studiorum - Università di Bologna

Percorsi di tutela dei diritti umani nel sistema regionale africano. Profili sostanziali, processuali e di coordinamento, fra Commissione africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli e organi sub regionali*

di Caterina Drigo

Professoressa associata di Diritto costituzionale
Alma Mater Studiorum - Università di Bologna

Abstract [It]: Il presente lavoro si prefigge di tratteggiare, secondo un'ottica diacronico evolutiva, i percorsi di tutela dei diritti umani nel sistema regionale africano, evidenziando i profili sostanziali, processuali e di coordinamento fra Commissione africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli e organi sub regionali. Attenzione è dedicata anche all'evoluzione istituzionale che potrebbe interessare il sistema regionale africano qualora i relativi trattati entrassero in vigore.

Title: Human rights protection mechanisms in the African regional system. Substantive, procedural and coordination dimensions, between the African Commission on Human and Peoples' Rights, the African Court on Human and Peoples' Rights and sub-regional bodies

Abstract [En]: This essay aims to outline, from a diachronic evolutionary perspective, the paths of human rights protection in the African regional system, highlighting the substantive, procedural and cooperation dimensions between the African Commission on Human and Peoples' Rights, the African Court on Human and Peoples' Rights and even sub-regional bodies. Attention is also paid to the institutional evolution that could affect the African regional system if the relevant treaties were to come into force.

Parole chiave: Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, Commissione africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, *African Charter on human and peoples' rights*, Unione Africana, Diritti Umani

Keywords: African Court on human and peoples' rights, African Commission on human and peoples' rights, African Charter on human and peoples' rights, African Union, Human rights

Sommario: 1. Profili diacronico evolutivi del sistema africano di protezione dei diritti umani. 2. Commissione Africana dei diritti dell'uomo e dei popoli e Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli: un rapporto dinamico in costante evoluzione. 2.1. Profili generali. 2.2. Composizione e competenze della Commissione africana dei diritti dell'uomo e dei popoli nell'ottica della protezione dei diritti umani. 2.2.1. *Composizione*. 2.2.2. *Competenze di carattere "protettivo" e "promozionale"*. 2.3. (segue): la parziale e lacunosa tutela dei diritti conseguente all'esame di comunicazioni interstatali o presentate da individui e ONG. 2.3.1. *Le (rarissime) comunicazioni interstatali*. 2.3.2. *Le c.d. comunicazioni extra-statali*. 2.3.3. (segue): *norme procedurali comuni alle diverse tipologie di comunicazioni*. 2.3.4. (segue): *l'esame nel merito*. 2.4. Un (parziale) bilancio dell'attività della Commissione. 2.5. Le relazioni fra Commissione africana e Corte africana. 3. La Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli: giurisdizione, potenzialità interpretative e limiti operativi. 3.1. Composizione e competenze. 3.1.1. *Composizione della Corte africana e garanzie di indipendenza dei*

* Articolo sottoposto a referaggio. Rielaborazione ed integrazione della relazione intitolata "Regole processuali e tutela dei diritti umani nell'esperienza della Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli" e presentata nell'ambito del Seminario internazionale di studi in memoria del Prof. Rainer Arnold "Diritto processuale costituzionale comparato: giustizia costituzionale e diritti umani?" svoltosi presso l'Università di Bologna il 30 e 31 gennaio 2025.

suoi giudici. **3.1.2.** *Competenze contenziose e consultive: profili sostanziali.* **3.1.3.** *(segue): il contenzioso: profili procedurali.* **4.** Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli e sistemi subregionali. **5.** Riflessioni conclusive.

1. Profili diacronico evolutivi del sistema africano di protezione dei diritti umani

Il sistema regionale africano di protezione dei diritti umani è il più recente, e il più fragile, fra quelli attualmente esistenti; tuttavia, nonostante gli indubbi profili di debolezza che saranno evidenziati, si appalesa come sistema estremamente interessante dal punto di vista delle norme sostanziali e procedurali in vigore.

L'analisi dei suoi profili evolutivi riveste un'importanza non solo di tipo storico, ma è essenziale al fine di comprendere alcuni tratti peculiari del sistema stesso, nonché alcune sue dinamiche di evoluzione istituzionale che non risultano al momento ancora stabilizzate.

Dal punto di vista diacronico, il sistema africano si è venuto a configurare, non senza significative battute d'arresto, solamente a partire dagli anni Sessanta del secolo scorso. L'eredità traumatica dell'esperienza coloniale sul continente¹, e la presenza di Stati "giovani", caratterizzati da un tasso di democraticità spesso insufficiente, quando non assente, con istituzioni fragili, ha certamente contribuito alla diffusa riluttanza di molti Stati a delegare poteri ad un sistema regionale, riconoscendo l'autorità di organi internazionali. Tale "riluttanza" si può osservare ancor oggi² e ne è un esempio lampante la presenza di *claw-back clauses* che, per come sono formulate nell'*African Charter on Human and Peoples' Rights* (di seguito, *African Charter* o Carta)³, consentono agli Stati, sostanzialmente a propria discrezione, di limitare gli obblighi

¹ Sul punto la bibliografia è sterminata. Per una panoramica relativa agli aspetti storico-politici si v. A. TRIULZI (a cura di), *Storia dell'Africa e del Vicino Oriente*, in *Storia d'Italia*, vol. IV, La Nuova Italia, Firenze, 1979; R.I. ONWUKA, A. SESAY (eds.), *The Future of Regionalism in Africa*, Macmillan, Londra, Basingstoke, 1985; D.C. BACH (ed.), *Regionalism in Africa: Integration and Disintegration*, Indiana University Press, Bloomington, 1999; B. DAVINSON, *Africa in History, Themes and Outlines*, Simons & Schuster Paperbacks, New York, 2005, spec. pp. 281 ss.; T. HAASTRUP, L. MAH, N. DUGGAN (eds.), *The Routledge Handbook of EU-Africa Relations*, Routledge, London, New York, 2021, spec. pp. 26 ss.

Peraltro, l'analisi del sistema africano richiederebbe di essere inscritta in un più ampio studio relativo all'influenza delle radici pan-africane sulla sua configurazione ed evoluzione. Il pan-africanismo «*is not a one-dimensional concept that allows for an easy and finite definition. The term may be understood from a 'cultural' (people-centred) or from a 'political' (state-centred) perspective. Culturally, it is the affirmation of a common ancestry of members of 'the black race' with their real or perceived 'origin' in Africa, wherever they find themselves. Politically, it is a movement aimed at closer unity between African states. As the movement towards African independence unfolded in the last century, the contested nature of the term's political implications was starkly revealed*»: in tal senso F. VILJOEN, *International Human Rights Law in Africa*, Oxford University Press, Oxford, 2012, p. 152. Per approfondimenti su tale concetto si v., *ex multis*, I. GEISS, *The Pan-African Movement*, Methuen, Londra, 1974.

² L'attenzione alla storia unica degli Stati membri fondatori e alla relativa influenza dei vari attori nella redazione dei trattati internazionali può gettare una luce cruciale sul motivo per cui gli Stati accettano di delegare più o meno autorità alle istituzioni internazionali. per un approfondimento: C. HEYNS, *International Human Rights Law in Africa*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, Boston, 2004; F. VILJOEN, *International Human Rights Law in Africa*, cit., C. ZANGHÌ, L. PANELLA, *La protezione dei diritti dell'uomo in Africa*, in ID., *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*, Giappichelli, Torino, 2019, pp. 413 ss.; M.A. SANCHEZ, *The African Court on Human and People's Rights: Forging a Jurisdictional Frontier in Post-colonial Human Rights*, in *International Journal of Law in Context*, 19, 2023, pp. 352 ss.; G. PASCALE, *La tutela internazionale dei diritti dell'uomo nel continente africano*, Jovene, Napoli, 2017, spec. pp. 14 ss.

³ Su cui diffusamente, *infra*.

internazionali che hanno assunto in virtù di disposizioni di legge in vigore a livello nazionale⁴. Nella maggior parte degli ordinamenti africani, infatti, le norme di legge adottate a livello interno – spesso risalenti al periodo coloniale e dalla sostanza liberticida – sono considerate avere la precedenza rispetto a norme di diritto internazionale; pertanto, si consentono limitazioni (e finanche *vulnera*) a diritti tutelati dalla Carta⁵. Si tratta di clausole, quindi, che nella loro operatività concreta, lungi dal rappresentare una garanzia per i diritti umani, finiscono per imporre una serie di restrizioni a diritti tutelati (a volte insufficientemente) dalla Carta, quantunque l'interpretazione fornita dalla Commissione africana dei diritti dell'uomo e dei popoli vada in senso contrario⁶.

Nel corso dell'*African conference on the rule of law* svoltasi in *Lagos* nel 1961, organizzata dall'*International Commission of Jurists*, fu redatta la c.d. *Legge di Lagos* con la quale si auspicava che gli Stati africani adottassero un accordo internazionale in materia di tutela dei diritti umani ed istituissero una corte deputata ad accertarne il rispetto⁷.

Invero, siffatta proposta incontrò non poche resistenze, atteso che molti degli Stati sorti dalle macerie dell'esperienza coloniale mal concepivano la subordinazione della loro sovranità, ancorché parziale, ad un'autorità internazionale⁸. Ed infatti, almeno inizialmente, l'organizzazione internazionale fondata sul territorio nel 1963, l'*Organization of African Unity* (OAU), mostrò ben scarso interesse alla configurazione di un sistema di tutela regionale dei diritti umani⁹: così, non solo nella sua Carta fondativa¹⁰ mancavano specifiche previsioni a tutela dei diritti umani, e alle varie commissioni istituite ai sensi del suo articolo XX non erano state attribuite competenze connesse alla loro protezione¹¹, ma al paragrafo 2 dell'articolo

⁴ Ne sono un esempio gli artt. 6, 8 o 9, par. 2 dell'*African Charter*, che rispettivamente disciplinano il diritto alla libertà e alla sicurezza, che può essere limitato «per motivi e in condizioni preventivamente determinati per legge», la libertà di coscienza e religione, subordinate al rispetto dell'ordine pubblico e la libertà di espressione, da esercitarsi nel rigoroso rispetto «delle leggi e dei regolamenti». Il testo ufficiale dell'*African Charter* può essere reperito nel sito ufficiale dell'[AU](#). Per approfondimenti in relazione a tali profili, si v. E.B. SIMPSON, *A Critique of the African Charter on Human and Peoples' Rights*, in *Howard Law Journal*, 31, 1988, pp. 643 ss.; R. GITTELMAN, *The Banjul Charter on Human and Peoples' Rights: A Legal Analysis*, in *Virginia Journal of International Law*, 22, 1982, pp. 667 ss.

⁵ Sul punto si v. E.B. SIMPSON, *A Critique of the African Charter on Human and Peoples' Rights*, cit., p. 660; S. POWER, A. GRAHAM, *Realizing Human Rights: Moving from Inspiration to Impact*, Palgrave Macmillan, 2000, spec. pp. 146 ss.

⁶ Tali clausole, infatti, non potrebbero essere interpretate in senso non conforme alle disposizioni della Carta africana. Si v. la *Communication* n. 212/1998 - *Amnesty International v. Zambia* (2000) AHRLR 325 (ACHPR 1999) (12th Annual Activity Report).

⁷ Per un report dei lavori si v. il sito dell'[ICJ](#).

⁸ F. OUGUERGOUZ, *The Establishment of an African Court on Human and Peoples' Rights: A Judicial Premiere for the African Union*, in *African Yearbook of International Law on line*, 11, 2003, pp. 79 ss.

⁹ Creata nel 1963 da 32 Stati africani.

¹⁰ Il cui testo ufficiale è reperibile nel sito ufficiale dell'[AU](#). La Carta si limita a prevedere che l'OAU annoveri fra i propri obiettivi quello di «promote international cooperation, having due regard to the Charter of the United Nations and the Universal Declaration of Human Rights» (art. n. 2). Tale documento fu adottato dalla *Conference of Heads of States and Governments* che si svolse ad Addis Abeba il 25 Maggio 1963.

¹¹ KB M'BAYE, B. NDIAYE, *The Organization of African Unity*, in K. VASAK, P. ALSTON (eds.), *The International Dimension of Human Rights*, Greenwood Press, Westport, Conn, 1982, pp. 583 ss. Per approfondimenti sull'OAU e il suo

III era sancito il principio della non interferenza negli affari interni degli Stati, principio che è stato spesso fatto valere con assoluto rigore e che ha comportato l'impossibilità di portare l'attenzione dell'OUA su una serie di gravi violazioni dei diritti dell'uomo commesse dai governi africani e passate tristemente alla storia¹². L'OUA, infatti, in applicazione di tale norma, ha mostrato una considerevole riluttanza nell'intervenire in merito ai sistematici abusi e violazioni dei diritti umani perpetrati dai vari regimi militari che detenevano il potere nel continente.

Solo progressivamente sono aumentate le istanze di Stati membri dell'OUA, presentate singolarmente o congiuntamente, a che venissero attivate missioni di pace da condursi in Paesi caratterizzati da sistematiche violazioni dei diritti umani¹³. Tuttavia, le ragioni e i metodi di realizzazione di molte di queste missioni sono state criticate perché spesso hanno peggiorato la situazione di guerra civile o conflitto, piuttosto che portare pace e porre fine alle violazioni dei diritti umani.

Per lungo tempo, quindi, il dibattito in merito alla opportunità di creare un sistema regionale africano di protezione dei diritti fu portato avanti non dagli organi dell'OUA, bensì dai giuristi africani, in connessione con le Nazioni Unite¹⁴.

In un contesto non semplice e politicamente instabile, l'impulso decisivo verso un cambiamento di rotta venne dal mutato clima internazionale che, a partire dalla seconda metà degli anni Settanta del secolo scorso, fece dei diritti dell'uomo un vero e proprio strumento di politica estera, cosicché la concessione di supporto economico all'Africa fu in più occasioni condizionata al rispetto (quanto meno formale) dei diritti umani¹⁵. In parallelo, anche i Paesi dell'OUA maturarono progressivamente la convinzione che un loro impegno sul fronte dei diritti dell'uomo avrebbe costituito il passo decisivo per arrivare alla fine dei regimi segregazionisti del sud del continente. Conseguentemente, nel 1979, a Dakar, l'OUA convocò una conferenza di giuristi esperti con il compito di redigere una bozza di trattato sui diritti umani in Africa. All'esito dei lavori si rilevò l'inadeguatezza tanto del modello regionale europeo, quanto del modello

ruolo nel continente si v. anche G. HARRIS, *Organization of African Unity*, Clio Press, Oxford, 1994; G.J. NALDI, *The Organization of African Unity: An Analysis of its Role*, Mansell, Londra et al., 1999.

¹² F. VILJOEN, *International Human Rights Law in Africa*, cit., p. 156.

¹³ G.J. NALDI, *The Organization of African Unity...*, cit., spec. pp. 32 ss.

¹⁴ La conferenza dei giuristi africani, che nel 1966 ebbe luogo a Dakar sotto l'egida dell'ONU, propose la creazione di un sistema regionale ispirato al modello europeo, pur nella consapevolezza di incontrare strenue resistenze da parte degli Stati. Il dibattito proseguì 3 anni dopo, al Cairo, ove i giuristi africani rinnovarono l'intendimento a che venisse istituito un sistema regionale, con una commissione *ad hoc*, ispirata al modello europeo, pur senza trovare un punto di compromesso in relazione ai poteri che avrebbero dovuto essere concretamente attribuiti a tale organo.

¹⁵ Non solo a livello di Nazioni Unite furono intraprese alcune significative misure (di tipo politico ma anche normativo – si consideri ad es. l'entrata in vigore dei Patti del 1966), ma Stati molto influenti a livello mondiale, come gli Stati Uniti, ricorsero al criterio del rispetto dei diritti umani fondamentali quale discriminante nella concessione di aiuti economici ai paesi del terzo mondo. Anche la CEE tentò di introdurre un criterio di questo tipo negoziando gli Accordi di Lomé con alcuni Stati africani, nel 1979.

regionale interamericano a esprimere la dimensione culturale africana¹⁶ e, due anni dopo, l'OUA approvò il testo dell'*African Charter*, documento di capitale importanza perché non solo codifica i diritti che gli Stati devono garantire nei confronti di coloro i quali vivono sui loro territori, disciplinando ampiamente tanto diritti civili e politici¹⁷, quanto diritti sociali, economici e culturali¹⁸, ma combina la dimensione dei diritti con la dimensione deontica, dei doveri, che gli individui hanno nei confronti delle famiglie, delle comunità di appartenenza e dello Stato¹⁹. Inoltre, la tradizione culturale africana emerge anche nella significativa valorizzazione dei *peoples' rights*²⁰.

La Carta africana, pertanto, esprime il rifiuto della concezione dei diritti umani propria del contesto occidentale, concettualizzandoli non solo, o non tanto, come pretese dell'individuo nei confronti dello Stato, ma come espressione di responsabilità condivisa e di valorizzazione di una dimensione anche collettiva.

La Carta, dibattuta a Banjul nel 1980 nel corso di uno dei *ministerial meeting* dell'OUA, fu adottata formalmente dall'Assemblea dell'OUA a Nairobi nel 1981²¹ e l'impossibilità di accedere ai lavori preparatori della stessa non consente di conoscere le ragioni che hanno spinto l'OUA ad istituire solo l'*African Commission on Human and Peoples' Rights* e non anche un'*African Court*²².

Tale documento, pur di capitale importanza quanto a contenuti formali, nondimeno si caratterizza per la presenza di lacune normative importanti, non disciplinando alcune fattispecie protette nella Dichiarazione Universale dei diritti umani del 1948 che attengono sia alla sfera delle libertà degli individui (es. in relazione al diritto al matrimonio o al diritto di cambiare la propria religione), sia alla edificazione di una società democratica, aperta ed inclusiva (come ad es. il diritto a elezioni periodiche ed alla libertà del voto o libertà sindacali)²³.

¹⁶ C. HEYNS, *International Human Rights Law in Africa*, cit., p. 685; M.A. SANCHEZ, *The African Court on Human and Peoples' Rights*, cit., p. 358.

¹⁷ Artt. 2-10.

¹⁸ Artt. 15-17.

¹⁹ Artt. 27-28.

²⁰ Artt. 19-24.

²¹ Ed entrò in vigore solo 5 anni dopo, nel 1986.

²² B. AKINYEMI, *The African Charter on Human and Peoples' Rights. An Overview*, in *The Indian Journal of Political Science*, 46, 1985, pp. 207 ss., spec. p. 223. Si v. anche U.O. UMOZURIKE, *The African Charter on Human and Peoples' Rights*, in *The American Journal of International Law*, 77, 1983, pp. 902 ss.; G.J. NALDI, *The Organization of African Unity ...*, cit., spec. pp. 109 ss.; M.D. EVANS, R. MURRAY (eds), *The African Charter on Human Rights. The System in Practice, 1986–2000*, Cambridge University Press, Cambridge, 2002; F. OUGUERGOUZ, *The African Charter on Human and Peoples' Rights. A Comprehensive Agenda for Human Dignity and Sustainable Democracy in Africa*, Martinus Nijhoff, The Hague, 2003; G. PASCALE, *La tutela internazionale dei diritti dell'uomo nel continente africano*, cit., spec. pp. 215 ss.

²³ Solo in parte le lacune indicate sono state colmate dall'adozione di alcuni protocolli addizionali all'*African Charter* come il c.d. Protocollo di Maputo del 2003 (*Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Rights of Women in Africa*) o dall'approvazione dell'*African Charter on the Rights and Welfare of the Child* del 1990. Altri protocolli addizionali all'*African Charter* sono: *Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Rights of Older Persons* del 2016; *Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Rights of Persons with Disabilities in Africa* del 2018; *Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Rights of Citizens to Social Protection and Social Security* del 2022; *Protocol*

Solo un decennio dopo, la crescente attenzione internazionale verso il tema della protezione dei diritti umani nel contesto africano condusse la Conferenza dei capi di Stato e di governo dell'OUA ad adottare la risoluzione n. 230 del 1994²⁴ con la quale si convocò una riunione di esperti aventi il compito di valutare la possibilità di creare una corte regionale nel continente, che potesse completare e rafforzare l'azione della Commissione africana dei diritti dell'uomo e dei popoli.

In parallelo, a quasi 40 anni dal meeting di Lagos del 1961, l'*International Commission of Jurists* (ICJ), di concerto con l'*African Commission* e con ONG operanti sul territorio, rinnovò i propri sforzi per promuovere e supportare il progetto di istituire una Corte africana²⁵ e, nel settembre del 1995, in aderenza al disposto della risoluzione n. 230, un gruppo di giuristi esperti indicati da vari Stati membri dell'OUA, supportati dall'ICJ, dalla Commissione africana e dall'OUA *Secretary General*, nel corso di un meeting che ebbe luogo a Cape Town, deliberò una bozza di protocollo addizionale all'*African Charter* istitutivo dell'*African Court on Human and Peoples' Rights* (di seguito, Corte).

Tale bozza fu fatta circolare fra i vari Stati membri dell'OUA con esiti invero piuttosto frustranti in termini di riscontri e, conseguentemente, il Consiglio dei ministri dell'OUA convocò un secondo meeting di giuristi esperti, in Mauritania, nell'aprile 1997, al fine di discutere la bozza circolante, che fu modificata e assunse il nome di *Nouakchott Protocol*. Anche tale documento sollevò uno scarsissimo interesse da parte degli Stati membri dell'OUA e conseguentemente, il Consiglio dei ministri dell'OUA convocò un terzo meeting per il dicembre del 1997 (c.d. *Adiss Abeba Conference*) invitando espressamente i rappresentanti dei vari governi. Solo alcuni Stati presentarono commenti al protocollo, esprimendosi, in particolare, sulla opportunità o meno di consentire a individui e ONG di adire direttamente l'istituenda Corte, senza, peraltro, convergere su una posizione condivisa e l'assenza di lavori preparatori²⁶ non consente di ricostruire in modo approfondito i dibattiti che condussero all'adozione del *Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Establishment of an African Court on Human and Peoples' Rights* (di seguito Protocollo) adottato dal Consiglio dei ministri dell'OUA e infine formalmente approvato dalla Conferenza dei capi di Stato e di governo dell'OUA nel giugno del 1998²⁷.

to the African Charter on Human and Peoples' Rights on Relating to the Specific Aspects of the Right to a Nationality and the Eradication of Statelessness in Africa del 2024, ma si tratta di protocolli non ancora in vigore.

²⁴ [AHG/Res.230](#) (XXX). In particolare, in tale documento si legge che «*The Assembly of Heads of State and Government of the Organization of African Unity, meeting in its Thirtieth Ordinary Session in Tunis, Tunisia [...] 4. REQUESTS the OAU Secretary-General to convene a meeting of government experts to ponder in conjunction with the African Commission on Human and Peoples' Rights over the means to enhance the efficiency of the Commission in considering particularly the establishment of an African Court of Human and Peoples' Rights*».

²⁵ F. OUGUERGOUZ, *The Establishment of an African Court on Human and Peoples' Rights...*, cit., p. 85.

²⁶ In tal senso: F. OUGUERGOUZ, *The Establishment of an African Court on Human and Peoples' Rights...*, cit., p. 88.

²⁷ Il Protocollo in esame entrò in vigore nel gennaio 2004, dopo il raggiungimento del numero minimo di ratifiche previste. In relazione allo stato delle ratifiche si v. il sito dell'[AU](#). Per approfondimenti sul punto si v. N. KRISCH, *The Establishment of an African Court on Human and Peoples' Rights*, in [ZaōRV](#), 1998, pp. 713 ss.; E.K. QUASHIGAH, *The African Court of Human Rights: Prospects, in Comparison with the European Court of Human Rights and the Inter-American Court of Human*



Tale Protocollo, di capitale importanza quantomeno simbolica, è stato ratificato da un numero di Stati significativamente inferiore rispetto a quelli aderenti all'*African Charter* che riconoscevano l'autorità dell'*African Commission*, di conseguenza, se oggi ben 54 dei 55 Stati del continente²⁸ hanno ratificato la Carta africana, solo 34 riconoscono la giurisdizione della Corte²⁹.

In parallelo, nel 1999 durante una sessione straordinaria dell'OUA fu stabilito di far evolvere il sistema regionale creando l'Unione Africana e con il summit di Lomé del 2000 fu adottato l'atto costitutivo della neonata organizzazione. Con l'entrata in vigore del trattato internazionale che fonda l'UA³⁰, la precedente OUA ha cessato di esistere e nel 2002 è stata convocata la sua prima Conferenza dei Capi di Stato e di governo.

La creazione della nuova organizzazione internazionale ha avuto un impatto anche in relazione alla tutela dei diritti umani atteso che, secondo la sua Carta istitutiva, la principale funzione dell'Unione è promuovere e accelerare l'integrazione nel continente, promuovere una maggiore unità e solidarietà fra gli Stati e promuovere la pace, la sicurezza e la stabilità, considerati dei prerequisiti per l'azione dell'Unione stessa e per la protezione dei diritti umani.

L'atto costitutivo dell'Unione Africana con riferimento alla protezione e promozione dei diritti umani presenta una significativa differenza rispetto alla Carta dell'OUA del 1963. Infatti, ai sensi del suo articolo 3 è chiaro che la promozione e la protezione dei diritti umani sono uno degli scopi e degli obiettivi espressi dell'Unione: si prevede che si debba incoraggiare la cooperazione internazionale tenendo in debito conto la Carta delle Nazioni Unite e la Dichiarazione Universale dei diritti umani del 1948; si sancisce il dovere dell'UA di promuovere i principi democratici e le istituzioni la partecipazione popolare e la buona amministrazione nonché il dovere di promuovere proteggere i diritti umani e dei popoli secondo quanto stabilito nella Carta africana e in altri rilevanti strumenti di diritto internazionale.

L'atto costitutivo dell'UA, inoltre, all'articolo 4 prevede che l'Unione debba garantire il rispetto e la promozione della parità di genere; il rispetto dei principi democratici; il rispetto dei diritti umani dello Stato di diritto e della buona amministrazione; il rispetto per la santità della vita umana, nonché la condanna di ogni forma di impunità o di omicidio politico; il rifiuto di ogni atto di terrorismo o di attività

Rights, in *ASCL Proc.*, 10, 1998, pp. 59 ss.; F. OUGUERGOUZ, *The Establishment of an African Court on Human and Peoples' Rights*, cit., pp. 79 ss.; J. HARRINGTON *The African Court on Human and Peoples' Rights*, in M.D. EVANS, R. MURRAY (eds.), *The African Charter...*, cit., pp. 305 ss.; F. VILJOEN, *A Human Rights Court for Africa, and Africans*, in *Brooklyn Journal of International Law*, 30, 2004, pp. 1 ss.; ID., *African Court on Human and Peoples' Rights (ACtHPR)*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2011; M.A. SANCHEZ, *The African Court on Human and Peoples' Rights...*, cit., pp. 352 ss.; G. PASCALE, *La tutela internazionale dei diritti dell'uomo nel continente africano*, cit., spec. pp. 215 ss.

²⁸ Resta escluso il Marocco.

²⁹ Dati reperibili sul sito [dell'African Court](#).

³⁰ Si v. il [Constitutive Act of the African Union](#) del 2000.

sovversiva, la condanna e il rifiuto di ogni modifica degli assetti di potere che si appalesi come incostituzionale.

La stragrande maggioranza di questi propositi pare purtroppo ancora oggi rimasta più un'aspirazione, un qualcosa a cui tendere, piuttosto che un qualcosa che sia stato raggiunto.

Un altro profilo che merita di essere approfondito concerne il rapporto della Commissione africana con la neonata Unione Africana, la cui Carta istitutiva non annovera la Commissione fra i suoi organi (così come non era menzionata nella Carta istitutiva dell'OUA) essendo stata formalmente istituita dall'*African Charter* del 1981. Ad oggi, pertanto, la Commissione opera "di fatto" quale organo dell'UA (v. *infra*, par. 2), ma parte dei rapporti che intercorrono con essa non sono istituzionalizzati e si sono venuti a consolidare in via di prassi.

Come anticipato, inoltre, dal punto di vista istituzionale il sistema è potenzialmente in evoluzione e appare non stabilizzato poiché la Corte africana ha iniziato ad operare in pendenza della sua fusione con la Corte di Giustizia dell'Unione Africana ai sensi di un protocollo del 2008 contenente lo Statuto della Corte africana di giustizia e dei diritti umani³¹.

Secondo le previsioni di tale protocollo, la futura Corte avrebbe dovuto articolarsi in due sezioni: una con le competenze che avrebbe dovuto avere la Corte di Giustizia dell'UA, l'altra con le competenze che attualmente esercita la Corte Africana dei diritti dell'uomo e dei popoli.

È difficile immaginare se, e quando, il protocollo di fusione entrerà in vigore dato che il processo di ratifica procede molto a rilento³² e, peraltro, un ulteriore elemento di complicazione del sistema è rappresentato dal Protocollo che emenda lo Statuto di cui al Protocollo del 2008, approvato nel 2014 e al momento privo di ratifiche³³. Tale Protocollo emendativo introdurrebbe presso l'istituendo organo giurisdizionale una nuova sezione con competenze precipuamente di carattere penale, mostrando peraltro problemi di *overlapping* con le competenze attualmente esercitate dalla Corte penale internazionale³⁴.

³¹ Il cui protocollo istitutivo risale al 2003, ma mai entrato in vigore ([Protocol of the Court of Justice of the African Union](#)). Il testo del *Protocol on the Statute of the African Court of Justice and Human Rights* è reperibile in nel sito dell'[UA](#).

³² Attualmente tale protocollo è stato ratificato solo da 8 stati.

³³ Si v. il sito dell'[UA](#).

³⁴ Si tratta del *Protocol on Amendments to the Protocol on the Statute of the African Court of Justice and Human Rights*. Per un commento sull'evoluzione istituzionale *in fieri* si v. A KOAGNE ZOUAPET, *From "Puzzling" to Comprehensible and Efficient: Reform Proposals to the African Human Rights Framework through a "System" Lens*, in *African Human Rights Law Journal*, 23, 2023, pp. 1 ss.; V.O. NMEHIELLE, *Saddling' the New African Regional Human Rights Court with International Criminal Jurisdiction: Innovative, Obstructive, Expedient?*, in *African Journal of Legal Studies*, 7, 2014, pp. 7 ss.; G. MUIGAI, *From the African Court on Human and Peoples' Rights to the African Court of Justice and Human Rights*, in M. SSENYONJO (ed.), *The African Regional Human Rights System. 30 Years after the African Charter on Human and People's Rights*, Martinus Nijhoff pub., Leiden, Boston, 2012, pp. 265 ss.; I. KANE, A.C. MOTALA, *Creation of a new Court of Justice and Human Rights*, in M. EVANS, R. MURRAY (eds.), *The African Charter ...*, cit., pp. 406 ss. Si v. anche, di recente, il [Report by Paul Kagame on the institutional reform of African Union](#), del 17.02.2024. Per la dottrina italiana si v. G. PASCALE, *La tutela internazionale dei diritti dell'uomo nel continente africano*, cit., spec. pp. 313 ss.; o V. PIERGIGLI, *La protezione dei diritti fondamentali davanti alla Corte africana tra segnali di consolidamento e istanze di riforma*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2/2016, pp. 365 ss.

2. Commissione Africana dei diritti dell'uomo e dei popoli e Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli: un rapporto dinamico in costante evoluzione

2.1. Profili generali

In ragione della sussistenza di dinamiche istituzionali affatto stabilizzate e della mancata entrata in vigore dei documenti da ultimo menzionati, il presente saggio si limiterà a considerare come operano attualmente la Commissione e la Corte africana, evidenziando anche alcune loro connessioni con corti subregionali che operano nel continente, in particolare con la *Community Court of Justice* dell'ECOWAS (*Economic community of West African States*, su cui *infra*, par. 4).

Ad oggi, le modalità attraverso cui si sviluppa in concreto questo rapporto e la disciplina dei profili procedurali processuali di tutela dei diritti umani trovano la propria sede normativa nell'*African Charter*, nel Protocollo del 1998 istitutivo della Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli³⁵ e nelle regole di procedura di Commissione e Corte, siccome profondamente riviste ed integrate nel 2020³⁶.

Tuttavia, un primo e sostanziale elemento di fragilità del sistema africano di protezione dei diritti umani è rappresentato dal fatto che non tutti gli Stati che aderiscono all'*African Charter* riconoscono anche la giurisdizione della Corte (v. *supra*, par. 1), secondo una dinamica che evoca quella consolidatasi nel contesto regionale interamericano³⁷.

Dal punto di vista istituzionale, inoltre, come anticipato, il sistema è potenzialmente in evoluzione e appare non stabilizzato dato che la Corte africana ha iniziato ad operare in pendenza della sua fusione con la Corte di giustizia dell'Unione Africana (v. *supra*, par. 1).

2.2. Composizione e competenze della Commissione africana dei diritti dell'uomo e dei popoli nell'ottica della protezione dei diritti umani

2.2.1. Composizione

La Commissione africana dei diritti dell'uomo e dei popoli (di seguito, Commissione) ha operato quale istituzione para-giurisdizionale sin dal 1987 e la sua composizione nonché le caratteristiche che devono possedere i suoi membri sono definite agli articoli 31, 32 e 33 della Carta africana. Essa si compone di undici membri, che restano in carica per sei anni (art. n. 36) e sono scelti «tra personalità africane beneficianti della più alta considerazione, repute per la loro alta moralità, la loro integrità e la loro

³⁵ Tale protocollo, entrato in vigore solo nel 2004 ha consentito che la neoistituita Corte africana si riunisse per la prima volta nel 2006 (v. anche *supra* nota n. 28).

³⁶ Le vigenti *Rules of procedure* della Commissione sono scaricabili dal [sito ufficiale](#) della stessa, e parimenti le vigenti *Rules of procedure* della Corte sono disponibili nel suo [sito ufficiale](#).

³⁷ C. MEDINA (coord.), *El sistema interamericano de derechos humanos*, Escuela de derecho de la Universidad Diego Portales, Santiago, 1993; W.W. BURKE-WHITE, *Human Rights in the Inter-American System*, in *International Studies Journal*, 1, 2004, pp. 35 ss.; J.A. AMAYA, *Fronteras del Sistema interamericano de derechos humanos*, Astrea, Buenos Aires, 2023.

imparzialità», che siano «competenti in materia di diritti dell'uomo e dei popoli, con precedenza da darsi a coloro i quali hanno esperienza nel campo del diritto» (art. n. 31). Viene garantita la più ampia rappresentanza possibile non potendoci essere più commissari aventi la cittadinanza del medesimo Stato (art. n. 32) e questi vanno eletti a scrutinio segreto dalla Conferenza dei capi di Stato e di governo dell'UA nell'ambito di una lista di personalità presentate dagli Stati aderenti alla Carta stessa (art. n. 33).

Storicamente la Commissione ha prestato il fianco a critiche inerenti ad una scarsa imparzialità e indipendenza istituzionale in ragione dei legami esistenti fra alcuni commissari e i governi che hanno proceduto alla loro indicazione³⁸, e questo nonostante la Carta africana e le regole di procedura della Commissione richiedano che i commissari garantiscano, tramite giuramento solenne, di essere imparziali. Le *Rules of procedure* del 2020³⁹ confermano e dettagliano tale profilo⁴⁰ e prevedono che sia la Commissione stessa, decidendo a maggioranza, a valutare la sussistenza di cause di incompatibilità (art. n. 8, par. 2).

Dal punto di vista operativo i commissari si riuniscono un paio di volte l'anno, in sessioni di circa 15 giorni, e per anni la Commissione ha sofferto di una situazione di sottorganico e sottofinanziamento che ne ha influenzato negativamente l'attività. Ciò ha aperto la strada a finanziamenti occidentali, minando, in una certa misura, l'autorevolezza dell'organo, che avrebbe, così, prestato il fianco a critiche secondo cui la sua agenda sarebbe stata determinata, di fatto, da soggetti non africani⁴¹.

2.2.2. Competenze di carattere “protettivo” e “promozionale”

Le funzioni attribuite alla Commissione appaiono alquanto eterogenee e sono disciplinate dagli articoli 45 ss. dell'*African Charter*, siccome integrati dalle Regole di procedura, parte II (spec. *Rules* nn. 78-83) e III (spec. *Rules* nn. 88-126).

Volendo individuare una tassonomia, il mandato della Commissione si articola in funzioni a carattere “protettivo” e funzioni a carattere “promozionale”, ove le prime si sostanziano nell'esame di comunicazioni interstatali o extra-statali e le seconde si identificano, sostanzialmente, nell'esame dei report statali periodici (art. n. 62 *African Charter*), nelle funzioni dettagliate all'articolo 45 della Carta, oltre

³⁸ Per una panoramica F. VILJOEN, *International Human Rights Law in Africa*, cit., p. 291.

³⁹ Peraltro, anticipando quanto previsto dalle regole di procedura del 2010 e del 2020, la Commissione, nel 2005, ha inviato una nota agli Stati, informandoli che costituivano cause ostative alla nomina di membro della Commissione l'appartenenza al governo di uno Stato, alle rappresentanze diplomatiche o ad istituzioni statali.

⁴⁰ Art. n. 8, par. 1, secondo il quale: «*The position of member of the Commission is incompatible with any activity that might interfere with the independence or impartiality of such a member or with the demands of his or her office such as being a member of government, a Minister or under-secretary of State, a diplomatic representative, a director of a ministry or one of his or her subordinates, or the legal adviser to a foreign office, holding any other political function or participating in any activity of such nature as to compromise his or her independence and impartiality*». In senso conforme disponevano anche le regole di procedura del 2010.

⁴¹ Per approfondimenti sul punto si v. F. VILJOEN, *International Human Rights Law in Africa*, cit., pp. 289 ss.

che nello svolgimento di missioni in loco⁴², nell'adozione di risoluzioni in relazione a fattispecie specifiche⁴³, nel chiedere relazioni agli Stati sull'attuazione di comunicazioni rese e nella nomina di *special rapporteurs*.

Le funzioni di controllo che si esprimono nell'esame dei report statali periodici appaiono particolarmente frustrate, sia perché la stragrande maggioranza degli Stati africani non procede a presentare i previsti report biennali, sia perché nel caso di mancata presentazione di un report l'unica "sanzione", ammesso che sia definibile tale, di cui dispone la Commissione è rappresentata dal riconoscimento della mera facoltà, e non obbligo, di denunciare gli Stati inadempienti alla Conferenza dei capi di Stato e di governo dell'Unione Africana, dopo aver indicato un termine entro cui provvedere (*Rule* n. 81, par. 2).

Peraltro, tutti i tentativi della Commissione tesi a forzare in qualche misura gli Stati a presentare rapporti periodici hanno dato risultati largamente insoddisfacenti se si considera che molti Stati non hanno nemmeno presentato il primo rapporto e altri hanno proceduto estremamente a rilento⁴⁴, presentando *reports* dai contenuti parziali e non affidabili.

I tentativi della Commissione di orientare gli Stati nella redazione dei rapporti periodici sono sostanzialmente falliti e, probabilmente, a ciò ha contribuito anche il fatto che le *Linee guida ufficiali per i Rapporti Periodici Nazionali ai sensi della Carta africana* elaborate a partire dal 1989 sono estremamente confuse e complesse da seguire⁴⁵.

In questo contesto è progressivamente divenuto sempre più rilevante il ruolo delle ONG accreditate presso la Commissione le quali, pur non essendo autorizzate a partecipare all'esame dei rapporti statali, in alcune occasioni hanno potuto presentare dei "reports ombra" o hanno esercitato attività di lobbying al fine di fornire, seppur in via indiretta e informale, informazioni alla Commissione. Le ONG accreditate, inoltre, possono partecipare alle sedute pubbliche della Commissione esponendo oralmente i contenuti

⁴² Oltre a effettuare visite promozionali, i membri della Commissione intraprendono anche missioni in risposta a specifiche accuse di violazione dei diritti umani. Queste missioni possono essere definite "investigative in loco", "protettive", "di accertamento dei fatti" o "di alto livello". Peraltro, l'analisi della prassi mostra come i confini delle categorie suindicate sfumino e mostrino profili di ambivalenza: Sul punto, per approfondimenti, T. MUTANGI, *Fact-finding Missions or Omissions? A Critical Analysis of the African Commission on Human and People's Rights*, in *East African Journal of Peace and Human Rights*, 12 (1), 2006, pp. 1 ss.; F. VILJOEN, *International Human Rights Law in Africa*, cit., pp. 343 ss.

⁴³ La cui lista è reperibile nel sito della [Commissione](#).

⁴⁴ Per una panoramica si v. M. EVANS, T. IGE, R. MURRAY (eds.), *The Reporting Mechanism of the African Charter on Human and Peoples' Rights*, in M.D. EVANS, R. MURRAY, *The African Charter ...*, cit., pp. 36 ss.; F. VILJOEN, *International Human Rights Law in Africa*, cit., p. 352; E.A. ANKUMAH, *The African Commission on Human and People's Rights: Practices and Procedures*, Brill, Boston, 1996.

⁴⁵ Tali linee guida sono menzionate e riportate in C. HEYNS, *International Human Rights Law in Africa*, cit., pp. 507-524, ma non risultano accessibili nel sito ufficiale della Commissione.

dei loro “*reports ombra*”, di modo da evidenziare situazioni critiche che si ritiene sia essenziale siano affrontate dalla Commissione⁴⁶.

Decisamente più efficace è l’attività di protezione dei diritti dell’uomo e dei popoli che la Commissione può porre in essere in sede di esame delle violazioni dei diritti o delle libertà garantiti dalla Carta africana portate a sua conoscenza tramite comunicazioni interstatali (rare) o extra-statali, quest’ultime presentate da singoli individui, gruppi o ONG (su cui *infra*, par. 2.3.).

Dal punto di vista procedurale tali comunicazioni sono disciplinate dal terzo capitolo della Carta africana – articoli da 46 a 59 – e dagli articoli da 88 a 126 delle *Rules of procedure* della Commissione, oltre che dalle *Guidelines for the submission of communications*⁴⁷.

Un altro potere importante della Commissione è quello di richiamare l’attenzione della Conferenza dell’Unione Africana su situazioni di gravi sistematiche di violazione dei diritti umani evidenziate da una o più comunicazioni presentate alla Commissione (art. n. 58 Carta africana, siccome integrato dalla *Rule* n. 99).

L’articolo 58 dell’*African Charter* aggiunge che la Conferenza dell’Unione Africana può chiedere alla Commissione di elaborare uno studio approfondito della situazione e un rapporto specifico e la successiva *Rule* n. 86 prevede che la Commissione possa attivare «*protective missions*», i cui esiti, tuttavia, negli anni non sono apparsi affatto soddisfacenti quanto a risultati ottenuti in relazione alla protezione dei diritti umani.

2.3. (segue): la parziale e lacunosa tutela dei diritti conseguente all’esame di comunicazioni interstatali o presentate da individui e ONG

2.3.1. Le (rarissime) comunicazioni interstatali

Le comunicazioni interstatali sono assolutamente rare per ovvie ragioni politiche⁴⁸ e possono sostanziarsi in “comunicazioni negoziazione” o “comunicazioni reclamo” (artt. nn. 47-54 *African Charter* e artt. nn. 88-126 *Rules of procedure*).

Ad oggi, solo una comunicazione interstatale è stata decisa nel merito, in via non conciliativa, e si tratta del caso n. 227/99 - *Democratic Republic of the Congo v. Burundi, Rwanda and Uganda* - AHRLR 19 (ACHPR

⁴⁶ Sin quasi dall’inizio del suo operare, dal 1988 la Commissione ha iniziato ad attribuire lo status di osservatori a ONG che si accreditassero e che garantissero di presentare alla Commissione un report biennale sulla loro attività. I criteri per vedersi riconosciuto lo status di *NGO’s observers* sono scaricabili dal [sito ufficiale della Commissione](#).

⁴⁷ Redatte dalla Commissione nel 2021 e accessibili dal suo [sito ufficiale](#).

⁴⁸ Per una panoramica delle difficoltà insite in questo strumento si f. F. VILJOEN, *A Procedure Likely to Remain Rare in the African System: An Introduction to Inter-State Communications Under the African Human Rights System*, in [Völkerrechtsblog](#), 27.04.2021 nonché G. PASCALE, *La mancata ‘esplosione’ del contenzioso interstatale nel sistema africano di tutela dei diritti umani*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 3/2021, pp. 657 ss., spec. par. 2.

2003) in cui la Commissione, nel corso della *33rd Ordinary Session* del maggio 2003 ha riscontrato una violazione di varie disposizioni della Carta africana da parte dei tre Stati convenuti⁴⁹.

Un'ulteriore comunicazione risulta essere la n. 422/12 – *Sudan v. South Sudan*, non resa pubblica e unicamente menzionata nel *34th Activity report* della Commissione⁵⁰. Presumibilmente ciò dipende dal fatto che il Sud Sudan non aveva ancora ratificato la Carta africana⁵¹, sebbene, sul punto, parte della dottrina ritenga che la Commissione avrebbe potuto comunque intervenire a decidere il caso nel merito⁵².

Infine, può essere menzionata la comunicazione n. 478/14 – *Gibuti v. Eritrea*, parimenti non decisa nel merito: tale comunicazione, infatti, dichiarata ricevibile nel febbraio 2019⁵³, è stata poi dichiarata estinta nel marzo 2022 per ritiro da parte del ricorrente (*ex art. n. 124 Rules*)⁵⁴.

Fra le condizioni di ricevibilità delle comunicazioni interstatali, tanto azionate in via conciliativa, quanto in via non conciliativa, è richiesto: a) che sia allegata la violazione di una delle norme della Carta africana; b) che siano esauriti i ricorsi interni; c) che siano indicate «*any other procedure of international investigation or international settlement to which the interested States Parties have resorted*» (*Rule n. 109, par. 2*).

In relazione al requisito del previo esaurimento dei ricorsi interni, la Commissione dispone di una certa ampiezza interpretativa tesa ad ammettere le comunicazioni qualora si ritengano non esistenti efficaci rimedi locali o quando lo Stato convenuto abbia posto in essere *vulnera* all'*African Charter* nel territorio dello Stato ricorrente⁵⁵ o ancora se sia «palese [...] che la procedura di tali ricorsi si prolunghi in maniera anormale» (art. n. 50 *African Charter*).

In relazione al terzo profilo indicato, quello relativo alla litispendenza, dalla scarsa casistica esistente in materia non si evince chiaramente quale valore giuridico debba essere attribuito alle informazioni che devono essere fornite⁵⁶.

Dichiarata l'ammissibilità di una questione, la Commissione esperisce un tentativo di composizione amichevole del conflitto (art. n. 52 dell'*African Charter* e *Rule n. 112*) e solo se infruttuoso, procede ad esaminare il caso nel merito, dopo aver assegnato agli Stati un termine di trenta giorni per presentare osservazioni scritte (*Rule n. 113*).

⁴⁹ In particolare, la Commissione ha ritenuto che gli Stati convenuti avessero violato gli artt. 2, 4, 5, 12, parr. 1 e 2, 14, 16, 17, 18, parr. 1 e 3, 19, 20, 21, 22 e 23 dell'*African Charter*. Il testo della decisione è disponibile [qui](#).

⁵⁰ Il cui testo è disponibile [qui](#).

⁵¹ Il Sud Sudan ha depositato il suo strumento di ratifica della Carta solo nell'ottobre 2013.

⁵² M. KILLANDER, B. NKRUMAH, *Human Rights Developments in the African Union during 2012 and 2013*, in *African Human Rights Law Journal*, 14, 2014, pp. 275 ss.

⁵³ La decisione di ammissibilità è citata nel [46° rapporto di attività della Commissione](#).

⁵⁴ Testo disponibile [qui](#).

⁵⁵ *Communication n. 227/99* cit., spec. parr. 62-63.

⁵⁶ La *Communication n. 227/99*, cit., non affronta la questione sebbene l'Uganda avesse sollevato l'argomento che un reclamo interstatale sarebbe inammissibile se una procedura simile fosse pendente davanti alla Corte internazionale di giustizia al momento della sua presentazione (v. parr. 34-35). Per approfondimenti: F. VILJOEN, *International Human Rights Law in Africa*, cit., pp. 340.

La decisione nel merito è resa sulla base delle informazioni a disposizione della Commissione, anche in assenza di un riscontro da parte dello Stato convenuto (*Rule* n. 114) e va comunicata alla Conferenza dei capi di Stato e di governo dell'UA (artt. nn. 52-53 *African Charter*). Il relatore del caso, o un diverso membro della Commissione che sia stato all'uopo designato, dovrà farsi carico del monitoraggio del seguito nazionale della decisione (*Rule* n. 114) con le modalità previste alla successiva *Rule* n. 125, parr. 5-10.

2.3.2. *Le c.d. comunicazioni extra-statali*

Muovendo all'analisi delle comunicazioni c.d. extra-statali le norme di riferimento sono gli articoli da 55 a 58 della Carta africana e gli articoli da 115 a 125 delle *Rules of procedure*.

Nel silenzio dell'*African Charter* in relazione ai soggetti legittimati ad agire, la *Rule* n. 115, par. 2, precisa che tale tipologia di comunicazioni possano essere presentate da qualsiasi persona fisica o giuridica, anche diversa dal soggetto che si assume vittima di una violazione di un diritto umano⁵⁷. La prassi che si è venuta a consolidare mostra come chiunque – cittadini di uno Stato, gruppi, ONG (anche non radicate o operanti nel continente africano)⁵⁸ o legali rappresentanti o persone giuridiche⁵⁹ – possa inoltrare una comunicazione alla Commissione, anche esprimendo una *actio popularis* nell'interesse pubblico⁶⁰, non essendo richiesta la prova di un legame con la vittima di violazione dei diritti umani o l'espressione del suo consenso⁶¹ – vittima che comunque va indicata nel ricorso pur potendosi, in parallelo, chiedere che

⁵⁷ Invero originariamente le *Rules* ammettevano che soggetti terzi potessero presentare una comunicazione solo se la vittima di una violazione non era in grado di farlo. Per approfondimenti sull'evoluzione delle regole di procedura interne si v. F. VILJOEN, *International Human Rights Law in Africa*, cit., pp. 304 ss.

⁵⁸ Si v., ad es., le varie comunicazioni presentate da *Amnesty International* o *Interights* nonché la *Communication 31/98, Baes v. Zaire (2000) AHRLR 72 (ACHPR 1995) (8th Annual Activity Report)* o la *Communication 250/02 Zegveld and another v. Eritrea (2003) AHRLR 85 (ACHPR 2003) (17th Annual Activity Report)* - c.d. *Eritrean case*. Le ONG svolgono un ruolo di primo piano nelle attività della Commissione: richiamano l'attenzione della Commissione sulle violazioni della Carta, presentano comunicazioni per conto di singoli individui, monitorano il rispetto della Carta da parte degli Stati e contribuiscono ad aumentare la consapevolezza delle attività della Commissione organizzando conferenze e altre attività. Inoltre, le ONG partecipano alle sessioni pubbliche della Commissione e si impegnano nella procedura di rendicontazione presentando rapporti ombra e diffondendo le osservazioni conclusive.

⁵⁹ In più occasioni i legali o i rappresentanti di ONG sono stati indicati come rappresentanti legali o comunque soggetti che hanno presentato le comunicazioni al posto delle vittime. Si v., ad es., *Communication 39/90, Pagnouille (on behalf of Mazou) v. Cameroon (2000) AHRLR 57 (ACHPR 1997) (10th Annual Activity Report)* – c.d. *Mazou case*. Ms Pagnouille ha agito per conto di *Amnesty International*, che operava come *legal representative* di Mazou. Quindi il caso avrebbe potuto esser registrato come *Mazou v. Cameroon*, se si fosse considerato il nome della vittima. Similmente, la *Communication 250/02 Zegveld and another v. Eritrea*, cit., avrebbe potuto esser registrato quale *Fissebastion and 10 others v. Eritrea*; o in relazione alla *Communication 240/2001, Interights and another (on behalf of Bosch) v. Botswana (2003) AHRLR 55 (ACHPR 2003) (17th Annual Activity Report)* – c.d. *Botswana Death Penalty case*, la vittima è Bosh, mentre *Interights* è lo studio legale coinvolto, operante quale *legal representative*.

⁶⁰ *Communication 155/96, Social and Economic Rights Action Centre (SERAC) and another v. Nigeria (2001) AHRLR 60 (ACHPR 2001) (15th Annual Activity Report)* - c.d. *Ogoniland case*.

⁶¹ In tal senso la prassi invalsa presso la Commissione differisce da quella in essere presso altri organismi internazionali.

il suo nome non venga palesato allo Stato convenuto⁶². Invero, parte della dottrina sostiene che il nome della vittima dovrebbe esser sempre chiaramente indicato in luogo dell'ONG o dello studio legale agente, in quanto solo la vittima ha subito una violazione di uno o più diritti umani e acquisirebbe un ruolo centrale nella procedura⁶³; purtuttavia, non si può non considerare come la mancata indicazione della vittima potrebbe avere anche una finalità protettiva della stessa, specialmente allorché siano coinvolti Stati dal tasso di democraticità particolarmente basso o caratterizzati da situazioni di violenza generalizzata.

Anche nel caso di comunicazioni extra-statali un ruolo assolutamente significativo è esercitato dalle ONG che, come anticipato *supra*, possono vedersi riconosciuto lo *status* formale di “osservatori” presso la Commissione⁶⁴. Esse, infatti, possono non solo richiamare l'attenzione della Commissione sulle violazioni della Carta, ma, anche presentare comunicazioni per conto di singoli individui o gruppi, monitorano il rispetto della Carta da parte degli Stati e contribuiscono ad aumentare la consapevolezza delle attività della Commissione organizzando conferenze e altre attività⁶⁵.

Le condizioni di ammissibilità delle comunicazioni extra-statali sono definite all'articolo 56 della Carta africana: in particolare esse non dovranno essere anonime⁶⁶; non potranno essere incompatibili con l'*African Charter* o con la Carta istitutiva dell'UA⁶⁷; non devono essere redatte in termini oltraggiosi⁶⁸; non

⁶² Situazione, questa, palesatasi estremamente di rado.

⁶³ F. VILJOEN, *International Human Rights Law in Africa*, cit., p. 302.

⁶⁴ V. *supra*, spec. nota n. 46.

⁶⁵ Sul punto C.E. WELCH, *Protecting Human Rights in Africa: Strategies and Roles of Non-governmental Organizations*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 1995; V.O. NMEHIELLE, *The African Human Rights System*, Martinus Nijhoff, The Hague, pp. 309 ss.; N. MBELLE, *The Role of Non-governmental Organisations and National Human Rights Institutions at the African Commission*, in M.D. EVANS, R. MURRAY (eds), *The African Charter on Human and Peoples' Rights*, cit., pp. 289 ss.; M. CONLEY, H. FORSTER, *NGOs in the African Commission*, in B. RAMCHARAN, R. BRET'I, A.M. CLARK, P. PARKER (eds.), *The Protection Roles of Human Rights NGOs*, Martinus Nijhoff, The Hague, 2022, pp. 253. Per una panoramica dei rapporti fra ONG e Stati, di recente si v. L.M. SADOVSKAYA, *Non-governmental Organizations in Africa: Role and Place in the Global Political Transformation*, in *Asia and Africa Today*, 10, 2022, pp. 41 ss.

⁶⁶ Tuttavia, il nome della vittima può non essere menzionato: si v. *Communication 266/2003, Gunme v. Cameroon (2009) AHRLR 9 (ACHPR 2009)*, par. n. 67. Per approfondimenti, sul punto si v. F. VILJOEN, *Communications under the African Charter: Procedure and Admissibility*, in M.D. EVANS, R. MURRAY (eds), *The African Charter on Human and Peoples' Rights*, cit., pp. 76 ss.; C.A. ODINKALU, C. CHRISTENSEN, *The African Commission on Human and Peoples' Rights. The Development of its Non-state Communications Procedures*, in *Human Rights Quarterly*, 20, 1998, pp. 235 ss.; C.A. ODINKALU, *The Individual Complaints Procedures of the African Commission on Human and Peoples' Rights. A Preliminary Assessment*, in *Transnational Law and Contemporary Problems*, 8, 1998, pp. 359 ss.

⁶⁷ Sul punto C.A. ODINKALU e C. CHRISTENSEN [*The African Commission on Human and Peoples' Rights*, cit., spec. pp. 251 ss.] precisano che i profili di compatibilità devono attenersi a: (i) i titolari dei diritti e i titolari dei doveri contro i quali possono essere presentate le comunicazioni, (ii) le questioni sostanziali che possono essere invocate, (iii) il periodo di tempo entro il quale e (iv) il luogo in cui deve essersi verificata la presunta violazione.

⁶⁸ Tale previsione invero è controversa perché apre alla valorizzazione di concezioni distorte dell'onore dello Stato e la prassi della Commissione non sempre si è mostrata coerente nella valutazione del requisito in esame. Si v. ad. es. la *Communication 65/92, Ligue Camerounaise des Droits de l'Homme v. Cameroon (2000) AHRLR 61 (ACHPR 1997) (10th Annual Activity Report)*.

devono basarsi unicamente su informazioni diffuse dai mezzi di informazione⁶⁹; devono essere successive all'esaurimento dei ricorsi interni⁷⁰, ove esistenti⁷¹, presentate entro un termine ragionevole⁷² ed in conformità al principio del *ne bis in idem*. Ne consegue che la Commissione può dichiarare l'inammissibilità di una questione che sia stata presentata innanzi ad un diverso organismo internazionale, anche esterno all'Unione Africana⁷³. È ovviamente necessario, inoltre, che lo Stato convenuto avesse già ratificato la Carta Africana nel momento in cui si sarebbero verificate le presunte violazioni contestate dal/i ricorrente/i⁷⁴. Tuttavia, in linea con la prassi di altri organi di diritto internazionale, la Commissione interpreta tale requisito in modo elastico, poiché si ingerisce a valutare la condotta statale e verifica se una determinata violazione della Carta africana, pur se iniziata prima che lo Stato avesse ratificato l'*African charter*, presenta effetti che si sono protratti anche in un momento successivo. In tal caso la Commissione

⁶⁹ Si v., ad esempio, le *Communications 147/95, 149/96 (joined), Jawara v. The Gambia (2000) AHRLR 107 (ACHPR 2000) (13th Annual Activity Report)* – c.d. *Gambian Coup case*, spec. par. 27.

⁷⁰ Tale requisito è interpretato in modo elastico dalla Commissione. Per una casistica si cfr. *Communications 25/89, 47/90, 56/91, 100/93 (joined), Free Legal Assistance Group and another v. Zaire (2000) AHRLR 74 (ACHPR 1995) (9th Annual Activity Report)* – c.d. *Zairian Mass Violations case*; *Communications 48/90, 50/91, 52/91, 89/93 (joined), Amnesty International and others v. Sudan (2000) AHRLR 297 (ACHPR 1999) (13th Annual Activity Report)*; *Communication 299/05, Anuak Justice Council v. Ethiopia (2006) AHRLR 97 (ACHPR 2006) (20th Activity Report)* – c.d. *Anuak case*. La regola del previo esaurimento dei ricorsi interni è comune nei vari sistemi regionali di protezione dei diritti umani e la *ratio* va ricercata nella volontà di evitare che gli organi internazionali possano operare quali organi di prima istanza, apparendo funzionale, inoltre, a rafforzare la relazione complementare tra i sistemi di protezione internazionale e quelli interni, in quanto i rimedi locali sono «normalmente più rapidi, meno costosi e più efficaci» (in tal senso si v. l'*Anuak case* cit., spec. par. 48). Peraltro, solo se uno Stato è a conoscenza di una presunta violazione può essere messo nelle condizioni di adempiere agli obblighi previsti dalla Carta Africana, adeguando le proprie normative e procedure.

⁷¹ La prassi della Commissione mostra come il riferimento sia ai rimedi di carattere giurisdizionale, non essendo necessario l'esaurimento di rimedi di carattere non giurisdizionale. Sul punto si cfr. *Communication 221/98, Cudjoe v. Ghana (2000) AHRLR 127 (ACHPR 1999) (12th Annual Activity Report)*; *Communication 231/99, Avocats sans Frontières (on behalf of Bwampamye) v. Burundi (2000) AHRLR 48 (ACHPR 2000) (14th Annual Activity Report)* – c.d. *Bwampamye case*; *Communication 60/91, Constitutional Rights Project (in respect of Akamu and others) v. Nigeria (2000) AHRLR 180 (ACHPR 1995) (8th Annual Activity Report)* – c.d. *Nigerian Judicial Independence case*. Qualora non esistano rimedi giuridici interni, ad esempio perché uno Stato non riconosce, a livello interno i diritti garantiti dalla Carta, è sempre ammesso il ricorso alla Commissione. Sul punto si v. *Communication 300/05, Socio-Economic Accountability Project v. Nigeria (2008) AHRLR 108 (ACHPR 2008) (25th Activity Report)* – c.d. *SERAP case*.

⁷² Sul punto si è registrata una significativa evoluzione della prassi della Commissione. Specialmente nei primi anni del suo operare, non essendovi previsioni espresse che richiamassero la regola dei sei mesi presente tanto nel sistema europeo quanto in quello interamericano, la Commissione, per ragioni di tipo pratico e politico preferiva fornire un'interpretazione estremamente elastica del requisito del "termine ragionevole": infatti le disposizioni della Carta africana non erano molto conosciute nel continente, il ruolo della Commissione stessa faticava a consolidarsi, i rimedi giurisdizionali interni erano estremamente lenti e farraginosi (laddove esistenti) e il flusso delle *communications* che raggiungeva la Commissione era tale da non richiedere l'introduzione di un filtro di ordine temporale. In tempi più recenti, invece, l'analisi casistica mostra come sempre più spesso la Commissione richiami la regola dei sei mesi in sede di vaglio dell'ammissibilità di una questione, evocando espressamente la regola invalsa nel sistema interamericano ed europeo: si v., ad es., *Communication 310/05, Darfur Relief and Documentation Centre v. Sudan (2009) AHRLR 193 (ACHPR 2009) (27th Activity Report)* – c.d. *Darfur Relief Centre case*, spec. parr. 75-79 o *Communication 308/05, Majuru v. Zimbabwe (2008) AHRLR 146 (ACHPR 2008) (25th Activity Report)*, spec. par. 109.

⁷³ Si v. ad esempio la *Communication 15/1988, Mpaka-Nsusu Andre Alphonse v. DRC (1988) ACHPR 1*, par. 2. dichiarata inammissibile perché analoga questione era stata già stata presentata all'*Human Rights Committee*.

⁷⁴ Si v., ad esempio la *Communication 266/2003, Gunme v. Cameroon*, cit., parr. 96-97.

ritiene che gli Stati violino l'obbligo di “dare efficacia” alle norme della Carta, determinandosi una violazione continuata delle sue norme⁷⁵.

Inoltre, è sempre ammesso il tentativo di *amicable settlement*, d'ufficio o su richiesta di parte, in ogni fase dell'esame di una comunicazione. Siffatta competenza, che in relazione alle comunicazioni interstatali è codificata dalla Carta, non trova analogia disciplina per le comunicazioni extra-statali, la cui fonte regolamentare si rinviene unicamente nelle *Rules of procedure*, a partire dalla loro modifica del 2010, e oggi risulta disciplinata dalla *Rule* n. 123⁷⁶. Tale procedura, invero non frequente, di norma non è azionata dalla Commissione, ma muove da un previo accordo fra le parti⁷⁷, sebbene non siano mancati casi in cui la Commissione ha mostrato di adottare un approccio maggiormente proattivo, teso alla instaurazione di un dialogo costruttivo fra le parti, che però non necessariamente è in grado di condurre ad una definizione bonaria della controversia⁷⁸.

2.3.3. (segue): norme procedurali comuni alle diverse tipologie di comunicazioni

Le comunicazioni vanno presentate in una delle lingue ufficiali della Commissione (*Rule* n. 89)⁷⁹ e devono vedersi assegnato un numero di ruolo progressivo (*Rule* n. 88) oltre che un relatore scelto fra i diversi commissari (*Rule* n. 93).

Inoltre, sono previste norme relative all'astensione (*Rule* n. 95) e alla ricusazione (*Rule* n. 94) dei membri della Commissione al fine di garantire una valutazione imparziale e indipendente delle fattispecie portate all'esame della Commissione.

Gli Stati contraenti sono rappresentati dai loro rappresentanti, mentre le persone fisiche o giuridiche possono agire e comparire di persona o incaricare uno o più rappresentanti legali di farlo in loro nome (*Rule* n. 91) e devono cooperare con la Commissione per porre in essere le azioni che siano ritenute necessarie per una corretta amministrazione della giustizia (*Rule* n. 92).

⁷⁵ Si v. la *Communication* 39/90, *Pagnouille (on behalf of Mazon) v. Cameroon*, cit., spec. par. 15 o la *Communication* 266/2003, *Gunme v. Cameroon*, cit., parr. 96-97. Sul punto si v. G. PASCALE, *I 'confini' temporali del sistema africano di tutela dei diritti umani*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 3/2018, pp. 595 ss.

⁷⁶ Sul punto, per approfondimenti si v. R. MURRAY, *The African Commission on Human and Peoples' Rights and International Law*, Hart Publishing, Oxford, 2000, spec. pp. 153 ss., nonché, più di recente, V.O. AYENI, T.O. IBRAHEEM, *Amicable Settlement of Disputes and Proactive Remediation of Violations under the African Human Rights System*, in *Beijing Law Review*, 10, 2019, pp. 406 ss.

⁷⁷ Come nel caso della *Communication* 44/90 *Peoples' Democratic Organisation for Independence and Socialism v. The Gambia* (2000) AHRLR 104 (ACHPR 1996) (10th Annual Activity Report) - c.d. *Gambian Voter Registration case*.

⁷⁸ Come nel caso della *Communication* 204/97, *Mouvement Burkinabé des Droits de l'Homme et des Peuples v. Burkina Faso* (2001) AHRLR 51 (ACHPR 2001) (14th Annual Activity Report) - c.d. *Burkinabé Mass Violations case*.

⁷⁹ Secondo la *Rule* n. 38, le lingue di lavoro della Commissione sono le medesime dell'Unione Africana. Queste sono a loro volta indicate all'art. n. 11 del [Protocol on Amendments to the Constitutive Act of the African Union](#) del 2003, secondo il quale le lingue ufficiali dell'Unione Africana e di tutte le sue istituzioni sono l'arabo, l'inglese, il francese, il portoghese, lo spagnolo, e il kiswahili.

Possono sussistere casi speciali che richiedono l'adozione di *provisional measures*, dal contenuto vario e rientrante della discrezionalità della Commissione quanto a determinazione specifica, aventi l'obiettivo di evitare il perpetrarsi di gravi sistematiche violazioni dei diritti umani. Ai sensi della *Rule* n. 100 tali misure provvisorie possono esser richieste dalla Commissione già dopo il deposito della comunicazione e prima della decisione nel merito e finanche prima della decisione sull'ammissibilità. Agli Stati convenuti è richiesto di dar conto dell'implementazione delle misure disposte dalla Commissione entro massimo 15 giorni; tuttavia, sebbene la prassi esistente in materia sia di un certo rilievo, ancorché numericamente non frequente, appare al contempo segnata da una serie di gravissimi inadempimenti da parte degli Stati⁸⁰.

Peraltro, in relazione alle misure provvisorie si pone anche un problema di tipo giuridico formale non essendo la Carta africana ad attribuire tale potere alla Commissione, ma unicamente le regole di procedura interne approvate dalla stessa. Ne consegue che molti Stati, soprattutto in passato, faticavano a percepirne il carattere vincolante.

Le *Rules of procedure*, nella versione del 2010⁸¹, consentivano in qualche misura di superare espressamente questa problematica poiché prevedevano che il mancato rispetto delle *provisional measures* disposte dalla Commissione potesse costituire uno dei casi in cui poteva essere deferita una comunicazione alla Corte (*Rule* n. 118, par. 2). Il silenzio delle *Rules* del 2020 sul punto non pare, comunque, interpretabile come un passo indietro, non solo e non tanto perché anche la Corte può adottare misure provvisorie (v. *infra* par. 3.2), ma perché è previsto un generale potere della Commissione di deferire comunicazioni alla Corte in ogni momento (*Rule* n. 130, par. 1).

Possono anche esser disposte *investigative measures* di varia natura (svolgimento di indagini, audizione di testimoni o periti esperti, acquisizione documentale, svolgimento di sopralluoghi, etc.. – *Rule* n. 101) e sono ammessi interventi in qualità di *amicus curiae*⁸² – su richiesta di parte o su invito della Commissione

⁸⁰ Si v., ad es., i casi: *Botswana Death Penalty case*, cit.; le *Communications 137/94, 139/94, 154/96, 161/97 (joined)*, *International PEN and others (on behalf of Saro-Wiwa) v. Nigeria (2000) AHRLR 212 (ACHPR 1998) (12th Annual Activity Report)* – c.d. *Saro-Wiwa case*, la *Communication 133/94, Association pour la Defense des Droits de l'Homme et des Libertés v. Djibouti (2000) AHRLR 80 (ACHPR 2000) (13th Annual Activity Report)* – c.d. *Afar case*, e la *Communication 212/98, Amnesty International v. Zambia (2000) AHRLR 325 (ACHPR 1999) (12th Annual Activity Report)* – c.d. *Banda case*. Per ulteriori approfondimenti di ordine casistico si v. M. SSENYONJO, *Responding to Human Rights Violations in Africa. Assessing the Role of the African Commission on Human and Peoples' Rights (1989-2018)*, in *International Human Rights Law Review*, 7, 2018, spec. pp. 19 ss.; G. BARICAKO, *La Mise en Oeuvre des Decisions de la Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples par les Autorites Nationales*, in J.F. FLAUSS, E. LAMBERT ABDELGAWAD (eds), *L'Application Nationale de la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples*, Bruilant, Bruxelles, 2004, pp. 207 ss.; G.J. NALDI, *Interim Measures of Protection in the African System for the Protection of Human and Peoples' Rights*, in *African Human Rights Law Journal*, 2, 2002, pp. 1 ss.

⁸¹ Il cui testo è reperibile nel [sito ufficiale della Commissione](#).

⁸² Sul ruolo dell'*amicus curiae* nel contesto regionale africano si v. F. VILJOEN, A.K. ABEBE, *Amicus Curiae Participation Before Regional Human Rights Bodies in Africa*, in *Journal of African Law*, 58 (1), 2014, pp. 22 ss.; A. WIJK, *Amicus Curiae: African Court on Human and Peoples' Rights (ACtHPR), African Commission on Human and Peoples' Rights (ACommHPR)*, in *Max Planck Encyclopedia of International Procedural Law*, 2019, pp. 1 ss.



stessa (*Rules* nn. 104 -105) o interventi di terzi che dimostrino di avere un interesse diretto nel caso oggetto di esame (*Rule* n. 106).

2.3.4. (segue): *l'esame nel merito*

L'esame delle comunicazioni nel merito è disciplinato dalle *Rules* n. 114 (in relazione alle comunicazioni interstatali) e n. 120 (in relazione alle comunicazioni extra-statali) e le due disposizioni presentano un contenuto molto simile.

Pare opportuno precisare che, nel tempo, la prassi e le regole di procedura si sono significativamente evolute e hanno consentito una migliore, ancorché spesso comunque insoddisfacente, protezione dei diritti umani. Nei primi anni del proprio operare, infatti, la Commissione non decideva nel merito comunicazioni in relazione alle quali non avesse ricevuto un riscontro espresso da parte dello Stato convenuto, e ciò, di fatto, ne paralizzava l'attività e frustrava le istanze di tutela dei diritti. A partire dal caso *Free legal aid Assistance Group and others v. Repubblica democratica del Congo* del 1995⁸³, però, la Commissione ha cambiato il proprio *modus operandi* e si è determinata a definire nel merito anche comunicazioni in relazione alle quali gli Stati convenuti avessero adottato un approccio di silenzio "ostile" e questo ha sicuramente contribuito a rafforzare il fragile sistema di tutela dei diritti umani in Africa.

Peraltro, le regole di procedura attualmente in vigore precisano come «*[w]here no submissions on the merits have been received from the respondent State within the time-limit fixed, the Commission shall proceed to adopting a decision by default based on the information before it*» (*Rule* n. 114, par. 2 e *Rule* n. 120, par. 2).

Nel caso di comunicazioni extra-statali è previsto che la Commissione debba decidere nel merito entro un anno dal momento in cui esse «*become ripe for a decision on the merits*» (*Rule* n. 120, par. 3) e la decisione può essere comunicata alle parti solo dopo che la Commissione abbia trasmesso il proprio *Activity report* periodico alla Conferenza dei capi di Stato e di governo dell'UA e sia stato da questa considerata (*Rule* n. 120, par. 3).

Le decisioni di comunicazioni extra-statali sono rese pubbliche entro trenta giorni dalla data di trasmissione alle parti, mentre in relazione alle comunicazioni interstatali le *Rules* prevedono unicamente che siano comunicate alle parti (*Rule* n. 114, par. 5 – v. *supra*, par. 2.3.1).

Nel caso di comunicazioni extra-statali la Commissione può anche decidere di non definire immediatamente la questione relativa ai risarcimenti e ai costi, assegnando alle parti un termine per presentare ulteriori osservazioni scritte o consentendo loro di confrontarsi nel corso di un'audizione separata (*Rule* n. 121).

⁸³ [Communications 25/89, 47/90, 56/91, 100/93 \(joined\)](#), *Free Legal Assistance Group and Others v. DRC*, [1996] ACHPR 9.

Inoltre, è sempre ammessa la possibilità di rivedere la decisione assunta nel merito purché le parti siano in grado di dimostrare la permanenza delle condizioni di ammissibilità, siccome indicate alla *Rule* n. 119, par. 3, e producano nuova documentazione a sostegno della richiesta (*Rule* n. 121).

Infine, in relazione al seguito delle decisioni di comunicazioni extra-statali, la *Rule* n. 125 prevede una procedura di *follow-up* che coinvolge sia le parti, sia istituzioni nazionali o specializzate in materia di diritti umani che siano accreditate presso la Commissione e a cui è richiesto di fornire informazioni accurate sulle misure intraprese dagli Stati. Si può aprire una interlocuzione documentale con gli Stati e la Commissione è tenuta a dar conto, nel corso di ogni sessione ordinaria, del seguito delle proprie decisioni o delle situazioni di inadempienza statale. Tali previsioni, seppur accurate, non sono però in grado di garantire che le raccomandazioni della Commissione, specie quando è richiesto un obbligo di *facere* in capo agli Stati, abbiano un seguito che sia realmente soddisfacente per le parti coinvolte⁸⁴.

Considerando lo “stile” delle decisioni, l’analisi della prassi mostra come negli anni la Commissione abbia raffinato le tecniche argomentative ed interpretative elaborando una serie di obblighi di carattere non solo negativo, ma anche positivo in capo agli Stati ritenuti responsabili di violazioni di una o più norme della Carta africana⁸⁵ secondo una dinamica che evoca le linee d’azione degli organi di altri sistemi regionali di protezione dei diritti umani.

2.4. Un (parziale) bilancio dell’attività della Commissione

Volendo considerare alcuni dati, l’esame degli *56th and 57th Combined Activity Reports* del marzo 2025⁸⁶ mostra come ad oggi siano pendenti innanzi alla Commissione circa 182 casi e solo una parte di essi, se si considera la tendenza dei decenni passati, verrà deciso nel merito o deferito alla Corte Africana.

Manca, invece, un *database* da cui sia evincibile la totalità dei casi definiti e un’analisi empirica degli *Activity reports* pubblicati negli anni mostra come la Commissione decida nel merito poche comunicazioni all’anno, che non rappresentano nemmeno la punta dell’iceberg delle violazioni di diritti umani perpetrate quotidianamente nel continente.

Sebbene sia certamente migliorato lo stile argomentativo della Commissione, il *legal reasoning* e anche i rimedi posti in essere e richiesti agli Stati, e sia innegabile che la Commissione, negli anni, abbia contribuito in modo via via più rilevante alla protezione regionale dei diritti umani in Africa, denunciando

⁸⁴ R. MURRAY, D. LONG, *The Implementation of the Findings of the African Commission on Human and Peoples’ Rights*, Cambridge University Press, Cambridge, 2015, spec. pp. 44 ss.; G. PASCALE, *La tutela internazionale dei diritti dell’uomo nel continente africano*, cit., spec. pp. 194 ss.

⁸⁵ Sul punto, approfonditamente: F. VILJOEN, *International Human Rights Law in Africa*, cit., pp. 335 ss.; C. HEYNS, *International Human Rights Law in Africa*, cit.

⁸⁶ Si tratta dell’ultimo report disponibile e reperibile presso il [sito ufficiale della Commissione](#).

la presenza di violazioni di diritti umani nella maggior parte degli Stati africani autoritari⁸⁷, tuttavia permangono rilevanti profili di criticità⁸⁸. La Commissione spesso non è apparsa in grado di porre in essere rimedi giuridici effettivi al fine di condurre gli Stati a rimuovere situazioni di *vulnera* a diritti umani⁸⁹, e a tal proposito non ha certamente aiutato la percezione di non vincolatività delle sue decisioni e l'intrinseca debolezza dei rimedi giuridici attivabili ai sensi della Carta Africana⁹⁰: basti pensare che solo con la riforma delle regole di procedura del 2010 è stata istituita una procedura di *follow-up* delle decisioni, rafforzata, più di recente, con la riforma del 2020 (*Rule* n. 125).

Probabilmente oggi la sfida principale che la Commissione si trova ad affrontare è quella di implementare il proprio contributo alla costruzione di un sistema di protezione dei diritti umani a carattere paragiurisdizionale, rafforzando la propria relazione di complementarità con la Corte africana (v. *infra*, par. 2.5) o con la nuova corte che eventualmente potrebbe esser istituita, qualora dovessero entrare in vigore i relativi trattati richiamati *supra* (par. 1).

Nel complesso, la dottrina⁹¹ valuta abbastanza positivamente il ruolo svolto dalla Commissione, sebbene una nota dolente sia rappresentata dal seguito delle sue decisioni o dall'impatto delle azioni che può porre in essere tanto a livello istituzionale, quanto a livello statale. Spesso, nel caso di *massive violations*, la Commissione non ha imposto agli Stati di intervenire con misure specifiche, limitandosi a richiedere genericamente l'adozione di «misure appropriate» o di «adottare i provvedimenti necessari...»⁹², lasciando, di fatto, un significativo margine di discrezionalità agli Stati.

⁸⁷ M. SSENYONJO, *Responding to Human Rights Violations in Africa*, cit., spec. p. 40; e F. VILJOEN, *International Human Rights Law in Africa*, cit., p. 303 per un'analisi di tipo statistico aggiornata al 2012.

⁸⁸ Sul punto diffusamente F. VILJOEN, L. LOUW, *State Compliance with the Recommendations of the African Commission on Human and Peoples' Rights, 1994-2004*, in *American Journal of International Law*, 101, 2007, pp. 1 ss.; M. SSENYONJO, *Responding to Human Rights Violations in Africa*, cit., pp. 1 ss.; A.E. ETUVOATA, *Towards Improved Compliance with Human Rights Decisions in the African Human Rights System: Enhancing the Role of Civil Society*, in *Human Rights Review*, 21, 2020, pp. 415 ss.; L. LOUW, *Member State's Compliance with the Recommendations of the African Commission on Human and Peoples' Rights*, in A. ADEOLA (ed.), *Compliance with International Human Rights Law in Africa*, Oxford University Press, Oxford, 2022, pp. 149 ss.

⁸⁹ Si v., ad es., *Communication 225/98, Huri - Laws v. Nigeria (2000) AHRLR 273 (ACHPR 2000) (14th Annual Activity Report)*; *Communication 223/98, Forum of Conscience v. Sierra Leone (2000) AHRLR 293 (ACHPR 2000) (15th Annual Activity Report)*.

⁹⁰ L'art. n. 45, par. 2, infatti, si limita a prevedere che la Commissione debba assicurare la protezione dei diritti dell'uomo alle condizioni indicate dalla Carta stessa e tale previsione può essere interpretata in senso estensivo. Vi sono, poi, previsioni che consentono di attivare gli organi dell'UA nel caso di inadempimento statale (cap. III Carta Africana), tuttavia si tratta di strumenti che negli anni hanno mostrato tutta la propria intrinseca debolezza ed inadeguatezza.

⁹¹ F. VILJOEN, *International Human Rights Law in Africa*, cit., p. 415 e bibliografia ivi indicata, nonché, più di recente, M. SSENYONJO, *Responding to Human Rights Violations in Africa*, cit., pp. 1 ss.; L. LOUW, *Member State's Compliance with the Recommendations of the African Commission on Human and Peoples' Rights*, cit., pp. 149 ss.; G. PASCALE, *La tutela internazionale dei diritti dell'uomo nel continente africano*, cit., spec. pp. 141 ss.

⁹² Sul punto si v. *ex multis*, *Communications 64/92, 68/92, 78/92 (joined), Achutan and Others v. Malawi (1994) ACHPR 10; Communications 25/89, 47/90, 56/91, 100/93 (joined), Free Legal Assistance Group, Lawyers' Committee for Human Rights, Union interafricaine des droits de l'Homme, Les témoins de Jehovah v. Zaïre, (1996) AHRLR 74 (10th annual Activity Report)*.

2.5. Le relazioni fra Commissione africana e Corte africana

Le relazioni fra Commissione e Corte africana sono definite solo in parte dal Protocollo istitutivo della Corte africana che all'articolo 2 precisa come la Corte «*complement the protective mandate*» della Commissione, mentre il successivo articolo 8 richiede che le *Rules of Procedure* della Corte siano redatte di modo da considerare adeguatamente la «*complementarity between the Commission and the Court*»⁹³.

Pertanto, è alle *Rules of procedure*, tanto della Commissione quanto della Corte, che bisogna volgere lo sguardo per avere un'idea di come tali relazioni si sviluppino in concreto e sono previste forme di coordinamento ogniquale volta emergano questioni procedurali che coinvolgono i due organi⁹⁴.

Soprattutto in un primo momento parte della dottrina ha auspicato che la Corte assumesse il dominio del «*protective mandate*», lasciando alla Commissione le competenze di ordine promozionale⁹⁵ (v. *supra*, par. 2.2.2), tuttavia altri si sono sin da subito discostati da tale visione⁹⁶ in ragione del fatto che solo la Commissione può essere adita in via generale da individui, gruppi o ONG, e pertanto resta foro di elezione per far valere alcune violazioni. Inoltre, anche nei casi in cui la Commissione condivide la competenza con la Corte, essa può talvolta essere considerata l'organo più adatto per affrontare alcune tipologie di questioni. Ad esempio, allorché vengono in rilievo situazioni di gravi e massicce violazioni di diritti umani, il poter attivare strumenti quali le missioni in loco consente alla Commissione, almeno sulla carta, di aprire un canale di dialogo diretto con lo Stato coinvolto, secondo una dinamica che è lontana da quella propria di una giurisdizione contenziosa.

⁹³ Sul Protocollo istitutivo della Corte Africana e sul ruolo della Corte si v. *ex multis*, M. CAMARA, *Jurisdictional Restraint: Rescuing the African Court on Human and Peoples' Rights*, in *Columbia Law Review*, 7, 2024, pp. 2105 ss.; Y.J. REVENTLOW, R. CURLING, *The Unique Jurisdiction of the African Court on Human and Peoples' Rights: Protection of Human Rights beyond the African Charter*, in *Emory International Law Review*, 33, 2019, pp. 203 ss.; S.T. EBOBRAH, *Towards a Positive Application of Complementarity in the African Human Rights System: Issues of Functions and Relations*, in *European Journal of International Law*, 22, 2011, pp. 663 ss.; N. KRISCH, *The Establishment of an African Court on Human and Peoples' Rights*, cit., pp. 713 ss.; E.K. QUASHIGAH, *The African Court of Human Rights...*, cit., pp. 59 ss.; G.J. NALDI, K.D. MAGLIVERAS, *Reinforcing the African System of Human Rights. The Protocol on the Establishment of a Regional Court of Human and Peoples' Rights*, in *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 16, 1998, pp. 431 ss.; M. MUTUA, *The African Human Rights Court: A Two-Legged Stool?*, in *Human Rights Quarterly*, 21 (2), 1999, pp. 342 ss.; V.O. NMEHIELLE, *The African Human Rights System*, cit., spec. pp. 259 ss.; F. OUGUERGOUZ, *The Establishment of an African Court on Human and Peoples' Rights*, cit., pp. 79 ss.; ID., *The African Charter on Human and Peoples' Rights...*, cit., spec. pp. 687 ss.; J. HARRINGTON, *The African Court on Human and Peoples' Rights*, cit., pp. 305 ss.; F. VILJOEN, *A Human Rights Court for Africa, and Africans*, cit., pp. 1 ss.; ID., *African Court on Human and Peoples' Rights (ACtHPR)*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2011; M.A. SANCHEZ, *The African Court on Human and Peoples' Rights*, cit., pp. 352 ss.; G. PASCALE, *La tutela internazionale dei diritti dell'uomo nel continente africano*, cit., spec. pp. 215 ss.

⁹⁴ La *Rule of Procedure* della Corte n. 35 prevede che ai sensi dell'art. n. 33 del Protocollo del 1998 «*the Court shall consult the Commission, as appropriate, on any amendment of its Rules, and on any issue of procedure, governing the relationship between the two institutions*».

⁹⁵ In tal senso, M. MUTUA, *The African Human Rights Court*, cit., pp. 342 ss.; V.O. NMEHIELLE, *The African Human Rights System*, cit., p. 307.

⁹⁶ F. VILJOEN, *International Human Rights Law in Africa*, cit., p. 415.

Non mancano, inoltre, possibili *overlapping* di competenze fra i due organi che si possono esprimere nelle competenze di ordine consultivo che essi hanno⁹⁷. Benchè formalmente Corte e Commissione non possano esaminare contemporaneamente la medesima richiesta di *advisory opinion*⁹⁸, non è impossibile che la Corte adotti un parere consultivo in un momento successivo a quello in cui si è già pronunciata la Commissione. Tale possibilità, quantunque esistente, appare però poco realizzabile in concreto atteso che la Commissione ha fatto ricorso estremamente di rado alla propria competenza di «interpretare la Carta africana» e la Corte, dal canto suo, in quasi vent'anni di attività, ha reso un numero veramente esiguo di *advisory opinions* (v. *infra*, par. 3.1.2.)

Resta inoltre non esplicitato, tanto nel Protocollo del 1998, quanto nelle *Rules of procedure* della Corte, se esistano vincoli per la Corte in ordine al rispetto a risultanze espresse da precedenti decisioni della Commissione: tale vincolo non può ritenersi esistente atteso che una delle espressioni della “complementarietà” fra i due organi è la competenza della Corte di modificare le conclusioni della Commissione. Pertanto se la Corte, dal punto di vista formale, non è vincolata a quanto deciso dalla Commissione in relazione ad una specifica fattispecie, a maggior ragione non è configurabile alcun obbligo di rispetto dei “precedenti” della Commissione. Dal punto di vista della prassi applicativa, tuttavia, l'analisi della giurisprudenza della Corte africana mostra come essa in più occasioni abbia richiamato le interpretazioni già espresse dalla Commissione, specialmente in relazione a requisiti di ordine formale, come quello relativo al previo esaurimento dei ricorsi interni, o sostanziale, come quello relativo all'interpretazione dei caratteri dell'equo processo⁹⁹.

Sulla falsariga della prassi in essere nel contesto interamericano e, fino agli anni '90 del secolo scorso pure nel contesto europeo, le sinergie tra i due organi sono rafforzate anche dalla previsione secondo cui devono svolgersi riunioni congiunte periodiche da tenersi almeno una volta all'anno e comunque ogniqualevolta sia ritenuto necessario (*Rule of procedure* della Commissione n. 129, *Rule of procedure* della Corte africana n. 34).

Inoltre, a garanzia dell'indipendenza dei due organi, e nel silenzio del Protocollo del 1998, la Conferenza dei capi di Stato e di governo dell'UA ha ritenuto che essi dovessero operare in sedi diverse, la Commissione a Banjul, in Gambia e la Corte ad Ahrusa, in Tanzania.

⁹⁷ Si v. l'art. n. 45, par. 3, della Carta Africana, l'art. n. 4 del Protocollo istitutivo della Corte Africana e la *Rule of procedure* della Corte n. 82.

⁹⁸ Art. n. 4 del Protocollo istitutivo della Corte Africana.

⁹⁹ Per maggiori approfondimenti sul punto si v. F. VILJOEN, *International Human Rights Law in Africa*, cit., pp. 424 ss.

3. La Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli: giurisdizione, potenzialità interpretative e limiti operativi

3.1. Composizione e competenze

3.1.1. *Composizione della Corte africana e garanzie di indipendenza dei suoi giudici*

La Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli essa mostra una composizione simile a quella della Commissione, operandovi, per un mandato di sei anni¹⁰⁰, undici giudici, cittadini degli Stati dell'Unione Africana, eletti dalla Conferenza dei capi di Stato e di governo dell'UA «tra giuristi di alta moralità e riconosciuta competenza e esperienza pratica, giudiziaria o accademica nel campo dei diritti umani e dei diritti dei popoli»¹⁰¹.

Nella scelta dei giudici non solo deve essere assicurata una adeguata rappresentanza di genere, ma anche la rappresentanza delle principali regioni continente e delle sue più diffuse *legal traditions*¹⁰². Tali previsioni hanno il pregio di superare una delle problematiche connesse alla composizione della Commissione africana che, in più occasioni, ha mostrato di non esprimere alcune aree del continente o, al contrario, di sovrarappresentarne altre¹⁰³.

Indipendenza, imparzialità e autonomia dei giudici della Corte sono considerate particolarmente importanti¹⁰⁴ e certamente la qualità del lavoro della Corte dipende dall'approccio dei suoi giudici, i quali vanno protetti da ogni forma di pressione o interferenza politica in un continente che si caratterizza per un tasso di democraticità complessivamente insoddisfacente. A tal proposito è espressamente previsto che i giudici operino in qualità di giuristi esperti e non di delegati dei Paesi che li hanno espressi: non solo in sede di assunzione della carica giurano di svolgere l'incarico fedelmente e con imparzialità¹⁰⁵, ma essi godono delle medesime immunità e privilegi riconosciuti ai membri dei corpi diplomatici, al fine di scongiurare eventuali "ritorsioni" nazionali in conseguenza di decisioni "sgradite", e non possono essere

¹⁰⁰ Artt. nn. 14 e 15 Protocollo istitutivo della Corte Africana.

¹⁰¹ Art. n. 11 Protocollo istitutivo della Corte Africana. Ogni Stato membro dell'UA propone una lista di tre candidati, di cui almeno due cittadini dello Stato (art. 12 Protocollo istitutivo della Corte Africana).

¹⁰² Art. n. 14, parr. 2-3, Protocollo istitutivo della Corte Africana. In relazione alle *legal traditions*, la dottrina ha evidenziato la necessità di prestare adeguata (e maggiore) attenzione a che sia assicurata la presenza di ciascuna delle tradizioni giuridiche presenti sul continente, vale a dire i sistemi islamico, di common law, di civil law, il diritto consuetudinario africano (nella misura in cui la varietà dei sistemi consuetudinari mostra alcune caratteristiche comuni) e il particolare "diritto misto romano-olandese" tipico dell'Africa meridionale. Sul punto F. VILJOEN, *International Human Rights Law in Africa*, cit., pp. 424 ss. Per approfondimenti sulle tradizioni giuridiche africane si v. anche J.M. SARBAH, J.B. DANQUAH, N.A. OLLENU, *African Legal Traditions*, in *Journal of African Law*, 31 (1/2), 1987, pp. 44 ss.; M. NICOLINI, *Comparative Law and Legal Traditions: Historical and Contemporary Perspective*, in G. MOUSOURAKIS, *Comparative Law and Legal Traditions: Historical and Contemporary Perspectives*, Springer, Cham, 2019, pp. 281 ss. In merito alle caratteristiche delle diverse tradizioni giuridiche si v. anche L. MEZZETTI, *Tradizioni giuridiche e fonti del diritto*, Torino, Giappichelli, 2020.

¹⁰³ Sul punto diffusamente F. VILJOEN, *International Human Rights Law in Africa*, cit., p. 422.

¹⁰⁴ Cfr. artt. 16,17 e 18 del Protocollo istitutivo della Corte Africana. Per un'analisi del background e dei curricula dei primi giudici nominati si v. F. VILJOEN, *International Human Rights Law in Africa*, cit., p. 424.

¹⁰⁵ Art. n. 16 Protocollo istitutivo della Corte Africana.

ritenuti responsabili per alcuna decisione o parere resi nell'esercizio delle loro funzioni¹⁰⁶. A garanzia della loro indipendenza, inoltre, è sancito che essi non possano prendere parte ad una controversia in relazione alla quale siano già stati giudici, consulenti, rappresentanti di una delle parti o membri di altro organismo giudiziario o commissione, nazionale o internazionale, che siano venuti a giudicare del caso¹⁰⁷, e che non possano nemmeno giudicare questioni che coinvolgono lo Stato di cui sono cittadini¹⁰⁸. Tale previsione differisce da quanto previsto in relazione agli altri sistemi regionali di protezione dei diritti umani: tanto la Corte europea dei diritti dell'uomo, quanto la Corte interamericana, infatti, non contemplano siffatto divieto¹⁰⁹.

Vi è attenzione anche verso l'autonomia e indipendenza reciproca di Corte e Commissione poiché, come anticipato, è stabilito che esse debbano riunirsi in sedi diverse e distanti (v. *supra*, par. 2.5).

3.1.2. *Competenze contenziose e consultive: profili sostanziali*

La giurisdizione della Corte è molto ampia (art. n. 3 Protocollo istitutivo)¹¹⁰, non limitandosi ai profili di interpretazione e applicazione della Carta africana e del Protocollo istitutivo del 1998, ma anche di ogni altro strumento rilevante sui diritti dell'uomo che sia stato previamente ratificato dallo Stato interessato – e ciò rappresenta un elemento di significativa differenziazione fra il sistema africano e gli altri sistemi regionali. Inoltre, almeno formalmente, tale previsione consentirebbe alla Corte africana di poter ampliare il proprio raggio d'intervento e, di conseguenza, porre in essere una miglior e più efficace tutela per i diritti umani.

Ciononostante, l'analisi casistica mostra come la Corte africana non abbia adottato un approccio coerente nel constatare la violazione di strumenti giuridici diversi dalla Carta africana. Se in un primo momento sono state riscontrate unicamente violazioni dell'*African Charter*, anche quando la parte ricorrente invocava la violazione di ulteriori trattati o convenzioni internazionali¹¹¹, a partire dal caso *Lobé Issa Konaté*

¹⁰⁶ Art. n. 17, par. 2, Protocollo istitutivo della Corte Africana.

¹⁰⁷ Art. n. 17, par. 2, Protocollo istitutivo della Corte Africana. Inoltre, ai sensi dell'art. n. 18 del Protocollo, siccome integrato dalla *Rule* n. 5, si prevede che i giudici non possano esercitare alcuna attività che possa minare la loro indipendenza o imparzialità. In particolare, essi non possono «*hold political, diplomatic or administrative positions or function as government legal advisers*» (*Rule* n. 5, par. 2).

¹⁰⁸ Art. n. 22 Protocollo istitutivo della Corte Africana, siccome integrato dalla *Rule* n. 9, parr. 2 e 3.

¹⁰⁹ Cfr. [CEDU](#) e [Rules of the Court](#) (28.04.2025); [American Convention on human rights](#) (art. n. 55).

¹¹⁰ Secondo tale disposizione la giurisdizione della Corte si estende «*to all cases and disputes submitted to it concerning the interpretation and application of the Charter, this Protocol and any other relevant human rights instrument ratified by the state concerned*», inoltre, «*in the event of a dispute as to whether the Court has jurisdiction, the Court shall decide*». Per un commento, nella dottrina italiana si v. G. PASCALE, *L'applicabilità extraterritoriale dei trattati sui diritti umani: il caso della Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli*, in A. DI STEFANO (a cura di), *Un diritto senza terra? Funzioni e limiti del principio di territorialità nel diritto internazionale e dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2015, pp. 611 ss.

¹¹¹ Il primo caso deciso nel merito in cui è stata invocata la violazione di norme internazionali ulteriori rispetto alla Carta Africana è stato [Tanganyika Law Society, The Legal and Human Rights Centre v. The United Republic of Tanzania and Reverend Christopher R. Mtikila v. The United Republic of Tanzania](#), *appl.* N. 009/2011 e 011/2011, *Afr. Ct. H.P.R.*, (June 14, 2013). I ricorrenti, in particolare, invocavano la violazione dell'ICCPR e dell'UDHR, ma la Corte ritenne che non era necessario

*v. Burkina Faso*¹¹² la Corte, a protezione dei diritti umani oggetto di causa, si è spinta a condannare lo Stato convenuto anche per la violazione di alcuni trattati internazionali da questi ratificati.

Tuttavia, la giurisprudenza successiva non consente di individuare un approccio ermeneutico unitario o chiaramente prefigurabile, mostrando, al contrario, il permanere di alcuni profili di incoerenza motivazionale: sebbene in *Konaté v. Burkina Faso* la Corte avesse riscontrato una violazione dello stesso diritto ai sensi di tutti i diversi strumenti in materia di diritti umani applicabili nella causa, successivamente ha mostrato di preferire un approccio “misto” e decisamente più limitato in *Alex Thomas v. Tanzania*¹¹³, in *Onyango Nganyi & Ors. v. Tanzania*,¹¹⁴ in *African Commission v. Libya*¹¹⁵, in *Ingabire v. Rwanda*¹¹⁶, o in *Mango v. Tanzania*¹¹⁷.

Peraltro, solo in tempi relativamente recenti, a partire dal 2016, nel caso *Actions pour la Protection des Droits de l'Homme v. Cote d'Ivoire*¹¹⁸ la Corte si è espressa nel senso di chiarire che cosa consideri essere un «*human right treaty*» ai sensi dell'articolo 3 del suo Protocollo istitutivo, riconoscendo tale caratteristica a strumenti giuridici che codifichino espressamente i diritti soggettivi degli individui o impongano precisi obblighi agli Stati contraenti, funzionali all'effettivo godimento di tali diritti.

Sebbene tale chiarimento non abbia condotto la Corte ad adottare un approccio ermeneutico unitario, ha comunque consentito un progressivo ampliamento del suo margine d'azione: nel 2018, con il caso *Anudo*

considerare siffatte ulteriori violazioni. Per un commento A.B. MAKULILO, *Introductory note to Tanganyika Law Society and the Legal and Human Rights Centre v. Tanzania and Rev. Christopher R. Mtikila v. Tanzania* (Afr. Ct. H.R.), in *International Legal Materials*, 6/2013, pp. 327 ss.

Analogo approccio interpretativo si può rinvenire nel caso *Zongo v. Burkina Faso Beneficiaries of Late Norbert Zongo, Abdoulaye Nikiema alias Ablass..., Ernest Zongo and Blaise Ilboudo & the Burkinabe Human and Peoples' Rights Movement*, n. 013/2011 Afr. Ct. H.P.R., (Mar. 28, 2013).

¹¹² [Lobé Issa Konaté v. Burkina Faso, n. 004/2013, Afr. Ct. H.P.R., \(Dec. 5, 2014\)](#). La Corte, sebbene non abbia specificato le ragioni del mutato approccio interpretativo, ha accolto i rilievi di parte ricorrente nel senso di riconoscere che lo Stato convenuto aveva violato la libertà di espressione siccome tutelata non solo ai sensi della Carta africana, ma anche dall'ICCPR e dal Trattato ECOWAS, prevedendo l'irrogazione di specifiche *provisional measures* e *remedial orders*. Per un commento: T. ABBATE, *Diffamazione e libertà di espressione: la recente sentenza Lobé Issa Konaté v. Burkina Faso della Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 16.02.2015; M.J. DUFFY, *Konaté v. Burkina Faso. An Analysis of a Landmark Ruling on Criminal Defamation in Africa*, in *Journal of International Media & Entertainment Law*, 1/2015-2016, pp. 1 ss.

¹¹³ *Alex Thomas v. United Republic of Tanzania*, n. 005/2013, Afr. Ct. H.P.R., (Nov. 20, 2015).

¹¹⁴ *Wilfred Onyango Nganyi & 9 others v. The United Republic of Tanzania*, n. 006/2013, Afr. Ct. H.P.R., (Nov. 20, 2015).

¹¹⁵ *Afr. Comm'n on Human and Peoples' Rights v. Libya*, n. 002/2013 Afr. Ct. H.P.R., (June 3, 2016).

¹¹⁶ *Ingabire Victoire Umubozu v. Republic of Rwanda*, n. 003/2014, Afr. Ct. H.P.R., (Nov. 24, 2017).

¹¹⁷ *Thobias Mango & another v. United Republic of Tanzania*, n. 005/2015, Afr. Ct. H.P.R., (May 11, 2018).

¹¹⁸ [Actions Pour la Protection des Droit de L'homme \(APDH\) v The republic of Cote D'Ivoire, n. 001/2014, Afr. Ct. H.P.R., \(Nov. 18, 2016\)](#), parr. 57-65. In questo caso, i ricorrenti hanno sostenuto che, adottando una nuova legge sulla *Independent Electoral Commission*, la Costa d'Avorio avrebbe violato il diritto di tutti i cittadini all'uguaglianza davanti alla legge, nonché il diritto a un organo elettorale indipendente e imparziale. Per un commento si v. M.J. AYISSI, *Introductory Note to Actions pour la Protection des Droits de l'Homme (APDH) v. Republic of Côte d'Ivoire* (Afr. Ct. H.P.R.), in *International Legal Materials*, 3/2017, pp. 574 ss.

*v. Tanzania*¹¹⁹, per la prima volta è stata accertata una violazione del diritto internazionale consuetudinario generalmente riconosciuto, mentre con il caso *APDF v. Mali*¹²⁰ per la prima volta si è fatta applicazione delle disposizioni del Protocollo di Maputo (*Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Rights of Women in Africa*) e, recentissimamente, nel febbraio 2025, con il caso *Centre for Human Rights and others v. Tanzania*¹²¹, si è ampiamente richiamato il c.d. Protocollo di Palermo¹²² e l'*African Children's Charter*¹²³.

Ovviamente, le potenzialità interpretative e di incidenza della Corte vengono pesantemente ridimensionate dalle fragilità ed inefficienze intrinseche del sistema africano di protezione dei diritti umani e va precisato che la Corte, essendo stata istituita da un trattato internazionale, non ha giurisdizione retroattiva in relazione ad atti o fatti occorsi prima che il suo Protocollo istitutivo fosse entrato in vigore nello Stato convenuto. A parziale temperamento di ciò, similmente a quanto consolidatosi nella prassi della Commissione, un'eccezione alla regola suindicata è rappresentata dalle c.d. "violazioni continue" (v. *supra*, par. 2.3.2).

Oltre alla giurisdizione propriamente contenziosa (su cui *infra*, par. 3.2), la Corte, ai sensi dell'articolo 4 del Protocollo istitutivo, è titolare anche di funzioni consultive, qualora sollecitata da uno degli Stati membri dell'Unione Africana o da uno degli organi dell'Unione o da un'organizzazione riconosciuta dall'UA¹²⁴. Sebbene i pareri resi dalla Corte non siano vincolanti per la parte che li richiede, tuttavia, nella prassi, essi possono esplicare un significativo potere "persuasivo" in ordine all'interpretazione di determinate fattispecie, finanche esplicando potenziali effetti a catena¹²⁵.

Il ricorso a tale competenza, in termini numerici, non è lontanamente assimilabile a quanto avvenuto nel contesto interamericano, ove, soprattutto nei primi anni del suo operare, la Corte interamericana ha reso più *advisory opinions* che decisioni a carattere contenzioso¹²⁶ probabilmente per una generale riluttanza della

¹¹⁹ *Anudo Ochieng Anudo v. United Republic of Tanzania*, n. 012/2015, *Afr. Ct. H.P.R.*, (Mar. 22, 2018). Per un commento si v. B. MANBY, *Case Note. Anudo Ochieng Anudo v. Tanzania (Judgment)*(*African Court on Human and Peoples' Rights*, app no 012/2015, 22 March 2018) in *Statelessness & Citizenship Review*, pp. 170 ss.

¹²⁰ *Ass'n pour le Progres et la Defence des Droits de Femmes Maliennes v. Mali*, n. 04/2016 *Afr. Ct. H.P.R.*, (May 11, 2018).

¹²¹ [Centre for Human rights and others v. United Republic of Tanzania](#), n. 19/2018, *Afr. Ct. H.P.R.*, (Feb. 5, 2025), spec. parr. 266, 267.

¹²² [Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons Especially Women and Children](#), che integra [United Nations Convention against Transnational Organized Crime](#).

¹²³ Il cui testo ufficiale è reperibile sul sito dell'[Unione Africana](#).

¹²⁴ L'art. n. 4 del Protocollo istitutivo della Corte africana, infatti, prevede che «*at the request of a Member State of the OUA [oggi AU, ndr], of the OUA [oggi AU, ndr], of any of its organs or any African organisation recognised by the OUA [oggi AU, ndr], the Court may provide an opinion on any legal matter relating to the Charter or any other relevant human rights instruments provided that the subject matter of the opinion is not related to a matter being examined by the Commission*».

¹²⁵ Sul punto: A.P. VAN DER MEI, *The Advisory Jurisdiction of the African Court on Human and Peoples' Rights*, in *African Human Rights Law Journal*, 2005, pp. 27 ss. Per approfondimenti si v. anche L. CHENWI, *The Advisory Proceedings of the African Court on Human and Peoples' Rights*, in *Nordic Journal of Human Rights*, 38 (1), 2020, pp. 61 ss.

¹²⁶ T. BUERGENTHAL, *The European and Inter-American Human Rights Courts: Beneficial Interaction*, in P. MAHONEY, F. MATSCHER, H. PETZOLD, L. WILDHABER (eds.), *Protecting Human Rights: The European Perspective: Studies in Honour*

Commissione interamericana a sottoporle siffatte questioni. Secondo parte della dottrina ciò avrebbe consentito all'organo giurisdizionale di consolidare la propria autorità in un contesto caratterizzato da democrazie fragili o a transizione incompiuta¹²⁷ e analoghe considerazioni avrebbero potuto svolgersi anche in relazione al continente africano, ove la scelta di una via meno conflittuale del contenzioso giurisdizionale, se efficacemente percorsa, avrebbe potuto agevolare la messa in opera di cambiamenti positivi a livello nazionale senza esporre gli Stati coinvolti all'imbarazzo internazionale di essere condannati in giudizio per la violazione di diritti umani. Tuttavia, se si esaminano i dati statistici, non si può non riscontrare come il ricorso alle *advisory opinions* sia stato sostanzialmente deludente: dall'inizio della attività della Corte sono state presentate solo 16 richieste di *advisory opinions* (una risulta attualmente pendente), ma solo quattro sono state pronunciate¹²⁸, mentre le restanti sono rimaste senza soluzione prevalentemente perché formulate secondo criteri non in linea con quanto richiesto dalle *Rules of procedure*, o perché formulate da ONG non accreditate, o ancora perché formulate in relazione a comunicazioni già presentate alla Commissione¹²⁹.

3.1.3. (segue): il contenzioso: profili procedurali

Il contenzioso innanzi alla Corte può essere azionato dai soggetti indicati all'art. 5 del Protocollo istitutivo della Corte africana¹³⁰ e quindi: dalla Commissione, da uno Stato che abbia presentato o sia convenuto in un'*application* alla Commissione; da uno Stato un cui cittadino sia vittima di una violazione di diritti umani e da una *African Intergovernmental Organization*; mentre una disciplina particolare è riservata ai ricorsi individuali e di ONG.

of Rolv Ryssdal, Heymann, Colonia, 2000, spec. pp. 123 ss.; B.B. LOCKWOOD JR, *Advisory Opinions of the Inter-American Court of Human Rights*, in *Denver Journal of International Law & Policy*, 13, 1984, pp. 245 ss.; nonchè, più di recente, W. ARÉVALO RAMÍREZ, A. ROUSSET SIRI, *Compliance with Advisory Opinions in the Inter-American Human Rights System*, in *AJIL Unbound*, 117, 2023, pp. 298 ss.; G. ASTA, *The Advisory Competence of Regional Human Rights Courts: A "Systemic" Assessment of Recent Practice*, in *The Italian Review of International and Comparative Law*, 1, 2024, pp. 71 ss.

¹²⁷ T. BUERGENTHAL, *The European and Inter-American Human Rights Courts*, cit., pp. 123 ss.

¹²⁸ Si v. *Advisory Opinion n. 002/2013 On the Standing of the African Committee of Experts on the Rights and Welfare of the Child before the African Court on Human and Peoples' Rights*, presented by the African Committee of Experts on the Rights and Welfare of the Child, 2014; *Advisory Opinion n. 001/2018 On the compatibility of Vagrancy Laws with the African Charter on Human and Peoples' Rights and other human rights instruments applicable in Africa*, presented by the Pan African Lawyers Union (PALU), 2020; *Advisory Opinion n. 001/2020, On the right to participate in the government of one's country in the context of an election held during a public health emergency or a pandemic, such as the Covid-19 crisis*, presented by the Pan African Lawyers Union (PALU), 2021; *Advisory Opinion n. 001/2021, On the application of the principle of regional rotation in the election of the bureau of the Pan African Parliament (PAP)*, presented by the PAP, 2021.

¹²⁹ Dati ufficiali reperibili nel sito ufficiale della [Corte](#).

¹³⁰ L'articolo 5 del Protocollo istitutivo della Corte africana prevede che i seguenti soggetti abbiano legittimazione ad agire: «the Commission; the State Party which had lodged a complaint to the Commission; the State Party against which the complaint has been lodged at the Commission; the State Party whose citizen is the victim of human rights violation; African internal governmental organisation».

Le ONG accreditate presso la Commissione e singoli individui o gruppi¹³¹ possono agire direttamente innanzi alla Corte solo se gli Stati di appartenenza abbiano effettuato una specifica dichiarazione ai sensi dell'articolo 34, par. 6, del Protocollo del 1998 e ad oggi solo sette Stati risultano averla presentata (e non ritirata)¹³².

Questo è probabilmente uno dei profili di maggior debolezza della Corte africana soprattutto se la sua attività viene rapportata a quella di corti internazionali, come la Corte di Strasburgo o la anche Corte interamericana, che hanno non solo una storia maggiormente consolidata, ma che riconoscono in modo più ampio e capillare il diritto dei singoli e dei gruppi a presentare ricorsi individuali.

Pertanto, nella prassi applicativa, l'attivazione della giurisdizione della Corte africana dipende quasi esclusivamente dall'azione Commissione¹³³ poiché i singoli individui o le ONG raramente si vedono riconosciuta la legittimazione ad adire direttamente la Corte e i ricorsi interstatali sono pressoché inesistenti¹³⁴: ad oggi, infatti, ne risulta presentato solo uno, attualmente pendente (Appl. 007/2023 - *Democratic Republic of the Congo v. Republic of Rwanda* presentato nell'agosto 2023¹³⁵) in relazione al quale nel marzo 2024 è stata negata la richiesta di *expedition procedure* (ai sensi della *Rule* n. 90)¹³⁶.

La Commissione può deferire una questione alla Corte africana in qualsiasi fase del suo esame, nonché quando ritiene che uno Stato non abbia adempiuto alle sue raccomandazioni o non abbia posto in essere le misure provvisorie richieste o, almeno in passato, quando avesse riscontrato la sussistenza di gravi e massicce violazioni di diritti umani¹³⁷. In relazione a tale ultima ipotesi, si segnala che l'articolo 58 della Carta africana e le vigenti *Rule of procedure* della Commissione¹³⁸ prevedono, però, che sia attivata una interlocuzione con la Conferenza dei capi di Stato e di governo dell'UA, mentre in passato, vigenti le

¹³¹ Secondo l' Art. 5, par. 3 del Protocollo istitutivo della Corte Africana: anche «*An individual or a Non-Governmental Organization which has Observer Status before the Commission provided the requirements of Article 34(6) of the Protocol are met*» può agire direttamente innanzi alla Corte. Per maggiori approfondimenti in merito all'accesso diretto di individui e ONG si v. M. SSENYONJO, *Direct Access to the African Court on Human and Peoples' Rights by Individuals and Non-governmental Organisations: An Overview of the Emerging Jurisprudence of the African Court 2008-2012*, in *International Human Rights Law Review*, 2, 2013, pp. 17 ss.

¹³² Trattasi di Burkina Faso, Malawi, Mali, Ghana, Gambia, Niger e Guinea Bissau. Il Ruanda ha ritirato la propria dichiarazione nel 2016, la Tanzania nel novembre 2019, la Costa d'Avorio e il Benin nella primavera del 2020 e la Tunisia nel marzo del 2025. I dati aggiornati sugli Stati che hanno presentato o ritirato la dichiarazione ex art 36, par. 6 del Protocollo del 1998 sono reperibili sul sito ufficiale della [Corte](#).

In relazione alla recente vicenda tunisina si v. V. CARLINO, *Se mi lasci, non vale. La crisi della Corte africana alla luce della revoca della possibilità di accesso diretto per cittadini e ONG in Tunisia*, in *Focus Africa* 5.09.2025, in *Federalismi.it*, 23/2025, pp. 1 ss.

¹³³ Si v. le *Rules of procedure della Commissione*, part. V, nn. 128- 135.

¹³⁴ Su questi temi, nella dottrina italiana G. PASCALE, *La mancata 'esplosione' del contenzioso interstatale nel sistema africano di tutela dei diritti umani*, cit., pp. 657 ss., spec. par. 3

¹³⁵ Il *case summary* è disponibile nel sito dell'[African Court](#).

¹³⁶ Il testo dell'*Order* è disponibile nel sito dell'[African Court](#).

¹³⁷ *Ex multis*, M. SSENYONJO, *Responding to Human rights Violations in Africa...*, cit., spec. pp. 37 ss.

¹³⁸ *Rule* n. 99.

Rules of procedure del 2010¹³⁹, era previsto che la Commissione, di propria iniziativa o su sollecitazione di ONG, potesse direttamente sottoporre la questione alla Corte africana. Tale competenza esorbitava, però, la portata dell'articolo 58 dell'*African Charter* e la successiva riforma delle *Rules* del 2020 pare essere maggiormente in linea con il dato normativo.

Le *Rules of procedure* vigenti prevedono che le condizioni di ricevibilità dei ricorsi presentanti alla Corte africana, siano le medesime previste per le comunicazioni presentate alla Commissione¹⁴⁰.

È ammissibile l'intervento di terzi, nonché l'intervento in qualità di *amicus curiae*, su istanza di parte, di terzi o su sollecitazione della Corte stessa¹⁴¹ e la Corte può anche decidere di audire testimoni o esperti ai sensi della *Rule* n. 56.

Può essere esperito un tentativo di definizione transattiva della controversia (*amicable settlement*)¹⁴² che evoca l'analogo potere riconosciuto alla Commissione (v. *supra*, par. 2.2.2), e l'analisi delle *Rules of procedure* chiarisce che tale potere può essere esercitato tanto in relazione ai ricorsi interstatali, quanto ai ricorsi individuali, sia azionati direttamente innanzi alla Corte, sia deferiti dalla Commissione (*Rule* n. 64).

La Corte dispone anche di autonomi poteri istruttori e del potere di adottare *provisional measures* (art. 27, par. 2, Protocollo istitutivo della corte africana, *Rule* n. 59 e art. IV *Practice directions*) in casi di «*extreme gravity and urgency*» qualora sia necessario «*to avoid irreparable harm to persons*» sebbene l'effettiva applicazione delle stesse appaia sovente più che problematica¹⁴³.

Ai sensi della *Rule* n. 66 è prevista anche la «*Pilot-judgment procedure*» che evoca quella esistente nel contesto regionale europeo, da applicarsi qualora vi siano una serie di ricorsi presentati contro lo stesso, o gli stessi, convenuti che rivelino l'esistenza di un problema strutturale o sistemico. La trattazione di tali ricorsi dovrà avvenire in via prioritaria e, allorché pronuncia una sentenza pilota, la Corte deve chiaramente individuare sia la natura del problema strutturale o sistemico, sia il tipo di misure correttive che lo Stato

¹³⁹ *Rule* n. 118, par. 3.

¹⁴⁰ Si v. la *Rule of procedure* della Corte n. 50 il cui testo è pressoché identico all'art. n. 56 della Carta Africana che definisce le condizioni di ricevibilità delle comunicazioni presentate alla Commissione.

¹⁴¹ *Rule* n. 71 nonché art. n. V delle *Practice directions* approvate dall'*African Court* nel marzo 2024. Per approfondimenti si v. anche A. WIJK, *Amicus Curiae: African Court on Human and Peoples' Rights (ACtHPR), African Commission on Human and Peoples' Rights (ACCommHPR)*, cit., pp. 1 ss.

¹⁴² Art. n. 9 del Protocollo istitutivo della Corte africana. Per approfondimenti si v. V.O. AYENI, T.O. IBRAHEEM, *Amicable Settlement of Disputes and Proactive Remediation of Violations under the African Human Rights System*, cit., pp. 406 ss.

¹⁴³ In relazione al caso libico, si v., ad esempio, il commento di J. ODER, *The African Court on Human and Peoples' Rights' order in Respect of the Situation in Libya: A Watershed in the Regional Protection of Human Rights?*, in *Africa Human Rights Law Journal*, 1, 2011, pp. 495 ss. *Provisional measures* sono state richieste, di recente, nei casi *Moulaye Baba Haïdara and 2 Others v. Republic of Mali*, n. 009/2024 *Afr. Ct. H.P.R.*, (Oct. 29, 2024); *Hasna Ben Slimane v. Republic of Tunisia*, n. 007/2024, *Afr. Ct. H.P.R.*, (Oct. 3, 2024); *Hammadi Rahmani v. Republic of Tunisia*, n. 008/2024 *Afr. Ct. H.P.R.*, (Oct. 3, 2024), mentre con il caso *Cheikh Mohamed Cherif Kone and Dramane Diarra v. Republic of Mali*, n. 004/2024 *Afr. Ct. H.P.R.*, (Nov. 20, 2024) la Corte africana ha rigettato le richieste dei ricorrenti sostenendo che, nonostante le presunte massicce violazioni dei diritti umani, essi non fossero riusciti a provare la sussistenza dei criteri di gravità ed urgenza richiesta dal Protocollo del 1998 e dalle *Rules of procedure*. Per un commento, di recente, E. CASTRO, *Le misure cautelari nella recente giurisprudenza della Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli*, in *Focus Africa*, 23.12.2024, *Federalismi.it*, 31/2024, pp. 58 ss.

convenuto è tenuto ad adottare a livello nazionale, sia le tempistiche entro le quali siffatte misure devono essere attuate.

Tutti i procedimenti che si svolgono innanzi alla Corte sono aperti al pubblico (*Rule* n. 56), salvo che non sia necessario proteggere testimoni o vittime.

Le decisioni possono assumere forma diversa a seconda del contenuto («*judgment, ruling, order, opinion instruction, direction or any other form of pronouncement as the Court deems necessary*») o della procedura – contenziosa o di carattere consultivo¹⁴⁴.

Qualora la Corte decida un caso nel merito, può anche includere un *remedial order* (laddove le parti, nella loro *application*, abbiano fatto richiesta di apposite misure di carattere riparativo), sebbene trattasi di misure che spesso difettano di una reale effettività in ragione di un mancato seguito nazionale¹⁴⁵.

Le decisioni sono assunte a maggioranza, ma sono ammesse *dissenting* e *separate opinions* (*Rule* n. 70), devono intervenire entro novanta giorni dalla deliberazione finale e vanno esposte in un'udienza pubblica (*open court*).

Debitamente notificate alle parti ai sensi dell'articolo 29 del Protocollo istitutivo della Corte, le decisioni sono definite come “*final*”, quindi non ulteriormente impugnabili o soggette a conferma “politica” da parte di altri organi dell'UA (ma sono rivedibili dalla stessa Corte – *Rules* nn. 29 e 78¹⁴⁶), e sono vincolanti fra le parti. Ne consegue che gli Stati hanno il dovere – quantunque in più occasioni disatteso – di conformarvisi e di darne debita esecuzione (art. n. 30 del Protocollo istitutivo della Corte e *Rule* n. 72). Questa appare una differenza sostanziale rispetto alle decisioni (*recommandations*) della Commissione, spesso percepite come non vincolanti e quindi aventi un impatto “debole” e un seguito largamente insoddisfacente anche per l'assenza di una previsione di una reale procedura di *follow up* (v. *supra*, par. 2.4)¹⁴⁷.

¹⁴⁴ *Rule* n. 68.

¹⁴⁵ *Rule* n. 69. Si cfr., di recente, i casi *Bonifance Alistedes v. United Republic of Tanzania*, n. 025/2018, *Afr. Ct. H.P.R.*, (Feb. 5, 2025); *Centre for Human rights and others v. United Republic of Tanzania*, n. 019/2018, *Afr. Ct. H.P.R.*, (Feb. 5, 2025); *Ladislaus Chalula v. United Republic of Tanzania*, n. 003/2018, *Afr. Ct. H.P.R.*, (Feb. 5, 2025); *Glory Cyraque Hossou v. Republic of Benin*, n. 012/2018, *Afr. Ct. H.P.R.*, (Nov. 11, 2024). Per approfondimenti si v. R.C. LIWANGA, *From Commitment to Compliance: Enforceability of Remedial Orders of African Human Rights Bodies*, in *Brooklin Journal of International Law*, 41, 2015, pp. 99 ss., spec. pp. 131 ss.; African Court on Human and Peoples' Rights, [Comparative Study on the Law and Practice of Reparations for Human Rights Violations](#), 2019; K. TORO SÀNCHEZ, *The Right to Reparations in the Contentious Process before the African Court on Human and Peoples' Rights: A Comparative Analysis on Account of the Revised Rules of Court*, in *African Human Rights Law Journal*, 21, 2022, pp. 812 ss.; T. MUTANGI, *Enforcing Compliance with the judgements of the African Court on Human and Peoples' Rights: Prospects and Challenges*, in A. ADEOLA (ed.), *Compliance with International Human rights Law in Africa*, cit., spec. pp. 189 ss.

¹⁴⁶ Ai sensi della *Rule* n. 78 può essere presentata una richiesta di revisione di una decisione della Corte se emergono nuovi fatti o prove a sostegno delle istanze di una delle parti purché tale richiesta venga inoltrata entro sei mesi dalla scoperta e comunque entro massimo cinque anni dalla decisione assunta.

¹⁴⁷ Sul punto, diffusamente, R. MURRAY, D. LONG, *The Implementation of the Findings of the African Commission on Human and Peoples' Rights*, cit., spec. pp. 44 ss.

Il capitolo VII delle *Rules of procedure* della Corte disciplina il seguito e l'esecuzione delle decisioni non solo stabilendo l'obbligo degli Stati aderenti al Protocollo di adeguarvisi (*Rule* n. 80, art. 30 Protocollo), ma disciplinando anche una procedura di monitoraggio del seguito nazionale che esse ricevono. Seguito che, pur nella previsione della vincolatività del *decisum* della Corte, appare sovente estremamente problematico poiché sostanzialmente rimesso agli Stati, i quali devono dar conto delle azioni poste in essere tramite un sistema di report periodici da condividere con la Corte e con le parti del giudizio¹⁴⁸.

Qualora la Corte accerti che uno Stato sia venuto meno agli obblighi scaturenti dalla decisione assunta, può darne conto alla Conferenza dei capi di Stato e di governo dell'UA¹⁴⁹ ai sensi dell'articolo 31 del Protocollo del 1998. Il controllo del seguito delle decisioni è, quindi, un controllo di carattere istituzionale, non esistendo meccanismi che consentano un'esecuzione forzata delle decisioni. Al più l'Unione Africana potrebbe intervenire ed imporre sanzioni (*in primis* di carattere politico) ai sensi della sua Carta fondativa, ma la sua azione, a tal proposito, risulta largamente insoddisfacente.

Volendo soffermarsi su alcuni dati statistici, dal 2008 ad oggi la Corte africana è stata investita di 357 *contentious cases* di cui 246 sono stati decisi e 111 risultano attualmente pendenti. La Corte, inoltre, ha reso 4 *advisory opinions* (nel merito) e disposto *provisional measures* in 91 occasioni¹⁵⁰.

Tali numeri sono incomparabili rispetto alle questioni decise annualmente dalle Corti europea e interamericana e dimostrano la debolezza intrinseca della Corte africana, sebbene, di anno in anno, si registri un progressivo incremento tanto delle *applications* presentate¹⁵¹, quanto dei casi decisi, a dimostrazione di come il fragile e "giovane" sistema africano si stia via via consolidando (v. *infra*, par. 5).

¹⁴⁸ In relazione al seguito delle decisioni della Corte si v., di recente: A.K. ABEBE, "Horizontal" Compliance with Decisions of the African Court on Human and Peoples' Rights, in A. ADEOLA (ed.), *Compliance with International Human Rights Law in Africa*, cit., pp. 168 ss.; T. MUTANGI, *Enforcing Compliance with the Judgements of the African Court on Human and Peoples' Rights...*, cit., pp. 183 ss.; R. MURRAY, D. LONG, V. AYENI, A. SOMÉ, *Monitoring Implementation of the Decisions and Judgments of the African Commission and Court on Human and Peoples' Rights*, in *African Human Rights Yearbook*, 1/2017, pp. 150-166, p. 166.

¹⁴⁹ Peraltro, nei suoi rapporti annuali da presentare Conferenza dei capi di Stato e di governo dell'UA la Corte Africana deve dar conto delle situazioni di mancato adeguamento nazionale alle sue decisioni (<https://www.african-court.org/wpafc/category/publications/activity-reports/>) e sarà l'*Executive Council* dell'UA a monitorare concretamente il seguito delle decisioni, in linea con le modalità operative in essere negli altri sistemi regionali di protezione dei diritti umani.

¹⁵⁰ Dati estratti il 31.05.2025 dal sito ufficiale della [Corte africana](#).

¹⁵¹ Se nel 2008 fu presentata solo un'*application*, a partire dal 2011 tale numero è oscillato tra 3 e 14 e dal 2015 è progressivamente aumentato sino a raggiungere il picco di 66 del 2019, salvo poi calare nuovamente a numeri inferiori a 20 a partire dal 2021.

4. Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli e sistemi subregionali

Nel contesto regionale africano esistono alcuni sistemi sub-regionali¹⁵², quali l'*Economic community of West African States* (ECOWAS) e l'*East African Community* (EAC)¹⁵³, che si segnalano per aver istituito corti sub-regionali¹⁵⁴. Tuttavia, solamente nell'ambito dell'ECOWAS l'organo giurisdizionale ha esercitato un'azione significativa in materia di diritti umani.

Istituito nel 1975 con il Trattato di Lagos, l'ECOWAS è stato interessato da una evoluzione istituzionale che ha condotto all'istituzione della *Court of Justice of the Economic community of West African States* la quale, quantunque originariamente creata al fine di occuparsi solo di questioni di integrazione regionale, dal 2005 si è pronunciata anche – se non prevalentemente – in merito alla tutela di diritti umani¹⁵⁵.

Tale Corte è competente a conoscere di ricorsi individuali senza peraltro richiedere il previo esaurimento dei ricorsi interni¹⁵⁶ e dalla sua istituzione ha reso una media di circa una ventina di decisioni l'anno, in larga misura vertenti su questioni inerenti alla violazione della Carta africana e di altri trattati internazionali a tutela dei diritti umani¹⁵⁷.

Ne consegue, che, almeno per gli Stati che sono parte tanto dell'UA, quanto dell'ECOWAS, una più diretta ed efficace tutela dei diritti umani fondamentali si ottiene mediante la presentazione di ricorsi individuali innanzi alla Corte subregionale piuttosto che tramite il ricorso alla Commissione/Corte africana.

¹⁵² Sebbene esistano più sistemi sub regionali nel continente africano (Ecowas - *Economic community of West African States*; EAC - *East Africa Community*; SADC – *Southern Africa Development Community*), solo l'*Economic community of West African States*, presenta una competenza specifica in materia di diritti umani. Per una panoramica si v. S.T. EBOBRAH, *Human Rights Realisation in the African Sub-Regional Institutions* in M. SENEYONJO (ed.), *The African Regional Human Rights System...*, cit., pp. 283 ss.; L. NKATHA MURUNGI, J. GALLINETTI, *The Role of Sub-Regional Courts in the African Human Rights System*, in *Sur-International Journal of Human Rights*, 7(13), 2010, pp. 119 ss.

¹⁵³ L'EAC è stato istituito con il [Treaty for the Establishment of the East African Community](#) del 1999.

¹⁵⁴ In relazione all'EAC, è stata istituita l'*East African Court of Justice* avente la competenza di «ensure the adherence to law in the interpretation and application of and compliance with this Treaty» (art. 23 del trattato istitutivo dell'EAC). L'attività dell'ECOWAS è supportata dall'azione di una Corte subregionale, la *Community Court of Justice* istituita, in sede di revisione del Trattato di Lagos (*l'Additional Protocol of January 19, 2005 on the Community Court of Justice*).

¹⁵⁵ Per un approfondimento sul Sistema ECOWAS e sulla sua Corte: K. BADO, *The Court of Justice of the Economic Community of West African State as Constitutional Court*, Nomos, Baden-Baden, 2019; L. POLI, *La Corte di giustizia dell'ECOWAS: quali prospettive per un concreto miglioramento della tutela dei diritti umani in Africa?*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 1, 2014, pp. 133 ss.; M. SWART, *Alternative Fora for Human Rights Protection? An Evaluation of the Human Rights Mandates of the African Sub-regional Courts*, in *Journal of South African Law*, 3, 2013, pp. 437 ss.; K.J. ALTER, L. HELFER, J.R. MCALLISTER, *A New Human Rights Court for West Africa: The ECOWAS Community Court of Justice*, in *American Journal of International Law*, 107, 2013, pp. 737 ss.; F. VILJOEN, *International Human Rights Law in Africa*, cit., pp. 469 ss.

¹⁵⁶ Ciò rappresenta un rilevante profilo di differenziazione non solo con il sistema africano e con la giurisdizione e le competenze della Corte Africana, ma anche con gli altri sistemi regionali, europeo e interamericano. Si v. ad esempio il caso ECW/CCJ/JUD/06/08 *Hadijatou Mani Koraou v. Niger* del 2008 in cui la Corte Ecowas, al par. 45, ha stabilito che «[i]n the final analysis, there are no grounds for considering the absence of preliminary exhaustion of local remedies as a lacuna which must be filled within the practice of the Community Court of Justice, for the Court cannot impose on individuals more onerous conditions and formalities than those provided for by the Community texts without violating the rights of such individuals». Similmente la Corte aveva deciso in relazione al caso ECW/CCJ/JUD/05/07 *Etim Moses Essien v. Republic of Gambia* definito nel 2007.

¹⁵⁷ Il testo delle decisioni è disponibile nel sito ufficiale della [Corte](#).

Peraltro, anche la Corte di giustizia dell'ECOWAS, del pari della Corte africana, può sindacare in merito alla violazione non solo dell'*African Charter*, ma anche di qualsiasi trattato o convenzione internazionale a tutela dei diritti umani, a condizione che questo sia stato ratificato dallo Stato convenuto.

I rapporti fra le due corti non sono formalizzati in testi normativi vincolanti e pertanto mancano regole formali che disciplinino una serie di aspetti potenzialmente controversi, come, ad esempio, quelli relativi ai profili di conflitto di competenza, alla litispendenza, alla ricevibilità/ammissibilità delle questioni. A parziale superamento di siffatti profili problematici sono stati redatti due *Memorandum of Understanding* fra la Corte africana e la Corte di giustizia dell'ECOWAS, il primo nel 2018 e l'ultimo nel giugno 2023¹⁵⁸, e, in parallelo, si svolgono anche incontri bilaterali periodici.

5. Riflessioni conclusive

Il sistema africano appare un interessante laboratorio, pur in un contesto caratterizzato da inefficienze e costanti violazioni dei diritti umani.

Va valutato sicuramente positivamente il dialogo istituzionalizzato fra Corte e Commissione africana e fra Corte africana e Corte di giustizia dell'ECOWAS.

Vanno inoltre considerate positivamente le connessioni in essere fra Corte africana, la Corte europea e la Corte interamericana, che trovano espressione in incontri trilaterali biennali a partire dal 2018¹⁵⁹ e nella pubblicazione periodica di *joint law reports*¹⁶⁰.

Sebbene i rapporti fra le tre corti si declinino secondo le coordinate dell'influenza e non del vero e proprio dialogo¹⁶¹, tuttavia, appare significativa la circolazione dei formanti giurisprudenziali e la “giovane” Corte africana non può che beneficiarne.

Tuttavia, non si può mancare di segnalare come il contributo della Corte africana alla protezione dei diritti umani nel continente sia relativamente modesto, per diversi ordini di ragioni.

In primo luogo, è ancora eccessivamente limitato l'accesso diretto da parte di individui e ONG, pertanto appare imprescindibile non solo che un maggior numero di Stati parte dell'*African Charter* si determinino a ratificare il Protocollo istitutivo della Corte, ma anche che accettino che individui e ONG possano accedervi.

In secondo luogo, sul versante dei rapporti fra Corte africana e Commissione, sebbene le decisioni della prima possano intervenire in modo più diretto e spedito rispetto a quelle della seconda, quantomeno nei

¹⁵⁸ Si v. il sito ufficiale della [Corte](#).

¹⁵⁹ In relazione agli incontri trilaterali periodici 2023 si v. il comunicato disponibile nel [sito ufficiale](#) della Corte africana.

¹⁶⁰ I cui volumi sono disponibili per il download nei [siti ufficiali](#) delle tre Corti.

¹⁶¹ In tal senso, si v. l'intervento del Prof. De Vergottini al *Seminario internazionale di studi in memoria del Prof. Rainer Arnold – Diritto processuale costituzionale comparato: Giustizia costituzionale e diritti umani*, svoltosi a Bologna il 30-31 gennaio 2025, da pubblicarsi entro la fine del 2025.

rari casi in cui gli individui o le ONG possono adirla direttamente, restano forti le resistenze nazionali nei confronti di un organo regionale percepito come impattante nella loro sfera di sovranità¹⁶². Inoltre, sarebbe auspicabile che la Commissione africana sottoponesse alla Corte un maggior numero di casi, specialmente allorché riscontri un' inottemperanza nazionale alle raccomandazioni formulate.

In terzo luogo, l'incoerenza della Corte africana nell'accertare la violazione di trattati sui diritti umani ulteriori rispetto alla Carta Africana e finanche ulteriori rispetto a quelli adottati sotto l'egida dell'UA non consente al sistema di esprimere al meglio le proprie potenzialità e impatta anche sul principio di certezza del diritto per i ricorrenti che chiedono l'assistenza dell'organo internazionale. Peraltro, se la Corte ha già avuto modo, in passato, di esprimersi nel senso di poter accertare d'ufficio la violazione della Carta africana quando le parti allegano unicamente la violazione del diritto nazionale nelle loro memorie¹⁶³, tuttavia non può ritenersi stabilita una prassi in tal senso; e non è stata nemmeno chiarita inequivocabilmente la posizione della Corte allorché si tratta di sancire la violazione di strumenti internazionali in materia di diritti umani non espressamente richiamati dalle parti (v. *supra*, par. 3.1.2).

Una delle possibili ragioni dell'approccio ambivalente della Corte africana potrebbe ascriversi alla necessità che essa contemperi le diverse sfide che si trova ad affrontare in sede di bilanciamento di interessi potenzialmente antitetici: da un lato fornire un'interpretazione dei diritti umani in modo estensivo, con il rischio concreto di perdere il sostegno, peraltro non così solido, degli Stati che l'hanno istituita e che ne riconoscono la giurisdizione, dall'altro, adottare un approccio cauto, che di fatto le impedirebbe di realizzare il proprio potenziale di custode dei diritti umani nel sistema regionale africano. In quarto luogo, l'autorevolezza della Corte e l'efficacia delle sue decisioni appaiono vulnerate o quantomeno minate dal mancato o parziale seguito che esse ricevono, incluso il mancato seguito delle *provisional measures* o dei *remedial orders* imposti, unitamente alla mancata, o ritardata, o lacunosa, comunicazione da parte degli Stati delle misure eventualmente adottate; e a tal proposito, certamente non aiuta la frequente l'inerzia politica degli organi dell'UA¹⁶⁴.

Ciò dimostra che le prassi nazionali invalse in relazione al mancato rispetto ed esecuzione delle decisioni degli organi internazionali si riferisce sia alle raccomandazioni rese dalla Commissione africana, sia alle decisioni della Corte. Pertanto, appare più che auspicabile un cambio di paradigma veicolabile, *in primis*,

¹⁶² T.G. DALY, M. WIEBUSCH, *The African Court on Human and Peoples' Rights: Mapping Resistance Against a Young Court*, in *International Journal of Law in Context*, 14, 2018, pp. 294 ss.

¹⁶³ Si v., ad esempio, il caso [Peter Joseph Chacha v. United Republic of Tanzania, n. 003/2012 Afr. Ct. H.P.R., \(Mar. 28, 2014\)](#) ove la Corte ha ritenuto che «where only national law or constitution has been cited and relied upon in an application, the Court will look for corresponding articles in the Charter or any other human rights instrument, and base its decision thereon», par. 113.

¹⁶⁴ Ad esempio, in relazione al caso libico: cfr. *African Court, Interim Report of the African Court notifying the Executive Council of non-compliance by a State (Interim Report on Libya)*, 17 maggio 2013, par. 8, così citato in R. MURRAY, D. LONG, V. AYENI, A. SOMÉ, *Monitoring Implementation of the Decisions and Judgments of the African Commission and Court on Human and Peoples' Rights*, cit., p. 166.

tramite un'implementazione dell'azione degli organi dell'UA tesa ad imporre sanzioni efficaci e coerenti nei confronti degli Stati inadempienti. Ciò appare necessario non solo per rafforzare la credibilità ed autorevolezza di Commissione e Corte africana, ma anche della stessa Unione africana.

Inoltre, come è stato rilevato dalla dottrina, un ulteriore elemento di debolezza del sistema africano, in genere, è rappresentato dalla scarsa consapevolezza che di esso hanno individui o gruppi e finanche ONG e giuristi nazionali. Ciò, di fatto, limita significativamente le potenziali richieste alla Commissione e alla Corte. A tal proposito appare auspicabile che si rafforzino gli sforzi della Commissione, degli organi dell'UA, e finanche degli Stati, per promuoverlo¹⁶⁵.

Infine, muovendo alla prospettata evoluzione istituzionale del sistema africano, a parere di chi scrive, se una modifica istituzionale appare necessaria, dovrebbe riguardare una migliore sinergia fra Commissione e Corte e l'estensione della competenza della Corte a conoscere di ricorsi individuali o di ONG, rimuovendo la necessità che gli Stati presentino una espressa dichiarazione ai sensi dell'articolo 34, par. 6, del Protocollo del 1998.

L'evoluzione istituzionale che è stata promossa, invece, quantunque non sia ancora in vigore, presta il fianco ad alcune critiche, di ordine quantomeno "metodologico": intervenire a modificare nel modo previsto (v. *supra*, par. 1) un sistema che via via, di anno in anno, si va consolidando e che, sebbene non scevro da inefficienze o criticità, ha sicuramente avuto un impatto positivo per la tutela dei diritti umani nel continente, non appare opportuno, specialmente perché viene istituita una nuova Corte, dalle competenze e procedure non così chiare e che peraltro presenta alcune problematiche di sovrapposizione con la competenza della Corte penale internazionale senza che vengano definite regole *ad hoc* sulla litispendenza.

¹⁶⁵ In merito a tale profilo, M. SSENYONJO, *Responding to Human Rights Violations in Africa...*, cit., pp. 38 ss. Per un approccio critico verso l'implementazione dei poteri e del margine d'azione della corte si v. M. CAMARA, *Jurisdictional Restraint: Rescuing the African Court on Human and Peoples' Rights*, cit., pp. 2105 ss.