

Venti anni di attività contenziosa della Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, tra sfide attuali e persistenti tensioni originarie

di Valentina Carlino

Abstract: Twenty Years of Contentious Jurisdiction of the African Court on Human and Peoples' Rights, between Current Challenges and Enduring Foundational Tensions – This article analyses the contentious jurisdiction of the African Court on Human and Peoples' Rights twenty years after its inception, highlighting the tension between its growing judicial assertiveness and persistent State resistance. While the Court has developed a significant body of case law, its effectiveness is undermined by limited access, withdrawals of Article 34-6 declarations, and widespread non-compliance. It argues that these challenges reflect broader structural weaknesses of the regional system, while calling for strengthened institutional cooperation – particularly with the African Commission – and improved access mechanisms to enhance the overall effectiveness of human rights protection in Africa.

Keywords: African Court on Human and Peoples' Rights; Contentious jurisdiction; State non-compliance; Withdrawals of Article 34-6 declarations; Access to African Court.

1833

1. Venti anni di Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli: uno sguardo d'insieme

Il 2026 segna un anniversario importante, quello dei vent'anni dall'avvio dell'attività della Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli (d'ora in avanti CADUP). Più giovane e "fragile" delle sue omologhe disegnate nei sistemi regionali di tutela europeo e interamericano¹, la cd. Corte di Arusha – dal nome della città tanzaniana dove ha sede – è segnata da un percorso di evoluzione e consolidamento nient'affatto scontato, che ne ha mostrato potenzialità e debolezze.

Nel corso di questi venti anni, il giudice regionale ha progressivamente rafforzato la sua dimensione giurisdizionale, nel tentativo di giocare un ruolo sempre più incisivo nel sistema africano di tutela dei diritti. E proprio un tale attivismo ha contribuito ad alimentare le reticenze originarie degli Stati nei confronti dell'attività della Corte, che si trova oggi al crocevia tra l'esigenza e la volontà di presidiare i diritti e le libertà nel continente e la consapevolezza di una limitata cooperazione con gli altri

¹ Si veda l'approfondito studio comparato proposto in L. Burgorgue-Larsen, C. Ó Faoláin (Eds), *The 3 Regional Human Rights Courts in Context: Justice that cannot be taken for granted*, Oxford, 2024.

attori istituzionali della regione e degli Stati; questi ultimi, spesso in vera e propria opposizione.

È la CADUP stessa a riconoscere questa tensione, da ultimo nel suo Rapporto sull'attività del 2025: «La création de la Cour africaine en 1998, à la suite de l'adoption du Protocole, a suscité un sentiment d'espoir et des attentes plus fortes dans le paysage des droits de l'homme en Afrique. En deux décennies après le démarrage de ses activités en 2006, la Cour a pu démontrer sa capacité à être un instrument viable pour faciliter le développement socio-économique et politique sur le continent. [...] Malgré les succès mentionnés ci-dessus, il reste encore beaucoup à faire pour répondre aux attentes élevées qui ont accompagné la création de la Cour. Plusieurs défis empêchent la Cour de s'acquitter efficacement de son mandat et de réaliser sa vision, à savoir une Afrique dotée d'une culture viable des droits de l'homme»².

Del resto, non può ignorarsi come la sua storia sia contraddistinta da notevoli difficoltà sin dalle sue origini³.

Che l'istituzione di un organo giurisdizionale in seno all'Organizzazione dell'Unità africana (OUA) non fosse affatto una priorità, venendo peraltro considerata come espressione del mondo occidentale e lontana dalla tradizione giuridica africana di risoluzione stragiudiziale delle controversie⁴, è fatto notorio⁵. Solamente negli anni Novanta si è potuta

² *Rapport d'activité de la cour africaine des droits de l'homme et des peuples (CAHDP) – 1 janvier– 31 décembre 2025*, disponibile su www.african-court.org/afchpr/rapport-dactivite-de-la-cour-africaine-des-droits-de-lhomme-et-des-peuples-cadhp-1-janvier-31-decembre-2025/?lang=fr.

³ La letteratura in tema di sistema africano di tutela dei diritti, e in particolare con riferimento alla CADUP, è assai ampia. Senza pretesa di esaustività, si vedano: M.D. Evans, R. Murray (Eds), *The African Charter on Human Rights. The System in Practice, 1986–2000*, Cambridge, 2002; K. Kofi Oteng, *The African Human Rights System. Origin and Evolution*, Londra, 2010; A. Lollini, *La Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli e il "nuovo" sistema regionale di protezione dei diritti fondamentali*, in L. Cappuccio, A. Lollini, P. Tanzarella (cur.), *Le Corti regionali tra stati e diritti*, Napoli, 2012, 203–254; R. Orrù, *Il sistema regionale africano dei diritti: prolegomeni a una vicenda evolutiva nel segno della complessità multilivello*, in L. Mezzetti, C. Pizolo (cur.), *Diritto costituzionale transnazionale. Atti del seminario internazionale di studi, Bologna, 6 marzo 2012*, Bologna, 2013, 193–254; R. Cadin, "We have an African dream". *Sviluppi istituzionali e giurisprudenziali del sistema africano di protezione dei diritti umani e dei popoli*, in *Federalismi.it*, 2013, 22; G. Pascale, *La tutela internazionale dei diritti dell'uomo nel continente africano*, Napoli, 2017; G. Le Floch (cur.), *La Cour africaine des droits de l'Homme et des Peuples*, Parigi, 2023.

⁴ «Les Etats africains n'étaient pas prêts à accepter la création d'une Cour internationale qui aurait à connaître de leurs actes dans la mesure où ils étaient jugés attentatoires aux droits de l'homme. Mais le refus de créer une Cour des droits de l'homme a aussi une explication philosophique. En Afrique, on hésite à s'adresser aux tribunaux pour obtenir une décision judiciaire coercitive. C'est au cours des palabres que l'on recherche et trouve les solutions aux conflits qui opposent les individus ou les familles. La justice africaine traditionnelle est essentiellement conciliatoire». Così K. Mbaye, *Les droits de l'Homme en Afrique*, Parigi, 2002, 189.

⁵ L'idea di creare un organo giurisdizionale da affiancare alla Commissione era invero già stata avanzata durante il Congresso dei giuristi africani organizzato dalla Commissione internazionale dei giuristi nel giugno del 1961 a Lagos, in Nigeria. I propositi enunciati nella cd. *Loi de Lagos*, secondo cui «afin de donner plein effet à la

superare la ritrosia degli Stati, che avevano fino a quel momento fatto del principio di non ingerenza negli affari interni un vero e proprio dogma⁶. Così, nel giugno del 1998, è stato siglato a Ouagadougou, in Burkina Faso, il Protocollo alla Carta Africana dei diritti dell'uomo e dei popoli relativo alla creazione di una Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli⁷ (d'ora in avanti, Protocollo). A spingere in tale direzione, la rinnovata volontà dei Paesi del continente nel creare un sistema regionale di protezione assimilabile a quelli europeo e interamericano⁸, allo scopo tanto di rinsaldare la rete di tutele interne alla regione quanto di aumentare il prestigio esterno⁹.

Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, les gouvernements africains devraient étudier la possibilité d'adopter une Convention africaine des droits de l'homme prévoyant notamment la création d'un tribunal approprié et de voies de recours ouvertes à toutes les personnes relevant de la juridiction des Etats signataires» (*Loi de Lagos*, par. 4. Il testo è consultabile al link www.icj.org/wp-content/uploads/1961/06/Africa-African-Conference-Rule-of-Law-conference-report-1961-fra.pdf), si sono lungamente scontrati con la riottosità dei Paesi africani all'idea di creare un sistema e un organo giurisdizionale regionale che li vincolasse. Quando nel 1963 trentadue Stati della regione hanno firmato la Carta di Addis Abeba e dato vita all'OUA, gli scopi di tale Organizzazione erano sostanzialmente la promozione della decolonizzazione e dell'autodeterminazione dei popoli, la lotta contro l'apartheid, la risoluzione delle controversie di confine e lo sviluppo economico dell'area. La priorità consisteva nel riaffermare la sovranità nazionale.

⁶ C. Clapham, *Africa and the International System. The Politics of State Survival*, Cambridge, 1996, 115; L.J.M. Seymour, *Sovereignty, territory and authority: boundary maintenance in contemporary Africa*, in 5 *Critical African Studies*, 17-31 (2013).

⁷ Sul percorso evolutivo si vedano, *ex multis*, N.J. Udombana, *Toward the African Court on Human and Peoples' Rights: Better Late Than Never*, in *Yale Hum. Rts. & Dev. L.J.*, 3, 45-111 (2000); C. Roberts, *Alternative Approaches to Human Rights. The Disparate Historical Paths of the European, Inter-American and African Regional Human Rights Systems*, Cambridge, 2023, 71-87.

⁸ «The movement toward the establishment of an African Court gained decisive momentum in the early 1990s, when it had become clear that the African Commission on Human and Peoples' Rights was not, and clearly was not going to be, effective in protecting the basic human rights of Africans on its own. Pressure increased from NGOs and the international community. [...] The calls of NGOs and inter-governmental organizations for an African court reflected the yearnings of individual members of civil society. It was widely believed that a Court was essential to the development of African human rights jurisprudence and to the implementation, in concrete terms, of the protective mandate of the Commission under the Charter. Africa itself was, and is, undergoing momentous political transformation, with her citizens increasingly clamoring for democracy and an end to human rights abuses». Così N.J. Udombana, *Toward the African Court on Human and Peoples' Rights: Better Late Than Never*, cit., 76-77.

⁹ Il modello si era fino a quel momento sostanzialmente basato sul ruolo della Commissione africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, organo dotato di funzioni prevalentemente promozionali e quasi-giurisdizionali, le cui decisioni sono prive di efficacia vincolante. Proprio i limiti strutturali di tale modello – fondato su meccanismi di *soft enforcement* e su una marcata deferenza nei confronti della sovranità statale – hanno progressivamente evidenziato la necessità di rafforzare il sistema attraverso la creazione di un organo giurisdizionale in senso proprio. Sul ruolo della Commissione africana, anche alla luce dei suoi limiti, si vedano M. Hansungule, *The African Charter on Human and Peoples' Rights: a critical review*, in 8 *Afr. Y.B. Int'l L.*, 265-331 (2000); A.D. Olinga *L'effectivité de la Charte Africaine des droits de l'Homme et des peuples*, in *Afrique 2000*, 1997, 27-28, 171-185; Y. Agbetse, *Les droits de l'homme et la volonté*

Propensione peraltro altresì alimentata dalle pressioni in tal senso esercitate dalla Comunità europea¹⁰. Un vero e proprio momento di svolta nella costruzione del sistema africano di tutela dei diritti, che ha segnato il passaggio da un modello prevalentemente promozionale a un assetto dotato di una dimensione giurisdizionale in senso proprio, pilastro fondamentale del sistema di protezione dei diritti predisposto nell'attuale Unione Africana (UA)¹¹.

La CADUP è stata disegnata come «*une juridiction pleine de promesses*»¹². La prima, quella della sua indipendenza e imparzialità, nient'affatto scontata nel contesto regionale africano, specialmente ove si pensi alla composizione – e spesso al funzionamento concreto – degli organi di giustizia costituzionale nazionali¹³. Ma ancor di più, è la menzionata estensione delle sue competenze ad attirare l'attenzione. Al di là della previsione di funzioni sia contenziose che consultive¹⁴, la Corte è competente a conoscere di tutte le controversie e di tutti i casi sottoposti alla sua attenzione relativi all'interpretazione e all'applicazione della Carta, del Protocollo e di qualsiasi altro strumento internazionale in materia di diritti umani ratificato dagli Stati interessati (art. 3-1 Protocollo)¹⁵, potendo applicare non solo le disposizioni della Carta africana, ma anche quelle contenute negli altri strumenti internazionali sui diritti umani ratificati dallo

politique des Etats africains. La Commission africaine des droits de l'homme et des peuples dans tous ses états, Parigi, 2023.

¹⁰ La CEE sostanzialmente richiedeva una maggiore attenzione alla tutela dei diritti umani e al rispetto di alcuni pilastri della democrazia e dello stato di diritto come condizione per ottenere aiuti e cooperazione. Si veda G. Pascale, *La tutela dei diritti umani in Africa: origini, istituzione e attività della Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli*, in *La Comunità internaz.*, 2012, 3-4, 567-592, spec. 568-572.

¹¹ L'Organizzazione dell'Unità africana è stata formalmente sostituita dall'Unione africana nel 2002, a seguito dell'adozione dell'Atto costitutivo dell'Unione africana adottato a Lomé l'11 luglio 2000, ed entrato in vigore il 26 maggio 2001, dopo il deposito del numero necessario di ratifiche. La nuova organizzazione è divenuta operativa con il vertice di Durban del luglio 2002, che ha segnato la transizione istituzionale definitiva. Si veda R. Murray, *Human Rights in Africa: from the OAU to the African Union*, Cambridge, 2004.

¹² Così G. Le Floch, *La Cour africaine des droits de l'homme et des peuples: une juridiction à un tournant de sa jeune histoire*, in Id. (cur.), *La Cour africaine des droits de l'Homme et des Peuples*, cit., 18.

¹³ *Ivi*, 20: «il ne faut nul doute que la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples répond aux exigences d'impartialité, tant du point de vue subjectif que du point de vue objectif. C'est un aspect fondamental sur un continent où les juridictions internes sont parfois loin de présenter les mêmes garanties. Il n'est pas rare que l'autorité et l'indépendance de certaines d'entre-elles soit remises en cause. La Cour ADHP constitue dès lors une réelle alternative.»

¹⁴ Per una vision complessiva sul funzionamento della Corte Africana si rinvia a P. Badugue, *Manuel de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples*, Louvain-la-Neuve, 2020.

¹⁵ Protocollo di Ouagadougou del 1998, art. 3-1: «La Cour a compétence pour connaître de toutes les affaires et de tous les différends dont elle est saisie concernant l'interprétation et l'application de la Charte, du présent Protocole, et de tout autre instrument pertinent relatif aux droits de l'homme et ratifié par les Etats concernés».

Stato interessato (art. 7 Protocollo)¹⁶. A differenza di quanto avviene negli altri sistemi regionali di tutela dei diritti, dunque, il giudice africano può rafforzare la tutela dei diritti utilizzando ogni strumento internazionale che enunci espressamente i diritti soggettivi dei singoli o dei gruppi sociali, oppure che prescriva obblighi determinati nei confronti degli Stati aventi ad oggetto l'effettivo godimento di questi diritti¹⁷.

Vi è poi un'apparente contraddizione tra l'ampiezza della competenza *ratione materiae* e la disciplina relativa a quella *ratione personae*. In effetti, possono adire la Corte gli Stati parti del Protocollo, sia mediante ricorsi interstatali sia attraverso il rinvio di casi già esaminati dalla Commissione africana dei diritti dell'uomo e dei popoli. A questi si aggiungono la stessa Commissione e le organizzazioni intergovernative africane, che possono sottoporre questioni alla Corte nell'ambito delle rispettive competenze. Risulta però ben più problematica la posizione dei singoli e delle organizzazioni non governative dotate dello status di osservatore presso la Commissione¹⁸. Il Protocollo prevede infatti la possibilità per tali soggetti di accedere direttamente alla Corte, ma subordina tale facoltà alla previa accettazione, da parte dello Stato convenuto, di una specifica dichiarazione ai sensi dell'art. 34, paragrafo 6. Questo meccanismo, frutto del compromesso raggiunto in sede negoziale del Protocollo per renderlo "accettabile" agli occhi degli Stati, introduce una significativa limitazione all'accesso alla giustizia a livello regionale, poiché consente agli Stati di sottrarsi, in tutto o in parte, al controllo giurisdizionale diretto da parte dei destinatari ultimi della tutela¹⁹. Ne deriva una configurazione ambivalente del sistema: da un lato, un'apertura potenzialmente ampia, che include una pluralità di attori istituzionali; dall'altro, una restrizione sostanziale dell'accesso effettivo, fortemente dipendente dalle scelte discrezionali degli Stati.

¹⁶ Protocollo di Ouagadougou del 1998, art. 7: «La Cour applique les dispositions de la Charte ainsi que tout autre instrument pertinent relatif aux droits de l'homme et ratifié par l'Etat concerné».

¹⁷ È in questi termini che si è espressa la Corte stessa dopo alcuni anni di incertezze su cosa dovesse intendersi con l'espressione *tout autre instrument pertinent relatif aux droits de l'homme*, dissipate nel 2016 con *arrêt 18 novembre 2016, APDH contre République de Côte d'Ivoire*, n. 001/2004, par. 57.

¹⁸ Protocollo di Ouagadougou del 1998, art. 5: «1. Ont qualité pour saisir la Cour: la Commission; l'Etat partie qui a saisi la Commission; l'Etat partie contre lequel une plainte a été introduite; l'Etat partie dont le ressortissant est victime d'une violation des droits de l'Homme; les organisations inter-gouvernementales africaines. 2. Lorsqu'un Etat partie estime avoir un intérêt dans une affaire, il peut adresser à la Cour une requête aux fins d'intervention. 3. La Cour peut permettre aux individus ainsi qu'aux organisations non-gouvernementales (ONG) dotées du statut d'observateur auprès de la Commission d'introduire des requêtes directement devant elle conformément à l'article 34(6) de ce Protocole».

¹⁹ M. Ssenyonjo, *Direct Access to the African Court on Human and Peoples' Rights by Individuals and Non-Governmental Organizations: An Overview of the Emerging Jurisprudence of the African Court 2008–2012*, in 2 *Int'l Hum. Rts. L. Rev.*, 17–56 (2013); S. Tambasi Netya, C. Gathoni Miano, *Reflections on Direct Access to the African Court on Human and Peoples' Rights: A Cul De Sac?*, in 1 *Strathmore L. Rev.*, 103–136, spec. 110–114 (2021).

Osservando la ventennale attività della CADUP pare possibile sostenere che, dopo un avvio assai ardimentoso, essa abbia raggiunto una significativa maturità, testimoniata dalla capacità di adattarsi alle sfide progressivamente incontrate. In un contesto spesso descritto in termini di “democrazia impossibile”²⁰, contraddistinto da una marcata eterogeneità sociale, culturale e giuridica²¹, la Corte è riuscita a costruire una giurisprudenza incisiva. Ed è proprio la “forza” che il giudice di Arusha ha progressivamente espresso che ha contribuito a riattivare la originaria diffidenza degli Stati africani nei confronti dell’organo, mai del tutto sopita e oggi particolarmente evidente.

Il mancato riconoscimento della sua giurisdizione da parte di numerosi Stati, la loro ritrosia ad agevolare le vie d’accesso e la scarsa implementazione delle decisioni sono tra i principali fattori a minare l’effettività del sistema regionale.

Ad oggi, il Protocollo istitutivo della Corte africana dei diritti dell’uomo e dei popoli è stato ratificato da 34 dei 55 Stati membri dell’Unione africana, dato che riflette un’adesione alquanto limitata al sistema giurisdizionale regionale. Ciò nonostante, la CADUP è riuscita a sviluppare una giurisprudenza rilevante, seppur numericamente ridotta rispetto alle omologhe Corti EDU e IDU, anche in ragione della perdurante inerzia degli attori legittimati ad adirla, tra i quali emergono pressoché soltanto i singoli cittadini e le ONG (par. 2). Non è allora un caso che la maggior parte degli Stati membri dell’UA non abbia ratificato la dichiarazione ex art. 34-6 del Protocollo del 1998, e che si ravvisi una preoccupante tendenza a recedere da tale possibilità nei Paesi che vi avevano inizialmente aderito (par. 3). Un insieme di elementi che necessariamente impatta sulla portata effettiva del sistema e sulla credibilità della Corte, altresì profondamente incisa dalla sistemica mancata esecuzione delle sue pronunce da parte degli Stati condannati (par. 4). Ci si può allora domandare se il giudice regionale africano non sia intrappolato in una sorta di circolo vizioso. Nei momenti di maggiore attivismo e di più intensa cooperazione con i soggetti legittimati a sollecitarne l’intervento, infatti, l’espansione del ruolo della Corte sembra accentuare l’ostilità originaria degli Stati nei suoi confronti, favorendo così strategie di marginalizzazione dell’organo giurisdizionale (par. 5).

2. L’attività contenziosa della CADUP: dati, accesso e sviluppi giurisprudenziali

Una prima e fondamentale chiave di lettura dell’attività della CADUP è fornita dai dati statistici²².

²⁰ R. Orrù, *Africa subsahariana: dalla “democrazia impossibile” alla “democrazia illiberale” senza passare per la “democrazia costituzionale”?*, in *DPCE Online*, 2020, 3, 4109-4134.

²¹ Si vedano M. Nicolini, *African Legal Traditions*, in G. Mousourakis (Ed), *Comparative Law and Legal Traditions: Historical and Contemporary Perspectives*, Cham, 2019, 281-297; U. Kischel, *The Context of African Law*, in Id., *Comparative Law*, A. Hammel (tr.), Oxford, 2019, 631-674.

²² Tutti i dati statistici riportati in questo lavoro in merito all’attività della Corte sono stati reperiti sul sito web ufficiale della CADUP, al link www.african-court.org/cpmt/statistic.

Alla data del 30 aprile 2026, dall'inizio della sua attività la Corte di Arusha è stata investita di 381 questioni; di queste, 366 ricadono nella sua competenza contenziosa, mentre 15 in quella consultiva. In tale lasso temporale essa ha reso 470 decisioni, di cui 284 sentenze (*arrêt*), 186 ordinanze (*ordonnance*) e 15 pareri consultivi (*avis consultatif*). Tra le sentenze, 25 sono di solo merito, e 125 quelle che hanno contestualmente disposto strumenti riparativi. Tra le ordinanze, 94 hanno intimato una o più misure provvisorie.

I numeri sono certamente esigui se confrontati con l'attività della Corte di San José e, ancor di più, di quella di Strasburgo. Da un lato, la comparazione deve necessariamente essere contestualizzata nel tempo, essendo il giudice africano assai più giovane dei suoi omologhi. Dall'altro, però, è comunque vero che il confronto mostra un'attività contenziosa ridotta, essenzialmente dipendente dalle vie di accesso verso di essa e da chi può percorrerle. Ancora una volta, i dati restituiscono un quadro di notevole interesse.

Anzitutto, dei 366 casi contenziosi, ben 338 sono stati innescati da ricorsi individuali, 24 dall'istanza di una ONG, solamente 3 provengono dalla Commissione Africana e uno è un ricorso interstatale. Risulta dunque evidente come, tra i soggetti legittimati dall'art. 5 del Protocollo del 1998 – vale a dire gli Stati parti del Protocollo, la Commissione, le organizzazioni intergovernative africane e, alle condizioni previste dall'art. 34-6 del Protocollo, individui e ONG – siano principalmente questi ultimi a fare ricorso direttamente alla Corte. Sono infatti gli accessi individuali e quelli promossi dalle ONG a costituire, nel complesso, la componente largamente maggioritaria dell'attività contenziosa della Corte. Il dato è particolarmente significativo, se si considera che l'accesso diretto di individui e ONG alla Corte dipende da una dichiarazione volontaria dello Stato interessato, ai sensi dell'art. 34-6 del Protocollo, e che tale dichiarazione è attualmente vigente in soli sette Stati: Burkina Faso, Gambia, Ghana, Guinea Bissau, Malawi, Mali e Niger²³ (sul punto, si tornerà ampiamente).

Ed è alla luce di tali considerazioni che debbono leggersi gli ulteriori dati quantitativi sul contenzioso.

Pare opportuno muovere dal 2008, anno dell'adozione del primo Regolamento di procedura *ad interim* interno alla Corte²⁴, durante il quale essa è stata investita di una sola questione. Michelot Yogogombaye vi si era rivolto al fine di ottenere il ritiro del procedimento penale avviato dal Senegal avverso Hissein Habré, ex capo di Stato del Ciad, allora rifugiato a Dakar. La questione è stata risolta allo scadere dell'anno successivo senza entrare nel merito; la Corte si è dichiarata incompetente, proprio poiché lo Stato convenuto non aveva mai ratificato la dichiarazione per il riconoscimento dell'accesso diretto ex art. 34-6 del Protocollo²⁵.

²³ Sul punto si tornerà ampiamente *infra*.

²⁴ Il regolamento è stato poi revisionato nel 2010, e ancora nel 2020. La versione approvata dalla CADUP il 1° settembre 2020 è quella attualmente in vigore, ed è consultabile via www.african-court.org/wpafc/wp-content/uploads/2021/03/REGLEMENT-INTERIEUR-DE-LA-COUR-25-Septembre-2020.pdf.

²⁵ Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, *Michelot Yogogombaye c. Senegal*, ric. n. 001/2008, decisione del 15 dicembre 2009. Per un commento B. Tchikaya, *La*

E non è un caso che, sino al 2013, il giudice africano abbia quasi sempre addotto un difetto di giurisdizione *ratione personae* o, più raramente, *ratione materiae*²⁶, non statuendo mai sul contenuto della controversia fino alla sentenza del 14 giugno 2013 relativa ai casi riuniti *Tanganyika Law Society and Legal and Human Rights Centre c. Tanzania* e *Reverend Mtikila c. Tanzania*, provenienti da un cittadino tanzaniano e da due ONG, nei quali ad essere convenuto era uno dei pochi Paesi che aveva previamente accettato la competenza della Corte anche per i ricorsi individuali²⁷.

Al probabile “timore iniziale” della CADUP – testimoniato anche da una prima giurisprudenza di merito non particolarmente solida e convincente – deve dunque necessariamente aggiungersi il limite oggettivo rappresentato dalla dimensione puramente facoltativa della dichiarazione per il riconoscimento dell’accesso diretto, a sua volta da leggere in combinato disposto con il mancato attivismo degli attori istituzionali preposti a sollevare le questioni.

Dopo la “fase di costruzione” della Corte, collocabile tra il 2006 e il 2009, e quella di “diffusione”, rinvenibile tra il 2010 e il 2012, nel 2013 ha preso avvio la stagione di “produzione e costruzione della giurisprudenza”²⁸. Se, tra il 2008 e il 2014, solamente 32 casi in tutto sono giunti dinanzi al giudice di Arusha²⁹, il contenzioso è aumentato a partire dal 2015; nel corso di questo anno, sono state sollevate 33 questioni. La CADUP, da parte sua, non ha mancato di reagire positivamente all’attivismo di coloro che le si sono rivolte adducendo violazioni dei diritti umani da parte degli Stati africani; con l’incremento dei numeri dei ricorsi ha preso così avvio un atteggiamento più incisivo dei giudici, le cui pronunce hanno contribuito alla tutela di tutta una serie di principi riconosciuti nella Carta africana e in altri documenti internazionali, concorrendo altresì al rafforzamento dello stato di diritto e delle conquiste democratiche nella regione³⁰.

première décision au fond de la Cour africaine des droits de l’homme et des peuples: l’affaire Yogogombaye c. Sénégal (15 décembre 2009), in 2 *Afr. Hum. Rts. Y.B./Annuaire afr. dr. homme (AHRF/AADH)*, 2, 509-521 (2018).

²⁶ Per una riflessione su questa prima fase della CADUP e sulla sua attività nel merito che vi ha fatto seguito si veda V. Piergigli, *La protezione dei diritti fondamentali davanti alla Corte africana tra segnali di consolidamento e istanze di riforma*, in *DPCE*, 2016, 2, 365-394.

²⁷ Corte africana dei diritti dell’uomo e dei popoli, *Tanganyika Law Society and Legal and Human Rights Centre c. République unie de Tanzanie*, ric. n. 009/2011 e *Reverend Christopher Mtikila c. République unie de Tanzanie*, ric. n. 011/2011, sentenza del 14 giugno 2013, su cui F. Sudre, *La première décision au fond de la Cour africaine des droits de l’homme et des peuples: l’affaire Mtikila c. Tanzanie*, in *Rev. dr. l’homme*, 2014, 6, 1-24.

²⁸ Le fasi menzionate sono riprese da R. Ben Achour, *Quel avenir pour la Cour africaine des droits de l’homme et des peuples?*, in *L’Observateur des Nations Unies*, 2024, 2, 81.

²⁹ Le questioni sollevate sono state una nel 2008, 0 nel 2009 e nel 2010, 14 nel 2011, 7 nel 2012 e nel 2013, 3 nel 2014.

³⁰ Sulla giurisprudenza della CADUP si sofferma ampiamente G. Le Floch (cur.), *La Cour africaine des droits de l’Homme et des Peuples*, cit., specialmente nella parte terza del volume (261-401).

Il giudice di Arusha è stato capace di sviluppare una giurisprudenza ispirata al diritto internazionale³¹, ma non per questo meno autentica e calata nel quadro regionale di riferimento³². In un contesto geopolitico fortemente instabile, esso ha reso pronunce significative – e talvolta finanche audaci – a tutela dei soggetti più vulnerabili e in difesa della democrazia, mostrandosi all'altezza del suo ruolo³³.

Da un lato, la CADUP si è confrontata con alcuni dei problemi sociali che più affliggono il continente. Si pensi ad esempio alla pronuncia *APDF e IHRDA c. Mali* del 2018³⁴, con cui ha censurato alcune disposizioni del diritto di famiglia nazionale ritenute discriminatorie, riconoscendo la violazione dell'art. 6, lett. b, del Protocollo alla Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli sui diritti delle donne in Africa del 2003 che fissa, senza eccezioni, l'età minima per il matrimonio della donna a 18 anni, nonché degli artt. 3 e 4 della Carta africana sui diritti e il benessere del fanciullo e della Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione nei confronti delle donne³⁵. O ancora, al nutrito contenzioso riguardante le condizioni detentive in Tanzania, che assume particolare rilievo non soltanto per l'elevato numero di ricorsi, ma anche perché questi sono stati in larga parte promossi da persone indigenti prive di adeguata assistenza legale. Tali decisioni hanno permesso alla Corte di consolidare standard rigorosi in materia di giusto processo, in particolare in merito al diritto a una difesa effettiva, portando altresì alla luce condizioni detentive particolarmente critiche³⁶. Ma pure in materia di diritti dei popoli e delle comunità autoctone,

³¹ Specialmente nelle prime decisioni della Corte, sono rinvenibili numerosi riferimenti alla giurisprudenza di altri giudici internazionali. Per approfondimenti sul punto, si rimanda al contributo di V. Federico in *questo Numero*.

³² T. Ondo, *La jurisprudence de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples: entre particularisme et universalité*, in 1 *Afr. Hum. Rts. Y.B./Annuaire afr. dr. homme (AHR/YAADH)*, 244-262 (2017), argomenta su come la CADUP abbia progressivamente sviluppato un approccio originale, contribuendo alla costituzionalizzazione e socializzazione del diritto africano dei diritti umani, anche attraverso un controllo incisivo sui sistemi giuridici nazionali e una particolare attenzione al contesto socio-giuridico del continente. Con costituzionalizzazione, l'A. si riferisce al «processus par lequel la Cour africaine va, conformément à la volonté du législateur africain, ériger les normes relatives aux droits de l'homme en normes suprêmes devant lesquelles le droit interne doit s'incliner» (p. 248), con socializzazione al «processus social par lequel les juges de la Cour africaine interprètent les dispositions de la Charte et autres instruments relatifs aux droits de l'homme et rendent des arrêts en tenant compte des spécificités africaines» (p. 251).

³³ L. Burgorgue-Larsen, *La Cour africaine des droits de l'homme et des peuples à la croisée des chemins*, in *Ann. fr. dr. int'l*, 2020, 66, 631-659. Si veda anche D.S. Mwin Sôg Mé, *Quelle politique jurisprudentielle de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples?*, in *L'Observateur des Nations Unies*, 2024, 2, 93-119.

³⁴ Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, *Association pour le progrès et la défense des droits des femmes maliennes (APDF) et Institute for Human Rights and Development in Africa (IHRDA) c. Mali*, ric. n. 046/2016, sentenza del 11 maggio 2018.

³⁵ In particolare, gli artt. 16-1, lett. a) e b), relativi al diritto di contrarre matrimonio e di scegliere liberamente il proprio coniuge, e 5, let. a), relativo all'eliminazione dei pregiudizi e delle pratiche di qualsiasi tipo fondati sull'idea dell'inferiorità o superiorità di uno dei sessi o su ruoli stereotipati di uomini e donne.

³⁶ Tra le pronunce più rilevanti in tema: Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, *Alex Thomas c. Tanzania*, ric. n. 005/2013, sentenza del 20 novembre 2015; Id.,

come dimostra la decisione resa nel 2017 nel caso *African Commission on Human and Peoples' Rights c. Kenya* relativa alla comunità degli Ogiek, con la quale la Corte ha riconosciuto la violazione, tra gli altri, del diritto alla proprietà, alla cultura, alla religione e alle risorse naturali, nonché del diritto allo sviluppo, affermando la stretta connessione tra identità culturale e rapporto con la terra, valorizzando la dimensione collettiva dei diritti sanciti dalla Carta africana³⁷.

Dall'altro lato, la CADUP si è trovata a ricoprire un ruolo estremamente complesso, ergendosi in molte occasioni a presidio dei corollari democratici nel continente, sovente mai attecchiti oppure rapidamente rinnegati³⁸. In tale filone va collocata la giurisprudenza relativa all'indipendenza della magistratura, principio formalmente garantito dall'art. 26 della Carta Africana. Assai significative sono le decisioni rese nel 2019 e nel 2020 nei due noti casi *Sébastien Germain Ajavon c. Bénin*, con le quali la CADUP ha chiarito che l'indipendenza del giudice non si esaurisce in una previsione formale, richiedendo invece che lo Stato si astenga da qualsiasi forma di interferenza nel corso del procedimento giudiziario, a ogni livello, per poi ampliare ulteriormente tale principio interpretandolo come riferito non solo ai singoli organi giurisdizionali, ma all'intero potere giudiziario quale ordine autonomo rispetto agli altri poteri dello Stato³⁹. Ma si pensi anche alla lettura dell'art. 9 della Carta Africana offerta nel caso *Lohé Issa Konaté c. Burkina Faso* nel 2014 dalla Corte, che per la prima volta ha con l'occasione delineato in modo sistematico il quadro giuridico per valutare la legittimità delle restrizioni alla libertà di espressione, escludendo che sia il solo diritto nazionale a determinarne i limiti e affermando invece che il riferimento alle leggi e ai regolamenti contenuto nell'art. 9 debba essere interpretato alla luce degli standard internazionali in materia di diritti umani⁴⁰. In tale prospettiva, la Corte ha altresì progressivamente consolidato il proprio ruolo di giudice della regolarità dei processi politici ed elettorali, intervenendo, tra l'altro, sulla legittimità delle restrizioni alla partecipazione politica, sulla composizione e imparzialità degli organi

Mohamed Abubakari c. Tanzania, ric. n. 007/2013, sentenza del 18 marzo 2016; Id., *Kenedy Ivan c. Tanzania*, ric. n. 025/2016, sentenza del 28 marzo 2019; Id., *Benedicto Daniel Mallya c. Tanzania*, ric. n. 018/2015, sentenza del 26 settembre 2019; Id., *Nzigiyimana c. Tanzania*, ric. n. 032/2016, sentenza del 21 marzo 2023.

³⁷ Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, *African Commission on Human and Peoples' Rights c. Kenya*, ric. n. 006/2012, sentenza del 26 maggio 2017.

³⁸ A. Bourgi, *L'évolution du constitutionnalisme en Afrique: du formalisme à l'effectivité*, in *Rev. fr. dr. const.*, 2002, 4, 721-748; R. Orrù, *Africa subsahariana: dalla "democrazia impossibile" alla "democrazia illiberale" senza passare per la "democrazia costituzionale"?*, cit.

³⁹ Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, *Sébastien Germain Ajavon c. Bénin*, ric. n. 013/2017, sentenza del 29 marzo 2019 e *Sébastien Germain Ajavon c. Bénin*, ric. n. 062/2019, sentenza del 4 dicembre 2020.

⁴⁰ Ne consegue l'applicazione del tradizionale test in tre fasi: la restrizione deve essere prevista da una base legale chiara, precisa e prevedibile; deve perseguire un fine legittimo – individuato nei valori richiamati dall'art. 27-2, della Carta (diritti altrui, sicurezza nazionale, ordine pubblico, moralità e salute pubblica) – ed essere necessaria e proporzionata rispetto all'obiettivo perseguito. Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, *Lohé Issa Konaté c. Burkina Faso*, ric. n. 004/2013, sentenza sul merito del 5 dicembre 2014.

elettorali – come nel caso *APDH c. Costa d'Avorio* del 2014⁴¹ – e, più in generale, sulla conformità delle dinamiche elettorali agli standard di tutela dei diritti umani. In tale occasione, la CADUP ha ritenuto che la struttura della Commissione elettorale non garantisse sufficienti condizioni di indipendenza e imparzialità, incidendo così sulla credibilità del processo elettorale.

Com'è stato scritto, dunque, «i giudici di Arusha non si sottraggono ai loro compiti e insistono, ove lo reputino necessario, nel disporre a carico degli Stati condannati non soltanto la riforma della legislazione, ma altresì delle rispettive carte costituzionali»⁴².

In effetti, è assai audace l'uso che la CADUP ha fatto nel tempo della possibilità di disporre misure riparatorie⁴³, sovente pronunciate assieme alla sentenza di merito⁴⁴. Sin dalla sua prima decisione di questa tipologia, emessa nel 2013 (caso *Mtikila c. Tanzania*)⁴⁵, essa si è peraltro ritenuta competente a ordinare le riparazioni d'ufficio, differentemente da quanto previsto nel sistema EDU e similmente a quanto avviene invece in quello IDU; «*Même si aucune des parties n'a présenté de conclusions sur des mesures de satisfaction en vertu de l'article 27 du Protocole, la Cour statue sur cette mesure, en vertu de son pouvoir discrétionnaire*»⁴⁶. Così, nel caso in questione, la CADUP non ha mancato di intimare alla Tanzania «*de prendre des mesures constitutionnelles, législatives et autres dispositions utiles, dans un délai raisonnable, afin de mettre fin aux violations constatées et informer la Cour des mesures prises à cet égard*»⁴⁷, dopo aver accertato l'illegittimità del divieto costituzionale di presentare candidature indipendenti, ritenuto lesivo del diritto di partecipazione politica e del principio di non discriminazione⁴⁸. Nella

⁴¹ Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, *Actions pour la protection des droits de l'homme (APDH) c. Côte d'Ivoire*, ric. n. 001/2014, sentenza del 18 novembre 2016.

⁴² V. Piergigli, *Promozione della democrazia e dei diritti politici in Africa: una mission impossible per la Corte dei diritti dell'uomo e dei popoli?*, in *Federalismi.it-Focus Africa*, 2022, 33, 146.

⁴³ Nella sentenza *Mohamed Abubakari c. Tanzania*, ric. n. 007/2013, sentenza sulle riparazioni del 4 luglio 2018, la CADUP cita espressamente la decisione *Usine de Chorzów* del 1928 della Corte internazionale di giustizia, che afferma il principio secondo cui ogni violazione del diritto internazionale comporta l'obbligo di una riparazione integrale, utilizzandolo quale fondamento per giustificare un approccio ampio e sostanziale alle misure riparatorie.

⁴⁴ Protocollo di Ouagadougou del 1998, art. 27-1: «Lorsqu'elle estime qu'il y a eu violation d'un droit de l'homme ou des peuples, la Cour ordonne toutes les mesures appropriées afin de remédier à la situation, y compris le paiement d'une juste compensation ou l'octroi d'une réparation». In argomento P. Jourdain, *Les réparations non-pécuniaires dans la pratique de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples*, in *Afr. Hum. Rts. Y.B. / Annuaire afr. dr. homme (AHRY/AADH)*, 7, 2023, 116-136. Sul tema delle riparazioni, v. il contributo di F. Biagi in *questo Numero*.

⁴⁵ Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, *Reverend Christopher Mtikila c. Tanzania*, ric. n. 009/2011, sentenza sul merito del 14 giugno 2013 e sentenza sulle riparazioni del 13 giugno 2014.

⁴⁶ Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, *Reverend Christopher Mtikila c. Tanzania*, sentenza sulle riparazioni, cit., par. 44.

⁴⁷ Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, *Reverend Christopher Mtikila c. Tanzania*, sentenza sul merito, cit., par. 126.3.

⁴⁸ V. Piergigli, *Promozione della democrazia e dei diritti politici in Africa*, cit., 139.

sentenza *Jebra Kambole* del 2020, accogliendo la doglianza di un cittadino che lamentava l'impossibilità di impugnare l'esito delle elezioni presidenziali dopo la proclamazione del vincitore da parte della commissione elettorale di cui all'art. 41-7 della Costituzione tanzaniana, la Corte ha ordinato allo Stato condannato di modificare tale disposizione per conformarla alla Carta africana, sottolineando come «des violations qu'elle a constatées touchent une partie significative de la population de l'État défendeur, du fait qu'elles se rapportent à l'exercice de plusieurs droits garantis par la Charte, dont l'un des principaux est le droit de participer à la direction des affaires publiques du pays, droit inscrit à l'article 13 de la Charte»⁴⁹.

Tale meccanismo è oramai consolidato, come ha ricordato il giudice di Arusha stesso proprio nella sentenza *Jebra Kambole*, menzionando l'ordine impartito al Burkina Faso nella già citata sentenza *Lohé Issa Konaté* del 2014 di «modifier sa législation sur la diffamation afin de la rendre compatible avec l'article 9 de la Charte, l'article 19 du Pacte et l'article 66(2)(c) du Traité révisé de la CEDEAO»⁵⁰, o ancora quello rivolto al Mali nel menzionato caso APDF e IHRDA di «modifier sa législation pour la rendre conforme aux dispositions des instruments internationaux applicables»⁵¹, come si è visto in tema di età minima per il matrimonio.

L'elenco, forzatamente, è tutt'altro che esaustivo, ma vale la pena evidenziare come la Corte africana si sia spinta a disporre misure riparatorie anche per intimare un ripristino della legalità costituzionale in Paesi interessati da percorsi di erosione e/o di evidente torsione dei principi democratici, a presidio dei quali essa è stata a più riprese sollecitata negli ultimi anni. Così, la CADUP non ha esitato, ad esempio, a intimare al Benin di abrogare la legge costituzionale del 2019 che aveva revisionato la Costituzione del 1990 per la prima volta nella storia del Paese (sentenza *Noudehouenou* del dicembre 2020)⁵², oppure a ordinare alla Tunisia di ristabilire l'ordine democratico e costituzionale, mettendo altresì in essere la Corte costituzionale (sentenza *Ibrahim Ben Mohamed* del settembre 2022)⁵³.

Tale audacia trova peraltro riscontro anche nell'utilizzo che la Corte ha talvolta fatto delle misure cautelari, disciplinate al par. 2 dell'art. 27 del Protocollo⁵⁴. Indicativo in tal senso, com'è stato scritto, che il 2020 sia

⁴⁹ Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, *Jebra Kambole c. Tanzania*, ric. n. 002/2017, sentenza del 4 dicembre 2020, par. 122. V. Piergigli, *Promozione della democrazia e dei diritti politici in Africa*, cit., 140.

⁵⁰ Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, *Lohé Issa Konaté c. Burkina Faso*, sentenza sul merito, cit., par. 176.

⁵¹ Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, *Association pour le progrès et la défense des droits des femmes maliennes (APDF) et Institute for Human Rights and Development in Africa (IHRDA) c. Mali*, cit., par. 130.

⁵² Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, *Houngue Eric Noudehouenou c. Bénin*, ric. n. 003/2020, sentenza del 4 dicembre 2020.

⁵³ Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, *Ibrahim Ben Mohamed Ben Ibrahim Belguith c. République tunisienne*, ric. n. 017/2021, sentenza del 22 settembre 2022.

⁵⁴ Protocollo di Ouagadougou del 1998, art. 27-2: «Dans les cas d'extrême gravité ou d'urgence et lorsqu'il s'avère nécessaire d'éviter des dommages irréparables à des personnes, la Cour ordonne les mesures provisoires qu'elle juge pertinentes». Sul tema B. N. M. Zarationon, *Les mesures provisoires de la CourADHP. Le contentieux du provisoire devant la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples*, Parigi, 2024; E. Castro, *Le*

ricordato ad Arusha come l'anno in cui le ordinanze di misure provvisorie hanno scatenato l'ira del Benin e della Costa d'Avorio⁵⁵. Il riferimento è ai casi *Ajavon* e *Soro*, entrambi riguardanti figure di primo piano dell'opposizione politica. Nel primo, la Corte ha ordinato al Benin di sospendere gli effetti della condanna penale pronunciata nei confronti di Sébastien Germain Ajavon, imprenditore e candidato alle elezioni presidenziali, al fine di garantirgli l'esercizio dei diritti politici⁵⁶; nel secondo, relativo a Guillaume Soro, già Presidente dell'Assemblea nazionale ivoriana e anch'egli protagonista della competizione politica, la CADUP ha disposto la sospensione del mandato di arresto e delle procedure giudiziarie pendenti, richiedendo allo Stato di adottare le misure necessarie a tutelarne i diritti⁵⁷.

3. Il fragile equilibrio del meccanismo facoltativo di accesso diretto alla Corte per cittadini e ONG

Che la Corte africana abbia osato troppo? Per rispondere alla domanda, è necessario ripartire dai dati.

Come si è detto, il 92,35% del contenzioso dinanzi alla CADUP è stato sollevato per via di ricorso individuale e il 6,56% su istanza di una ONG; lo 0,82% delle questioni è stata portata all'attenzione dell'organo giurisdizionale dalla Commissione africana, e solo in un'occasione si è avuto un ricorso interstatale (0,27%)⁵⁸. I dati sono coerenti con quelli relativi alla distribuzione delle domande rispetto agli Stati convenuti: il 43% dei ricorsi totali riguarda la Tanzania (156 ricorsi), seguita dal Benin (44 ricorsi, 12% del totale), dalla Costa d'Avorio (41 ricorsi, 11% del totale), dal Mali (37 ricorsi, 10% del totale), dalla Tunisia (31 ricorsi, 8% del totale), dal Ruanda (17 ricorsi, 5% del totale), dal Malawi (14 ricorsi, 4% del totale) e dal Ghana (10 ricorsi, 3% del totale). Sono tutti Paesi che hanno ratificato la dichiarazione ex art. 34-6 del Protocollo.

Si passi ora a considerare le evidenze quantitative relative ai ricorsi ricevuti.

Si è già avuto modo di individuare il 2015 come momento di svolta per l'attività contenziosa del giudice africano, investito in quell'anno di ben 33 questioni (essenziale qui tenere a mente come se ne fossero registrate 32 in tutto nei primi sei anni di attività, tra il 2008 e il 2014). Un nuovo picco è stato registrato nel 2016, con 59 ricorsi presentati, superato poi dai 66 casi sollevati nel 2019. Dopo la prima tendenza deflattiva osservata negli anni 2017 e 2018 (rispettivamente 37 e 33 questioni), la parabola discendente

misure cautelari nella recente giurisprudenza della Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, in *Federalismi.it-Focus Africa*, 2024, 31.

⁵⁵ Così L. Burgorgue-Larsen, M. Sognigbe-Sangbana, *Chronique de jurisprudence de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples (2022)*, in *Rev. trim. dr. l'homme*, 2023, 136, 999-1067, spec. 1000.

⁵⁶ Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, *Sébastien Germain Ajavon c. Bénin*, ric. n. 062/2019, ordinanza di misure provvisorie del 17 aprile 2020.

⁵⁷ Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, *Guillaume Kigbavori Soro e altri c. Costa d'Avorio*, ric. n. 012/2019, ordinanza di misure provvisorie del 22 aprile 2020.

⁵⁸ Tutti dati presentati in questo paragrafo provengono dal sito ufficiale della CADUP citato *supra*, nota 20.

sembra inarrestabile a partire dal 2020. Nel 2025, la Corte africana è stata chiamata a conoscere solamente di 8 questioni. Non è affatto un caso che il 2017 sia l'anno a partire dal quale ha iniziato a produrre effetti la dichiarazione di recesso dall'accesso diretto ex art. 34-6 del Ruanda, né che nel 2020 abbia cominciato a vigere quella della Tanzania, seguita a ruota da Benin (2021), Costa d'Avorio (2021) e Tunisia (2026)⁵⁹.

È dunque evidente come l'attività contenziosa della Corte africana dipenda strettamente dalla decisione discrezionale dei Paesi membri dell'UA non solo di ratificare il Protocollo di Ouagadougou, ma anche di aderire alla possibilità di garantire l'accesso individuale e delle ONG una volta riconosciuta la sua giurisdizione.

L'attenzione della CADUP, dunque, si è sostanzialmente soffermata negli anni sempre sugli stessi Paesi; evidenza che, già da sola, potrebbe spiegare le insofferenze di tali Stati. A ciò si aggiunga poi quell'atteggiamento "audace" della Corte ravvisato nella sua giurisprudenza, la quale come si è detto non ha esitato a sindacare in maniera sostanziale l'operato degli esecutivi nazionali, mettendone in discussione la legittimità. Ebbene, ecco spiegato perché la lista dei Paesi che sta ritirando la dichiarazione ex art. 34-6 del Protocollo sia più nutrita di quella di quanti la stiano invece ratificando⁶⁰.

Sono solamente dodici sui trentaquattro che hanno ratificato il Protocollo gli Stati che nel corso di questi anni hanno deciso di garantire la possibilità di accesso diretto alla Corte di Arusha; al mese di aprile 2026, questa permane solamente in Burkina Faso, Gambia, Ghana, Guinea Bissau, Malawi, Mali e Niger.

Il primo stato a recedere è stato il Ruanda nel febbraio 2016, a soli tre anni dalla sua accettazione⁶¹. La decisione è arrivata dopo che, in un anno (ottobre 2014-settembre 2015), cinque ricorsi individuali erano stati presentati avverso il Paese; ma anche a pochi giorni dall'udienza sul primo di questi, il caso *Ingabire Victoire Umuhoya*, dal nome della *leader* del partito di opposizione *Unifed Democratic Forces* (UDF) condannata dalla Corte Suprema per aver negato e minimizzato il genocidio ruandese del 1994. Caso

⁵⁹ Le date si riferiscono all'anno a partire dal quale le dichiarazioni di recesso hanno effetto dato che, come specificato da Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, *Ingabire Victoire Umuhoya c. Repubblica del Ruanda*, ric. n. 03/2014, sentenza sulla competenza del 3 giugno 2016, esse hanno validità a partire da un anno dalla loro notifica e in questo lasso di tempo la Corte africana può ancora essere adita ai sensi dell'art. 34-6 del Protocollo, oltre che perfettamente legittimata a risolvere i casi a essa sottoposti in costanza di validità della dichiarazione, anche oltre i dodici mesi.

⁶⁰ Sull'argomento M. Ssenyonjo, *Direct Access to the African Court on Human and Peoples' Rights by Individuals and Non-Governmental Organizations*, cit.; S.H. Adjolohoun, *A crisis of design and judicial practice? Curbing state disengagement from the African Court on Human and Peoples' Rights*, in 20 *African Human Rights Law Journal*, 1-40 (2020); S. Tambasi Netya, C. Gathoni Miano, *Reflections on Direct Access to the African Court on Human and Peoples' Rights*, cit.

⁶¹ In tema O. Windridge, *Assessing Rwexit: the impact and implications of Rwanda's withdrawal of its article 34(6) declaration before the African Court on Human and Peoples' Rights*, in 2 *Afr. Hum. Rts. Y.B./Annuaire afr. dr. homme (AHRY/AADH)*, 243-258 (2018); D. Pavot, *Le retrait de la déclaration du Rwanda permettant aux individus et ONG de saisir la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples*, in *Rev. qué. dr. int'l*, 2017, 2, 221-237.

peraltro espressamente menzionato nella dichiarazione di recesso, ove si legge come «the Republic of Rwanda, in making the 22nd January 2013 Declaration never envisaged that the kind of person described above would ever seek and be granted a platform on the basis of the said Declaration»⁶².

All'insofferenza verso l'attività della Corte che ha contraddistinto la breve esperienza ruandese si è poi aggiunta quella della Tanzania, il cui recesso è avvenuto nel novembre 2019⁶³. Formalmente, lo Stato adduceva che la possibilità di cui all'art. 34-6 fosse stata implementata «contrary to the reservations submitted by the United Republic of Tanzania when making the declaration», e in particolare all'obbligo del previo esaurimento dei rimedi interni⁶⁴. Nel gennaio 2021, l'allora Procuratore generale Adelardus Kilangi ha accusato espressamente la CADUP di interferire ingiustamente con la Costituzione sovrana della Tanzania, sentenziando che «If the court wants Tanzania to reinstate the article, then it should abide by the country's Constitution which honours the judicial proceedings for which a claimant is allowed to follow and not otherwise»⁶⁵. Eppure, il fatto che si tratti dello Stato più convenuto dinanzi la Corte africana non può non indicare che si tratti di motivazioni pretestuose – perlomeno in parte – potendosi ravvisare la ragione reale piuttosto nell'elevato tasso di litigiosità avverso il Paese alimentato da ONG e cittadini, certamente agevolati dal fatto che il giudice regionale abbia sede proprio nella capitale Arusha. Considerato quanto la CADUP sia poco conosciuta dalla società civile africana, nonché le spesso insormontabili difficoltà economiche e logistiche che incontrano quanti vogliano rivolgersi ad essa, la collocazione geografica è tutt'altro che secondaria.

Nel 2020 è stato il turno di Benin e Costa d'Avorio, le cui dichiarazioni di recesso sono avvenute rispettivamente nel marzo e nell'aprile di quell'anno, come reazione immediata alle ordinanze provvisorie emanate dalla Corte africana nei menzionati casi *Ajavon* e *Soro*.

Quanto al Benin, la CADUP già aveva censurato l'operato dell'esecutivo guidato dal Presidente Talon – che in pochi anni ha condotto una delle maggiori speranze democratiche del continente in un processo di *backsliding* volto all'accentramento del potere, con l'aiuto di un giudice costituzionale ormai “alleato”⁶⁶ – con la decisione *Sébastien Germain Ajavon*

⁶² La dichiarazione di recesso è accessibile al link www.african-court.org/wpafc/wp-content/uploads/2020/10/Withdrawal-Rwanda.pdf.

⁶³ Su cui N. Greenfield, G. Markolovic, *What comes after withdrawing from the African Court of Human and Peoples' Rights? Filling the gaps to bring human rights-based claims against Tanzania*, in *International Law Blog*, 1 giugno 2020; V. Mtavangu, A. Mbilinyi, *Tanzania's Withdrawal from the African Court and its Effects in Safeguarding of Human and Peoples' Rights*, in 2 *JJnl Contemp. Afr. Legal Stud.*, 19-36 (2023).

⁶⁴ La dichiarazione di recesso è accessibile all'indirizzo www.african-court.org/wpafc/wp-content/uploads/2020/10/Withdrawal-Tanzania_E.pdf.

⁶⁵ Le dichiarazioni, rese il 6 gennaio 2021, sono consultabili via www.theeastafrican.co.ke/tea/news/east-africa/respect-judicial-sovereign-boundaries-tanzania-tells-court-3248976.

⁶⁶ Su questo tema sia concesso il rinvio a V. Carlino, *L'involuzione democratica nel continente africano. Quali indicazioni dall'emblematico caso del Benin?*, in *Federalismi.it*, 2020, 21, 58-82.

del marzo 2019⁶⁷, intimando l'abrogazione o revisione della legislazione nazionale relativa a una Corte speciale nominata dall'esecutivo che aveva condannato *in absentia* un esponente dell'opposizione (cd. CRIET), per renderla conforme ai principi del diritto di difesa, del *ne bis in idem* e dell'indipendenza della magistratura, mettendo così in discussione uno degli strumenti più significativi del rafforzamento del potere presidenziale nel Paese. Con la sentenza di merito del caso *Ajavon* del 2020, dopo aver ordinato la modifica di tutta una serie di disposizioni attinenti alla materia elettorale e della legge costituzionale n. 2019-40 che ha introdotto il Codice elettorale nel Paese (si noti, precedentemente avallata dalla Corte costituzionale nazionale in sede di controllo *a priori*), la CADUP ha pure giudicato, nella parte sulle riparazioni, «que l'État défendeur a violé son obligation d'assurer l'indépendance de la Cour constitutionnelle, dès lors, la Cour de céans ordonne à l'État défendeur de prendre toutes les mesures nécessaires pour que le mandat des juges de la Cour constitutionnelle soit empreint des garanties d'indépendance conformément aux normes internationales des droits de l'homme»⁶⁸. Infine, con la citata sentenza del dicembre 2020 relativa al caso *Noudehouenou*, la CADUP ha ritenuto la revisione costituzionale adottata nel 2019 in violazione del principio del consenso nazionale sancito dall'art. 10-2 della Carta africana della democrazia, delle elezioni e della governance, rilevando come la riforma fosse stata approvata in assenza di un effettivo coinvolgimento delle opposizioni e della società civile e intimando al Benin in via di riparazione «de prendre toutes les mesures afin d'abroger la loi n. 2019-40 du 1er novembre 2019 portant révision de la loi n.90-032 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la république du Bénin et toutes les lois subséquentes afin de garantir que ses citoyens participent librement et directement, sans aucun obstacle politique, administratif ou judiciaire, avant toute élection, sans répétition des violations constatées par la Cour et dans des conditions respectant le

⁶⁷ Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, *Sébastien Germain Ajavon c. Bénin*, ric. n. 013/2017, sentenza del 29 novembre 2019. Ai parr. 124-127 si legge: «La Cour rappelle que dans l'arrdt du 29 mars 2019, elle a constaté que les dispositions des articles 12 et 19 alinéa 2 de la loi n. 2018-13 du 2 juillet 2018 portant création de la CRIET ne sont pas conformes aux instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme et ratifiés par l'Etat défendeur, en l'occurrence d l'article 3(2) de la Charte et l'article 14(5) du PIDCP respectivement. 125. En particulier, la Cour a constaté que l'Etat défendeur a violé le droit du Requérant d'une égale protection de la loi garanti d l'article 3 de la Charte en ce que l'article 12 de la loi du 2 juillet 2018 portant création de la CRIET n'établit pas l'égalité entre les parties. 126. S'agissant de la non-conformité de l'article 19 alinéa 2 aux dispositions du PIDCP, la Cour rappelle qu'elle a considéré que l'Etat défendeur a violé le droit du Requérant au double degré de juridiction garanti à l'article 14(5) du PIDCP en ce que l'article 19 alinéa 2 de la loi du 2 juillet 2018 portant création de la CRIET dispose que les décisions de cette juridiction ne sont pas susceptibles d'appel. 127. Sur ces deux points, la Cour estime que l'Etat défendeur doit prendre les mesures nécessaires pour réviser les deux dispositions de la loi portant création de la CRIET de manière de les rendre conformes aux dispositions des articles 3(2) de la Charte et 14(5) du PIDCP».

⁶⁸ Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, *Sébastien Germain Marie Aikoué Ajavon c. Bénin*, ric. n. 062/2019, sentenza del 4 dicembre 2020, par. 361.

principe de la présomption d'innocence»⁶⁹. Il Benin si è dunque detto costretto a ritirare la dichiarazione ex art. 34-6 a causa delle «regrettables immixtions et intrusions fâcheuses de la Cour»⁷⁰, menzionando peraltro esplicitamente le misure cautelari di sospensione degli effetti della condanna penale pronunciata nei confronti di Sébastien Germain Ajavon⁷¹.

Misure cautelari “incisive” altresì decisive per la dichiarazione di recesso della Costa d'Avorio, infastidita dalla sospensione del mandato di arresto disposto nel Paese nei confronti di Guillaume Soro⁷² e da tutta una serie di «serious and unacceptable actions of the African Court [...] which not only constitute an infringement on the sovereignty of the State of Côte d'Ivoire [...] but also tend by their nature to cause serious disturbances to the legal order of states and undermine the rule of law through the advent of a real legal uncertainty»⁷³.

Infine, nel marzo 2025 è stato il turno della Tunisia, la cui dichiarazione di recesso è stata tutt'altro che sorprendente⁷⁴, alla luce del rapido percorso di autocratizzazione imposto dal Presidente Kaïs Saïed, che con la “sua” nuova Costituzione del 2022 ha rimpiazzato il testo del 2014, simbolo della transizione democratica nel Paese⁷⁵. Anche in questo caso, la Corte africana non ha esitato a dimostrarsi una valida alleata per le conquiste democratiche del Paese, sollecitata dai ricorsi ex art. 34-6 del Protocollo⁷⁶. Nella sentenza del settembre 2022 relativa al caso Ibrahim Ben Mohamed, la Corte ha esaminato i decreti presidenziali adottati da Kaïs Saïed dopo la proclamazione dello stato di eccezione nel luglio 2021, ai sensi dell'art. 80 della Costituzione tunisina del 2014. Attraverso tali decreti, il Presidente aveva sospeso il Parlamento, limitato l'immunità dei deputati e concentrato nelle proprie mani ampi poteri esecutivi e legislativi. La Corte ha ritenuto tali misure illegittime, ordinandone l'abrogazione, il ripristino dell'ordine

⁶⁹ Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, *Houngue Eric Noudehouenou c. Bénin*, ric. n. 003/2020, sentenza del 4 dicembre 2020, par. 123, su cui O.D. Akinkugbe, *Houngue Eric Noudehouenou v. Republic of Benin*, in 2 *Am. J. Int'l L.*, 281-287 (2021).

⁷⁰ La dichiarazione di recesso è consultabile al link www.african-court.org/wpafc/wp-content/uploads/2020/10/Withdrawal-Benin.pdf.

⁷¹ *Supra*, nota 53.

⁷² In argomento K. Kouame, E.J. Tiehi, *Le Cívexit ou le retrait par la Côte d'Ivoire de sa déclaration d'acceptation de la compétence de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples: un pas en avant, deux pas en arrière*, in *Rev. dr. l'homme*, 2022, 21.

⁷³ Così si esprime il comunicato ufficiale diffuso il 29 aprile 2020 dal Ministro per la Comunicazione, secondo quanto riportato da S.H. Adjolohoun, *A crisis of design and judicial practice?*, cit., 17.

⁷⁴ La dichiarazione di recesso è consultabile al link www.chr.up.ac.za/images/centrenews/2025/files/Tunisia_withdraw_declaration.pdf.

⁷⁵ In tema *ex multis* T. Groppi, *L'identità costituzionale tunisina nella Costituzione del 2014*, in T. Groppi, I. Spigno (cur.), *Tunisia. La primavera della Costituzione*, Roma, 2015, 19-20; F. Biagi, *Constitution-Building After the Arab Spring. A Comparative Perspective*, Cambridge, 2024. Sull'involuzione democratica nel Paese si veda S. Klibi, *La constitution tunisienne du 25 juillet 2022. La Constitution de la dé-démocratisation*, in *Federalismi.it*, 2023, 18 e sia permesso altresì rinviare a V. Carlino, *La Tunisia, tra crisi interna e pressioni europee. Messa in discussione della presunta sicurezza di un Paese al crocevia*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2024, 3.

⁷⁶ Sul tema si conceda il rimando a 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 *Federalismi.it-Focus Africa*, 2025, 23.

costituzionale e democratico e l'istituzione della Corte costituzionale prevista dalla Costituzione del 2014⁷⁷. La decisione del 13 novembre 2024 nel caso *Samia Zorgati c. Tunisia* ha poi censurato direttamente alcune delle più controverse riforme istituzionali promosse da Saïed e in particolare il decreto presidenziale n. 11 del 2022 di abolizione del Consiglio Superiore della Magistratura, ritenuto lesivo dell'indipendenza del potere giudiziario in quanto attribuiva al Capo dello Stato un'ingerenza indebita nella nomina, disciplina e revoca dei magistrati. La Corte ha inoltre ravvisato una violazione del principio di separazione dei poteri, osservando come la sospensione e il successivo scioglimento del Parlamento, uniti all'assunzione di ampi poteri legislativi da parte del Presidente tramite decretazione, avessero determinato una concentrazione eccessiva di potere nelle mani dell'esecutivo⁷⁸. Altresì interessante è il caso *Ghannouchi e altri*, esponenti di primo piano dell'opposizione politica arrestati nel 2022; con l'ordinanza di misure provvisorie del 28 agosto 2023, la CADUP ha ordinato alla Tunisia di garantire ai detenuti l'accesso immediato all'assistenza medica e legale, nonché di fornire informazioni precise sulle ragioni della loro detenzione, sottolineando l'estrema gravità della situazione e rilevando come gli arresti e la detenzione non apparissero conformi agli obblighi internazionali in materia di diritti umani e lasciando emergere, in modo piuttosto netto, il sospetto di un utilizzo politico della giustizia penale⁷⁹. La Tunisia ha anche chiesto che l'ordinanza fosse revocata, richiesta respinta dalla CADUP nel marzo 2025⁸⁰.

Pare dunque evidente che, come si è già avuto occasione di sostenere, il *democratic backsliding* rinvenibile anche nel continente africano «ha costituito testimonianza ulteriore del ruolo sempre crescente della Corte di Arusha, sovente guardata dagli esponenti delle opposizioni, dagli attivisti e dai cittadini come luogo nel quale sfidare le decisioni illegittime delle maggioranze in carica, le torsioni operate sul circuito della rappresentanza e le revisioni costituzionali non consensuali», risultando impossibile rivolgersi in maniera effettiva ad attori istituzionali nazionali⁸¹. Ne deriva, sul piano statale, una crescente insofferenza verso un ulteriore circuito di *accountability* dell'azione di governo, ascrivibile in una tendenza di portata più globale. Limitare o interrompere le vie di accesso alla CADUP si configura, in questa prospettiva, come una vera e propria strategia volta a sottrarsi a possibili controlli, censure e sanzioni, peraltro provenienti da un organo

⁷⁷ Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, *Ibrahim Ben Mohamed Ben Ibrahim Belguith c. Repubblica tunisina*, ric. n. 017/2021, sentenza del 22 settembre 2022.

⁷⁸ Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, *Samia Zorgati c. Repubblica tunisina*, ric. n. 016/2021, sentenza del 13 novembre 2024.

⁷⁹ Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, *Moahd Kheriji Ghannouch e altri c. Repubblica tunisina*, ric. n. 004/2023, ordinanza di misure provvisorie del 28 agosto 2023.

⁸⁰ Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, *Moahd Kheriji Ghannouch e altri c. Repubblica tunisina*, ric. n. 004/2023, decisione sulla revoca dell'ordinanza di misure provvisorie del 17 marzo 2025.

⁸¹ V. Carlino, *L'involuzione democratica nel continente africano. Quali indicazioni dall'emblematico caso del Benin?*, cit., 81.

giurisdizionale internazionale⁸², a ravvivare quel sentimento di reticenza verso qualsiasi tipo di ingerenza esterna negli affari interni che è originario nel sistema africano.

4. La persistente mancata implementazione delle decisioni della Corte

Il progressivo ritiro delle dichiarazioni statali ex art. 34-6 del Protocollo ha come inevitabile conseguenza, tra le altre, un forte indebolimento della credibilità della Corte africana, già seriamente impattata dalla mancata implementazione delle sue decisioni da parte dei Paesi condannati.

L'effettività della tutela giurisdizionale assicurata dalla CADUP dipende infatti in larga misura dalla capacità del sistema di garantire l'esecuzione delle sue decisioni, tradizionalmente considerata uno dei profili più fragili dell'intero meccanismo africano di protezione dei diritti⁸³. Il Protocollo del 1998 prevede in tal senso un obbligo positivo di attuazione volontaria in capo agli Stati convenuti, stabilendo all'art. 30 che questi «*s'engagent à se conformer aux décisions rendues par la Cour dans tout litige où ils sont en cause et à en assurer l'exécution dans le délai fixé par la Cour*», come poi ribadito all'art. 80 del Regolamento interno della Corte⁸⁴. E se è vero che tale forza esecutoria discende direttamente dalla definitività e inappellabilità delle decisioni della CADUP⁸⁵, la sua attuazione concreta permane

⁸² G. Le Floch, *La Cour africaine des droits de l'homme et des peuples. Défis et perspectives*, in *L'Observateur des Nations Unies*, 2024, 2, 67, scrive riguardo a tale atteggiamento degli Stati: «Il laisse à entendre qu'ils veulent bien ouvrir le prétoire tant que le juge les flatte et que les individus s'en détournent. Lorsqu'en revanche les victimes d'atteintes aux droits de l'homme s'adressent au juge et que celui-ci entend redresser les violations, les États récusent le mécanisme. Il est alors possible de se demander si le dépôt d'une déclaration ne vise pas seulement à améliorer l'image de l'État sur le plan international. Autrement dit, les déclarations de l'article 34, paragraphe 6 ne sauraient être des mouchoirs en papier que l'on jette après la première utilisation».

⁸³ Si vedano ampiamente M. Hébié, *L'exécution des décisions de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples*, in *Rev. Gén. Dr. Int'l Pub.*, 2017, 3, 689-726; 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 *1 Afr. Hum. Rts. Y.B./Annuaire afr. dr. homme (AHR/Y/AADH)*, 150-166 (2017); J.E. Tiehi, *L'exécution minimaliste de l'arrêt de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples dans l'affaire "Actions pour la protection des droits de l'homme (APDH) c. République de Côte d'Ivoire"*: much ado about nothing?, in *Rev. dr. l'homme*, 2020, 18; B. Kagina Senga, *Le mécanisme de suivi des décisions de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples: entre tâtonnement et nécessité de s'affirmer*, in *Cahiers rech. dr. fondam.*, 2021, 19, 127-135; T. Lardeux, *L'exécution des décisions de la cour africaine des droits de l'homme et des peuples*, in G. Le Floch (cur.), *La Cour africaine des droits de l'Homme et des Peuples*, cit., 213-234.

⁸⁴ Regolamento interno della Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, art. 80: «1. Conformément à l'article 30 du Protocole, les États parties se conforment pleinement aux décisions de la Cour et en assurent l'exécution dans les délais fixés par la Cour. 2. Toutes les parties se conforment aux décisions de la Cour».

⁸⁵ Secondo il Protocollo di Ouagadougou del 1998, art. 28: «1. La Cour rend son arrêt dans les quatre-vingt dix (90) jours qui suivent la clôture de l'instruction de l'affaire. 2. L'arrêt de la Cour est pris à la majorité; il est définitif et ne peut faire l'objet d'appel. 3. La Cour peut, sans préjudice des dispositions de l'alinéa (2) qui précède, réviser son arrêt, en cas de survenance de preuves dont elle n'avait pas connaissance au moment de

strettamente connessa all'esistenza e al funzionamento di un meccanismo di controllo, affidato nel sistema africano al Consiglio esecutivo dell'Unione africana, che vigila sull'esecuzione delle decisioni della Corte in nome dell'Assemblea dei capi di Stato e di governo⁸⁶.

Eppure, al di là delle previsioni formali, stando all'ultimo rapporto sulla sua attività redatto dalla Corte, sul totale dei 104 casi conclusi con pronunce di condanna e intimazione di misure riparatorie emesse al 31 dicembre 2025, 102 sono ancora in attesa di un'esecuzione integrale (da parte di Benin, Costa d'Avorio, Kenya, Libia, Mali, Malawi, Ruanda, Tanzania e Tunisia)⁸⁷. Solamente 2 sono stati attuati completamente, entrambi dal Burkina Faso, mentre 10 in maniera parziale⁸⁸.

La "disobbedienza" statale travolge anche l'obbligo esistente per gli Stati di redigere un rapporto sull'esecuzione delle decisioni della CADUP previsto nel Regolamento interno, dato che in 92 casi su 104 – corrispondente all'88% del totale – i Paesi condannati non hanno inviato alla Corte alcuna informazione sullo stato di implementazione, nonostante i solleciti a più riprese loro inviati⁸⁹.

In caso di mancata collaborazione, al fine di valutare il rispetto delle sue decisioni, il giudice regionale può anche richiedere informazioni da altre fonti attendibili, disponendo altresì in caso di controversia della possibilità di fissare un'udienza, che può concludersi con l'emissione di un'ordinanza a garanzia dell'esecuzione (Regolamento interno, art. 81)⁹⁰. Tale controllo di

sa décision et dans les conditions déterminées dans le Règlement Intérieur. 4. La Cour peut interpréter son arrêt. 5. L'arrêt de la Cour est prononcé en audience publique, les parties étant dûment prévenues. 6. L'arrêt de la Cour est motivé. 7. Si l'arrêt de la Cour n'exprime pas, en tout ou en partie, l'opinion unanime des juges, tout juge a le droit d'y joindre une opinion individuelle ou dissidente». Inoltre, ai sensi del Regolamento interno della Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, art. 72: «1. Sous réserve des dispositions de l'article 28, alinéa 2 du Protocole, l'arrêt de la Cour est définitif. 2. L'arrêt de la Cour a force obligatoire pour les parties en litige et est exécutoire conformément à l'article 30 du Protocole».

⁸⁶ Protocollo di Ouagadougou del 1998, art. 29: «1. L'arrêt de la Cour est signifié aux parties en cause et transmis aux Etats membres de l'OUA ainsi qu'à la Commission. 2. Les arrêts de la Cour sont aussi notifiés au Conseil des Ministres qui veille à leur exécution au nom de la Conférence».

⁸⁷ Il Rapporto 2025 è quello citato *supra* alla nota 2. Le decisioni non implementate sono così distribuite: Benin 8, Costa d'Avorio 6, Kenya 1, Libia 1, Mali 2, Malawi 1, Ruanda 3, Tanzania 76 e Tunisia 4.

⁸⁸ I due casi in cui le decisioni della CADUP sono state integralmente implementate sono: Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, *Lohé Issa Konate c. Burkina Faso*, ric. n. 004/2013, ordinanza di misure provvisorie del 4 ottobre 2013, sentenza di merito del 5 dicembre 2014, sentenza sulle riparazioni del 3 giugno 2016; Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, *Abdoulaye Nikiema, Ernest Zongo, Blaise Ilboudo & Mouvement burkinabè des droits de l'homme et des peuples c. Burkina Faso*, ric. n. 012/2011, sentenza di merito del 28 marzo 2014, sentenza sulle riparazioni del 5 giugno 2015.

⁸⁹ Anche in questo caso i dati provengono dal Rapporto 2025 sull'attività della Corte.

⁹⁰ Regolamento interno della Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, art. 81: «1. L'État ou les États concerné(s) soumettent des rapports d'exécution des décisions de la Cour et ces rapports sont, à moins que la Cour n'en décide autrement, transmis au (x) requérant (s) pour observations. 2. La Cour peut obtenir des informations pertinentes à partir d'autres sources crédibles d'informations pour évaluer le respect de ses décisions. 3. En cas de différend sur l'exécution de ses décisions, la Cour peut, entre autres, tenir une audience pour évaluer la mise en œuvre de ses décisions. À l'issue de

tipo giurisdizionale è una novità introdotta con le modifiche del regolamento del 2020, e si affianca a quello politico-istituzionale già presente, che rimette il compito di vigilanza agli organi dell'UA; forse, a indicare la volontà della Corte di agire in prima persona per porre un freno a una tendenza pericolosa e apparentemente inarrestabile⁹¹. Al 30 aprile 2026, solamente un'udienza di controllo sull'esecuzione si è celebrata ad Arusha, in merito al celebre caso *African Commission on Human and Peoples' Rights c. Kenya*, nel quale la CADUP ha ravvisato una violazione dei diritti della comunità indigena Ogiek da parte del Kenya, e in particolare in relazione all'espulsione dalle terre ancestrali della foresta di Mau e alla mancata tutela del loro legame con il territorio. A seguito della sentenza di merito del 2017 e della decisione sulle riparazioni del 2022, la persistente mancata esecuzione statale ha indotto la Corte ad attivare il nuovo meccanismo di *follow-up* previsto dal Regolamento del 2020. L'ordinanza del 4 dicembre 2025 ha così evidenziato la mancata implementazione delle sue precedenti decisioni, ordinando «à l'État défendeur de prendre immédiatement toutes les mesures administratives, législatives ou autres nécessaires afin de remédier à toutes les violations établies dans l'arrêt sur le fond» e ricordando che uno Stato «ne peut invoquer son droit interne pour justifier un manquement à ses obligations internationales»⁹². Tuttavia, sembra evidente come neanche questa nuova procedura possa avere conseguenze concrete in assenza di una cooperazione tanto degli Stati quanto degli organi dell'UA.

In merito a quest'ultimo aspetto, resta fermo che «Lorsque la Cour constate le non-respect par un État partie de ses décisions, elle en fait rapport à la Conférence, conformément à l'article 31 du Protocole. La Cour peut mettre à la disposition de la Conférence toute information qu'elle estime pertinente aux fins d'exécution de ses décisions»⁹³. Ad ogni modo, nessuna indicazione è fornita sul raccordo tra i due circuiti di controllo, né è stata colmata la lacuna relativa a ruolo e procedura dinanzi al Consiglio esecutivo dell'Unione Africana, a cui nemmeno sono attribuiti specifici poteri sanzionatori nei confronti degli Stati inadempienti. Peraltro, gli organi dell'UA hanno alle volte mostrato una certa ritrosia nel cooperare con la Corte in materia. È indicativo in tal senso come il *Comité des représentants*

cette audience, la Cour se prononce et, si nécessaire, rend une ordonnance pour garantir l'exécution de ses décisions. 4. Lorsque la Cour constate le non-respect par un État partie de ses décisions, elle en fait rapport à la Conférence, conformément à l'article 31 du Protocole. 5. La Cour peut mettre à la disposition de la Conférence toute information qu'elle estime pertinente aux fins d'exécution de ses décisions».

⁹¹ B. Kagina Senga, *Le mécanisme de suivi des décisions de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples*, cit., 130, nota come la revisione operata sul Regolamento nel 2010 abbia anche modificato la disposizione di cui al precedente art. 64-2, secondo cui «L'arrêt est également notifié au Conseil exécutif qui veille à son exécution au nom de la Conférence», eliminando al nuovo art. 73-2 l'ultima parte («L'arrêt est également notifié au Conseil exécutif»). Secondo l'A., tale novità, in combinato col nuovo art. 81, evidenzerebbe la volontà della Corte di impegnarsi maggiormente nel vegliare sull'esecuzione delle sue decisioni.

⁹² Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, *Commissione africana dei diritti dell'uomo e dei popoli c. Repubblica del Kenya*, ric. n. 006/2012, sentenza sul merito del 26 maggio 2017; sentenza sulle riparazioni del 23 giugno 2022; sentenza sull'esecuzione delle decisioni precedenti del 4 dicembre 2025.

⁹³ *Supra*, nota 88.

permanents (COREP, organo che svolge una funzione di supporto al Consiglio esecutivo dell'UA, formulando raccomandazioni e proposte) abbia nel 2018 raccomandato al Consiglio esecutivo di non menzionare più i nomi dei Paesi che non implementano le pronunce della CADUP nelle sue decisioni sui rapporti d'attività da questa redatti⁹⁴. Il suggerimento è stato poi adottato dal Consiglio, nonostante l'art. 31 del Protocollo specifichi che tali rapporti debbano soffermarsi proprio sui casi in cui uno Stato non abbia eseguito le decisioni⁹⁵. Il giudice di Arusha, anche in quel caso attento ad agire proattivamente, ha comunque continuato a menzionare esplicitamente i Paesi inadempienti. Purtroppo, il meccanismo di *naming and shaming* non sortisce gli effetti sperati, e questi continuano a mostrarsi «tantôt négligents (en ne les exécutant que partiellement), tantôt désinvoltes (ne transmettant aucune information sur l'état d'exécution), tantôt méprisants, indiquant ouvertement qu'ils n'exécuteront point les décisions de la Cour)»⁹⁶.

Evidentemente, gli Stati che hanno accettato di essere convenuti dinanzi alla CADUP da cittadini e ONG ai sensi dell'art. 34-6 del Protocollo, resisi conto delle implicazioni di tale decisione, hanno deciso di ignorarne le conseguenze, utilizzando principalmente l'argomento della sovranità per sostenere la liceità delle loro violazioni all'obbligo esecutorio delle sentenze. I Paesi tentano di giustificare la loro inadempienza, adducendo una ingerenza eccessiva negli affari interni⁹⁷. Si tratta di quanto già visto in merito alle dichiarazioni sul ritiro della possibilità di accesso diretto ex art. 34-6; come la Costa d'Avorio nel caso Soro o il Benin nel caso Ajavon, ad esempio, gli Stati denunciano gravi violazioni dei loro ordinamenti interni provenienti da Arusha, ciò da cui fanno derivare la necessità di non adempiere a decisioni ritenute illegittime e finanche pericolose e, contestualmente, di "tagliare" le vie d'accesso alla CADUP.

I due temi – recesso dalla possibilità di accesso diretto per cittadini e ONG e mancata implementazione delle decisioni della Corte africana – sono più che interconnessi, risultando piuttosto consequenziali tra loro.

5. Riflessioni conclusive: verso un rilancio sistemico della tutela regionale, tra attivismo e resistenze

La Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli sembra dunque intrappolata in una sorta di circolo vizioso, vittima del suo stesso attivismo. Gli apprezzabili sviluppi giurisprudenziali nel corso dei venti anni di attività

⁹⁴ Si veda *Rapport d'activité de la cour africaine des droits de l'homme et des peuples (CAHDP) – 1 janvier– 31 décembre 2018*, disponibile via www.african-court.org/afchpr/rapport-dactivite-de-la-cour-africaine-des-droits-de-lhomme-et-des-peuples-1er-janvier-31-decembre-2018/?lang=fr, par. 51. Secondo G. Le Floch, *La Cour africaine des droits de l'homme et des peuples. Défis et perspectives*, cit., 63, «Cet exemple démontre que les organes de l'UA sont plus prompts à défendre les intérêts de l'Etat que ceux de la justice».

⁹⁵ Protocollo di Ouagadougou del 1998, art. 31: «La Cour soumet à chaque session ordinaire de la Conférence un rapport annuel sur ses activités. Ce rapport fait état en particulier des cas où un Etat n'aura pas exécuté les décisions de la Cour».

⁹⁶ Così L. Burgorgue-Larsen, *La Cour africaine des droits de l'homme et des peuples à la croisée des chemins*, cit., 641.

⁹⁷ T. Lardeux, *L'exécution des décisions de la cour africaine des droits de l'homme et des peuples*, cit., 222-226.

fin qui svolti hanno riaperto le reticenze statali verso di essa, che ne avevano rallentato la creazione prima e condizionato le regole di funzionamento poi, al punto che le sfide alle quali essa è confrontata attualmente evidenziano con forza gli aspetti più “fragili” del sistema regionale, dei quali si poteva legittimamente auspicare un superamento dopo la sua messa in moto. Ancora oggi, invece, la CADUP è un organo poco conosciuto, difficile da adire da un punto di vista tanto formale che sostanziale, che gode di scarsa credibilità e fiducia, in seno a un sistema regionale costruito attorno alla sovranità statale⁹⁸.

In questa prospettiva, non può trascurarsi come vi sia in dottrina chi ritiene che le resistenze nazionali siano – almeno in parte – causate dall’evoluzione della giurisprudenza della Corte stessa, talora percepita come eccedente i confini della propria competenza⁹⁹. Se è vero, lo si è detto, che l’attivismo mostrato dalla CADUP abbia indubbiamente indispettito gli Stati, una eccessiva “prudenza” non rappresenta la soluzione ideale, a parere di chi scrive. Evidentemente, la dinamica tra il giudice e i Paesi membri dell’UA dovrebbe smorzare i toni di aspra conflittualità che attualmente la caratterizza, senza per ciò che il primo abbandoni il compito affidatole nel sistema regionale di tutela dei diritti. Piuttosto, è su questo nel suo insieme e sulla complessità delle interazioni tra gli attori che lo compongono che bisognerebbe porre attenzione, spingendo per una cooperazione ad oggi eccessivamente debole¹⁰⁰. Invero, l’ineffettività di cui si è discusso in questo lavoro non riguarda unicamente la Corte, travolgendo l’intero sistema africano di tutela dei diritti. Soltanto un rafforzamento di questo nel suo complesso può rin vigorire la rete di protezione regionale, al fine di dare concretezza ai contenuti estesi e innovativi della Carta di Banjul. Le azioni da intraprendere a tal fine sono molteplici.

Anzitutto, è necessario che la CADUP, assieme agli altri attori istituzionali previsti nell’Unione Africana, si faccia promotrice di una più incisiva attività di diffusione, sensibilizzazione e valorizzazione del proprio ruolo, al fine di accrescere la consapevolezza, tanto a livello statale quanto presso la società civile, circa la sua centralità nel sistema regionale di tutela dei diritti umani. In questa prospettiva, appare fondamentale investire in strategie volte a rendere maggiormente accessibile e comprensibile l’operato della Corte, anche attraverso il rafforzamento del dialogo con le istituzioni nazionali, gli operatori del diritto, le organizzazioni non governative e gli attori accademici. Azione che dovrebbe altresì accompagnarsi a un rafforzamento delle reti di cooperazione con tutti gli organi giurisdizionali e non, preposti alla tutela dei diritti nel continente, valorizzando il dialogo e lo scambio di informazioni e *best practices*. Apprezzabile in questa ottica anche

⁹⁸ Si vedano anche le riflessioni proposte da V. Piergigli, *La Corte africana dei diritti dell’uomo e dei popoli e il mito di Sisifo*, in *Lo Stato*, 2018, 10, 439–465.

⁹⁹ Così M. Camara, *Jurisdictional Restraint: Rescuing the African Court on Human and Peoples’ Rights*, in 124 *Colum. L. Rev.*, 2105–2152 (2024).

¹⁰⁰ In questo senso anche M. Ssenyonjo, *Responding to Human Rights Violations in Africa: Assessing the Role of the African Commission and Court on Human and Peoples’ Rights (1987–2018)*, in 1 *Int’l Hum. Rts. L. Rev.*, 1–42 (2018); C. Drigo, *Percorsi di tutela dei diritti umani nel Sistema regionale africano. Profili sostanziali, profili 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*, in *Federalismi.it*, 2026, 1.

la collaborazione in essere con le Corti di Strasburgo e San José, con le quali ogni due anni vengono organizzati incontri trilaterali poi traslati in rapporti congiunti pubblicati sui siti ufficiali dei tre giudici.

Tale strategia dovrebbe essere orientata a favorire l'accesso verso il giudice di Arusha, sotto diverse prospettive.

Un primo obiettivo è quello di colmare, almeno in parte, il diffuso e problematico vuoto di conoscenza presente tra i cittadini – e spesso anche le ONG – africani rispetto al ruolo, al funzionamento e alle competenze della Corte (e della Commissione), che necessariamente rappresenta un limite alla presentazione di richieste ai due organi. Circostanza altresì aggravata da fattori di natura socioeconomica, tra cui le limitate risorse economiche di individui e organizzazioni, che incidono sulla possibilità di sostenere i costi del contenzioso e di accedere a un'adeguata assistenza legale¹⁰¹. Sotto questo aspetto, tra le raccomandazioni formulate dalla Corte nel rapporto sull'attività del 2025 volte a rafforzare gli strumenti idonei a rendere effettivo l'accesso alla giustizia regionale, assume particolare rilievo l'insistenza sulla necessità di rendere pienamente operativo il Fondo di assistenza legale dell'UA, istituito già negli anni successivi alla creazione del sistema giurisdizionale regionale per consentire a individui e organizzazioni privi di adeguate risorse economiche di sostenere i costi del contenzioso dinanzi agli organi del sistema africano, contribuendo così a colmare il divario tra la titolarità dei diritti e la loro effettiva giustiziabilità. Nonostante la sua previsione formale, esso ha conosciuto nel tempo una operatività estremamente limitata, se non sostanzialmente assente, rimanendo a lungo privo delle risorse e delle strutture necessarie per funzionare in modo efficace. A ciò si collega la raccomandazione rivolta agli Stati membri e agli altri attori coinvolti nella tutela dei diritti umani di contribuire finanziariamente al Fondo mediante versamenti volontari. Tale indicazione mette in luce, da un lato, la natura cooperativa e condivisa della responsabilità per il funzionamento del sistema regionale, e, dall'altro, la persistente dipendenza di questi strumenti da un impegno politico concreto e continuativo. In assenza di risorse adeguate e stabili, infatti, anche i meccanismi più avanzati rischiano di rimanere inoperanti o di avere un impatto limitato¹⁰².

Ulteriore scopo – a ciò intrinsecamente connesso – è poi quello di favorire il consenso nazionale nei confronti della CADUP, che a cascata dovrebbe spronare i ventuno Paesi membri dell'UA che non lo hanno ancora

¹⁰¹ «La Cour africaine des droits de l'homme et des peuples demeure encore aujourd'hui largement méconnue des Africains. Beaucoup d'entre eux ignorent ne serait-ce que sa simple existence. En outre, ceux qui en ont connaissance, peuvent la considérer comme fort lointaine. L'Afrique étant un continent très vaste, Arusha se situe pour certains justiciables de la Cour, à plusieurs milliers de kilomètres». Così G. Le Floch, *La Cour africaine des droits de l'homme et des peuples. Défis et perspectives*, cit., 73.

¹⁰² Nelle raccomandazioni di cui al Rapporto sull'attività della Corte del 2025, citato *supra* alla nota 2, si legge: «[...] v. Le Président de la Commission de l'Union africaine devrait prendre toutes les mesures nécessaires pour rendre opérationnel le Fonds d'aide juridique en faveur des organes de l'Union africaine chargés des droits de l'homme; vi. Les États membres et les autres acteurs concernés par les droits de l'homme sur le continent devraient verser de généreuses contributions volontaires au Fonds afin d'en assurer la pérennité et le succès [...]».

fatto a riconoscerne la giurisdizione, i ventisei Stati parti al Protocollo del 1998 a depositare la dichiarazione di accesso diretto per cittadini e ONG di cui all'art. 34-6 e i sei che l'hanno ritirata a riconsiderare la loro decisione. Evidentemente, si tratta di azioni prodromiche a qualsiasi tipo di ragionamento ulteriore sull'effettività del sistema giurisdizionale di tutela.

E tuttavia, nell'attesa di tale "ritorno virtuoso", la cooperazione sinergica tra gli organi dell'UA si impone come indispensabile per innescare l'azione della Corte, proprio mentre gli Stati cercano di limitarla. Ritenendosi inverosimile l'estensione della competenza a conoscere di ricorsi individuali e di ONG indipendentemente dalla dichiarazione nazionale che lo consente espressamente, pare opportuno volgere lo sguardo alle altre vie d'accesso verso Arusha. E se la mancata esplosione del contenzioso interstatale non sembra destinata ad alcuna inversione di tendenza nei prossimi anni¹⁰³, la Commissione africana non può allora più esimersi dallo scendere in campo e iniziare a sollecitare la Corte in maniera più sistematica e strategica. Come si è detto, alla luce dell'art. 5, par. 1, lett. a), del Protocollo, essa dispone di una legittimazione autonoma ad adire il giudice regionale, che le consente di supplire, almeno in parte, alle limitazioni derivanti tanto dalla ritrosia degli Stati ad attivare il contenzioso interstatale quanto dalle restrizioni all'accesso diretto di individui e ONG. In questa prospettiva, la Commissione può fungere da motore propulsivo addizionale del contenzioso regionale, capace di selezionare e deferire alla Corte i casi più rilevanti, in particolare laddove siano in gioco violazioni gravi o sistemiche dei diritti garantiti dalla Carta africana e nei casi in cui gli Stati abbiano ignorato le decisioni della Commissione stessa. Attraverso il rinvio alla Corte, la Commissione può dunque contribuire a ottenere decisioni vincolanti, rafforzando al contempo l'autorità e l'impatto delle proprie conclusioni, nell'ottica di complementarietà tra i due organi esplicitamente prevista dal Protocollo del 1998 (in particolare artt. 2, 5 e 6). Un tale assetto "integrato", nel quale il controllo quasi-giurisdizionale si combina con la decisione giurisdizionale, potrebbe contribuire a colmare, almeno in parte, le attuali carenze del sistema in termini di accesso e di attivazione della Corte, rafforzandone la coerenza e l'effettività complessiva.

Infine, e ancora in attesa di un rinnovato spirito collaborativo con i Paesi membri dell'UA, gli organi di questa istituzione dovrebbero attivarsi per realizzare un sistema di controllo effettivo sull'esecuzione delle decisioni della CADUP, che preveda sanzioni efficaci da comminare agli Stati condannati inadempienti rispetto alle misure riparatorie ordinate. Si tratta di un'esigenza non più procrastinabile, data l'impellenza di tamponare la mancanza di credibilità che coinvolge non solo la Corte africana, ma l'intero sistema regionale di tutela dei diritti.

In definitiva, il futuro della Corte africana non sembra potersi giocare esclusivamente sul terreno della sua giurisprudenza, né su quello di una

¹⁰³ Si veda G. Pascale, *La mancata "esplosione" del contenzioso interstatale nel sistema africano di tutela dei diritti umani*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2021, 3, 657-670. L'A. evidenzia come la mancata espansione del contenzioso interstatale nel sistema africano sia riconducibile alla convergenza di fattori strutturali, tra cui la limitata credibilità degli Stati in materia di diritti umani, il persistente rilievo del principio di non ingerenza e la prevalenza di considerazioni politico-diplomatiche sulla tutela collettiva dei diritti.

auspicata – ma allo stato assai incerta – riapertura degli Stati nei confronti della giurisdizione sovranazionale. Esso appare indissolubilmente legato alla capacità del sistema nel suo complesso di evolversi verso forme più mature di cooperazione istituzionale, nelle quali la tutela dei diritti umani sia percepita non come limite alla sovranità, ma come suo necessario complemento. Solo in presenza di un simile mutamento, l'attivismo della CADUP potrà cessare di essere percepito come elemento destabilizzante, per rappresentare piuttosto uno strumento essenziale per l'affermazione effettiva dei diritti fondamentali nel continente, in continuità con i successi registrati in questi primi venti anni di attività.

Valentina Carlino
Dip.to di Studi aziendali e giuridici
Università degli studi di Siena
valentina.carlino@unisi.it