

Luci e ombre di vent'anni di attività consultiva della Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli

di Elisa Bertolini

Abstract: *Strengths and Weaknesses of Twenty Years of Advisory Jurisdiction of the African Court on Human and Peoples' Rights* – This article critically assesses twenty years of advisory jurisdiction of the African Court on Human and Peoples' Rights (AfCHPR). While numerically limited, the Court's advisory practice reveals significant normative potential. The study examines both the formal construction of the advisory function under Article 4 of the 1998 Protocol and its substantive development through case law. Particular attention is devoted to the *locus standi*, where the Court has adopted a restrictive interpretation requiring formal recognition by the African Union, thereby limiting access for non-governmental organizations. The analysis highlights a structural asymmetry between advisory and contentious jurisdiction: although advisory opinions allow for evolutive and systemic interpretation of regional human rights law, access constraints and institutional caution have curtailed their transformative impact. Through an examination of key opinions—ACERWC, Vagrancy Laws, Elections during Public Health Emergencies, and Regional Rotation in the Pan-African Parliament—the article argues that the Court has contributed to doctrinal clarification and normative development, yet remains institutionally cautious. Pending advisory requests, particularly on climate change, represent a decisive test for the future role of advisory jurisdiction as a laboratory for progressive interpretation within the African human rights system.

Keywords: Advisory jurisdiction; Contentious jurisdiction; Locus standi; Ratione materiae; Evolutionary interpretation.

1. Premessa

Nel continente africano, ove la protezione dei diritti fondamentali si rivela ancora piuttosto deficitaria, l'istituzione della Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli (CADUP) ha rappresentato una prima parziale rottura di un *trend* ormai radicato¹. Su tale scia è stata attribuita alla Corte una giurisdizione consultiva la quale, caratterizzandosi per una minore conflittualità rispetto a quella contenziosa – e pertanto più in linea con la

¹ F. Viljoen, *International Human Rights Law in Africa*, 2^a ed., Oxford, 2012, 446. V. anche R. Murray, *Human Rights in Africa: From the OAU to the African Union*, Cambridge, 2004; F. Oluwadare Adegale, Z. Monisola Olaitan, *Special Focus: Implementation of decisions of the African Court on Human and Peoples' Rights*, in 25(2) *AHRLJ* 931 (2025); R. Dixon, T. Ginsburg, A.K. Abebe (eds.), *Comparative Constitutional Law in Africa*, London, 2022; Patient Mpunga-Biayi, "The Influence of the European Court on Human Rights on the African Court on Human and Peoples' Rights", in *European Yearbook on Human Rights* 2025 32-61 (2025).

tradizione africana² –, può favorire una più incisiva protezione dei diritti³ e cercare così di colmare i *deficit*, a cominciare da quello di democraticità, che continuano ad affliggere il continente. Le opinioni che una corte rilascia nell'esercizio della propria attività consultiva possono infatti offrire non soltanto importanti chiarimenti in punto di diritto ma, specialmente, promuovere un'evoluzione concettuale del diritto internazionale dei diritti umani⁴. A ciò va aggiunto che la funzione consultiva, pur non avendo valore vincolante, hanno potenzialmente effetti soggettivi alternativi⁵, più vasti rispetto a quelli derivanti dalla giurisdizione contenziosa, in quanto non sono né *inter partes* né legato a un caso specifico.

L'istituzione della CADUP non può che essere positivamente salutata. Quindi, va valutata, nel corso di due decenni, la sua incidenza nella promozione dei diritti fondamentali sul continente africano, in particolar modo mediante la sua attività consultiva.

La valutazione non è affatto agevole, giacché molteplici possono essere gli angoli interpretativi da cui esaminare l'attività consultiva della Corte. Anche volendo limitarsi all'analisi quantitativa, dunque quante richieste sono state depositate, accolte e rigettate, i numeri possono fornirci diverse indicazioni, anche apparentemente contraddittorie tra loro. Lo stesso può dirsi in merito all'analisi qualitativa.

Il saggio non si propone pertanto di rispondere in maniera netta e univoca alla domanda sull'effettivo contributo della CADUP alla promozione dei diritti in Africa. Al contrario, esso mira a discutere criticamente il bilancio della Corte nell'esercizio della sua attività consultiva. Ciò significa analizzarne innanzitutto la progressiva costruzione dal punto di vista formale (pattizio), e poi sostanziale per il tramite dei pareri stessi in cui la CADUP ne ha fissato i limiti. Su questa base si tenterà di valutarne

² *Ex multis*, v. W. Maraire, *The Pursuit of an Appropriate Dispute Resolution Philosophy for Africa*, in 69(1) *J. Afr. Law* 1 (2025); e E.A. Imparato, *Il continente africano tra tradizioni giuridiche autoctone e contaminazione con i modelli occidentali*, in *federalismi.it*, 2024, 31, 1. Più risalenti, v. T.O. Elias, *The Nature of African Customary Law*, Manchester, 1956 e K. Wiredu, *Cultural Universals and Particulars: An African Perspective*, Bloomington, 1996. In particolare sulla filosofia *ubuntu*, si v. C. Wielenga, M. Batley, *Beyond Restorative Justice: Understanding Justice from an African Perspective*, in 9(1) *Ubuntu: Journal of Conflict and Social Transformation* 43 (2020); O. Oko Elechi, S.V.C. Morris, E.J. Schauer, *Restoring Justice (Ubuntu): An African Perspective*, in 20(1) *International Criminal Justice Review* 73 (2010). Malawi, Etiopia e Kenya sono casi interessanti sotto questo profilo; v. rispettivamente: A. Sitolo, K. Muigua, N. Kabira, *The Place of Traditional Mediation in Enhancing Access to Justice in Malawi*, in 70(1) *J. Afr. Law* 290 (2026); E.L. Enyew, *Ethiopian Customary Dispute Resolution Mechanisms: Forms of Restorative Justice?*, in 14(1) *African Journal on Conflict Resolution* 125 (2014); e B. Bwire, *Integration of African Customary Legal Concepts into Modern Law: Restorative Justice: A Kenyan Example*, in 9(1) *Societies* 17 (2019).

³ Come è stato per la Corte interamericana. V. A.P. van der Mei, *The advisory jurisdiction of the African Court on Human and Peoples' Rights*, in 5 *AHRLJ* 27, 31 (2005).

⁴ T. Buergenthal, *The Advisory Practice of the Inter-American Human Rights Court*, in 79(1) *Am. J. Int. Law* 18 (1985).

⁵ Ci si riferisce qui al fatto che non essendo vincolante, l'opinione può generare un effetto persuasivo. V. E.K. Quashigah, *The African Court of Human Rights: Prospects in Comparison with the European Court of Human Rights and the Inter-American Court of Human Rights*, in 10 *Proc. Afr. Soc'y Int'L & Comp. L.* 59, 54-55 (1998).

l'impatto, entrando nel merito degli accoglimenti come dei rigetti, cercando di decodificare la direzione che essa ha voluto imprimere all'attività consultiva⁶.

2. L'edificazione dell'attività consultiva

La Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli (CADUP), istituita nel 1998, è dotata di attività consultiva ai sensi dell'art. 4 del *Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Establishment of an African Court on Human and Peoples' Rights*⁷. Ai sensi del c. 1, la Corte può pronunciarsi su richieste di pareri consultivi in merito a questioni relative all'interpretazione di strumenti sui diritti umani e alla loro applicazione; questo su richiesta degli Stati membri dell'OUA, dell'OUA⁸, dei suoi organi e di qualunque altra organizzazione da essa riconosciuta. Il c. 2 aggiunge l'obbligo di argomentare le proprie opinioni, che include la possibilità per ogni giudice di redigere un'opinione separata ovvero dissenziente. Il protocollo entra in vigore, con la quindicesima ratifica (*ex art. 34, c. 3*), nel gennaio 2004 e la Corte diventa operativa nel 2006, a seguito dell'elezione dei giudici.

L'architettura istituzionale del meccanismo africano di tutela dei diritti si è dunque messo in moto, non senza qualche difficoltà⁹, decenni dopo sia rispetto al contesto decoloniale che lo ha visto abbozzarsi nel 1961¹⁰ che all'adozione dell'*African Charter on Human and Peoples' Rights* nel 1981¹¹. La Corte rappresenta uno snodo fondamentale in questo meccanismo di tutela, pur essendo un'istituzione ancora in transizione.

⁶ I pareri sono disponibili in www.african-court.org/cpmt/advisory-finalised, mentre le richieste pendenti in www.african-court.org/cpmt/advisory-pending.

⁷ Sui primissimi commenti al *Protocollo*, si v. A.P. van der Mei, *The new African Court on Human and Peoples' Rights: Towards an effective human rights protection mechanism for Africa?*, 18(1) *LJIL* 113 (2005); J. Harrington, *The African Court on Human and Peoples' Rights*, in M. Evans, R. Murray (eds), *The African Charter on Human and Peoples' Rights. The system in practice, 1986-2000*, Cambridge, 2001, 305; A. O'Shea, *A critical reflection on the proposed African Court on Human and Peoples' Rights*, 1 *AHRLJ* 285 (2001); N. Udombana, *Toward the African Court on Human and Peoples' Rights: Better late than never*, in 3 *Yale Hum. Rts. & Dev. L. J.* 45 (2000); J. Mubangizi, A. O'Shea, *An African Court on Human and Peoples' Rights*, in 24 *S. Afr. YIL* 256 (1999); M. Mutua, *The African Human Rights Court: A two-legged stool?*, in 21 *Hum. Rts Q.* 342 (1999); G. Naldi, K. Magliveras, *Reinforcing the African system of human rights: The Protocol on the Establishment of a Regional Court of Human and Peoples' Rights*, in 16 *Neth. Q. Hum. Rights* 431 (1998) e Id., *The proposed African Court on Human and Peoples' Rights: Evaluation and comparison*, in 9 *Afr. J. Int'l & Comp. L.* 944 (1996); A. Stemmet, *A future African Court for Human and Peoples' Rights and Domestic Human Rights Norms*, in 23 *S. Afr. YIL* 233 (1998).

⁸ Ora naturalmente diventata UA.

⁹ Si v. B. Kioko, *The Road to the African Court on Human and Peoples' Rights*, in 10 *Afr. Soc'y Int'l & Comp. L.* 70 (1998).

¹⁰ *African Conference on the Rule of Law. Lagos, Nigeria, January 3-7, 1961. A Report on the Proceedings of the Conference*, Geneva, 1961, in www.icj.org/wp-content/uploads/1961/06/Africa-African-Conference-Rule-of-Law-conference-report-1961-eng.pdf.

¹¹ Organization of African Unity, *African Charter on Human and Peoples' Rights*, 27-6-1981, in www.oas.org/en/sla/dil/docs/African_Charter_Human_Peoples_Rights.pdf.

A partire infatti dall'adozione nel 1998 dell'*African Court Protocol*, ne seguono altri quattro, tra atti e protocolli, adottati nel contesto della neonata UA e aventi per oggetto l'istituzione di organi giudiziari sovranazionali¹². La giurisdizione consultiva, come assegnata alla Corte di giustizia nel 2003, verte su questioni giuridiche slegate da un caso concreto; essendo propriamente assenti le c.d. parti in causa; formalmente, le decisioni non sono vincolanti. Infatti, la *personal jurisdiction* nei casi consultivi è limitata all'UA, ai suoi organi, gli Stati membri¹³ e alle organizzazioni africane riconosciute dall'UA. Sei mesi dopo l'adozione del *Court of Justice Protocol* entra in vigore l'*African Court Protocol* del 1998, cui è conseguita, secondo l'UA, una proliferazione di organi potenzialmente foriera di malfunzionamento e dispersione di risorse (specialmente economiche)¹⁴. L'UA decide pertanto di sospendere l'operatività dell'*African Court Protocol* e di integrarne la Corte nella *Court of Justice*. Nonostante ciò, persisteva la problematica legata al fatto che l'*African Court Protocol* è entrato in vigore, ma non il *Court of Justice Protocol*, per cui si deve attendere il 2009. La discrasia che si è così creata – Corte operativa ma protocollo sospeso e integrata in una nuova Corte non operativa perché il protocollo ancora non è in vigore – spinge l'UA all'adozione, nel 2008, di un nuovo protocollo, volto proprio a realizzare la fusione tra le due Corti, il *Protocol on the Statute of the African Court of Justice and Human Rights*. Nel 2014 un nuovo protocollo (c.d. *Malabo Protocol*) completa l'architettura¹⁵, la cui interazione denota qualche sovrapposizione e incongruenza nella costruzione dell'architettura giurisdizionale dell'Unione.

Dopo una genesi piuttosto travagliata, la Corte entra dunque in funzione nel 2006; sin dall'inizio, la sua attività è definita quasi esclusivamente dalla giurisdizione contenziosa e non da quella consultiva. Quest'ultima ammonta infatti al 5% dei casi: all'agosto 2026, quelli della *contentious jurisdiction* sono 375 – di cui 272 chiusi e 103 pendenti –, mentre quelli dell'*advisory jurisdiction* sono 19 – di cui 15 chiusi e 4 pendenti. Questo dato non deve portare a sottostimare o a ritenere irrilevante l'attività consultiva della Corte, considerando le critiche della dottrina quanto a mancanza di incisività nel promuovere una più efficace tutela dei diritti¹⁶. Il

¹² Più precisamente: il *Constitutive Act* dell'UA del 2000 che istituisce la *Court of Justice of the AU*; il *Protocol of the Court of Justice of the AU*, adottato dall'UA nel 2003, che assegna alla Corte di giustizia la giurisdizione contenziosa, consultiva e interpretativa; il *Protocol on the Statute of the African Court of Justice and Human Rights* del 2008 è; infine, del 2014, il *Malabo Protocol*.

¹³ I quali non sono tenuti ad aver ratificato l'*African Charter of Human Rights* ai sensi dell'*African Court Protocol*, art. 4, c. 1.

¹⁴ African Union, *Report on the Decision of the Assembly of the Union to Merge the African Court on Human and Peoples' Rights and the Court of Justice of the African Union*, EX.CL/162 (VI), 24/28-1-2005, 3.

¹⁵ Su queste vicende, si rimanda più estensivamente a C.A. Odinkalu, *Advice without Consent?: Assessing the Advisory Jurisdiction of the African Court on Human and Peoples' Rights*, in 45 *Hum. Rts. Q.* 365, 390-393 (2023).

¹⁶ *Ex multis*, A.K. Abebe, *The African Court and the Protection of Democracy: Resilience through Adaptation*, in 4(1) *CCS* 1 (2026); Frans Viljoen, "Embedding Regional Human Rights in Adverse Times: The Judgments of the African Court on Human and Peoples' Rights as Interpretive Precedents for National Actors", in 25(2) *AHRLJ* 1082 (2025); V.O. Ayeni, *Enhancing the Implementation of Decisions of the African Court on Human and*

dato numerico può rivelarsi però ancora più deludente se si considera che delle 15 richieste chiuse, solo quattro sono passate in giudicato, mentre le altre sono state rigettate ovvero dichiarate inammissibili per mancanza di *locus standi* (*personal jurisdiction*). Indubbiamente, l'attività consultiva è parca di decisioni di merito, di cui la prima risale al 2014.

Nel combinare la giurisdizione contenziosa con quella consultiva, la Corte si colloca nel solco delle corti sovranazionali e internazionali¹⁷ che sono caratterizzate proprio da questo doppio carattere. A parimenti anche per la CADUP, nella giurisdizione consultiva, contrariamente a quella contenziosa¹⁸, non è necessario il consenso degli Stati. La ragione risiede nell'assenza di un vero e proprio caso concreto da sottoporre alla Corte, essendo la questione di carattere generico ovvero tematico (interpretativo), con conseguenze tendenzialmente proiettive. Ciò corrobora il già ricordato contributo che la giurisdizione consultiva può fornire allo sviluppo di una giurisprudenza africana dei diritti umani¹⁹. Inoltre, il ruolo che la Corte può giocare non va né sottostimato né sovrastimato, alla luce anche del contesto politico in cui si trova a dover operare che, caratterizzato da frequenti colpi di Stato, militari e civili,²⁰ è poco favorevole a un rafforzamento della protezione dei diritti²¹ e della giurisdizione contenziosa²².

Anche guardando al profilo procedurale (*rules of procedure*), le norme sulla giurisdizione contenziosa risultano di gran lunga numericamente maggioritarie, altro elemento che spiega una certa asimmetria temporale tra il primo caso contenzioso e quello consultivo: inizialmente (2010) infatti, delle 76 regole procedurali, solo cinque sono dedicate alla giurisdizione consultiva²³. La discrasia temporale tra il primo caso contenzioso – 2008 – e quello consultivo – 2011 – spiega probabilmente questo sbilanciamento; da qui la necessità di adattare all'attività consultiva regole procedurali pensate

Peoples' Rights and the African Commission on Human and Peoples' Rights through Complementarity and Collaborative Monitoring, in 25(2) *AHRLJ* 938 (2025); A. Rachovitsa, *On New "Judicial Animals": The Curious Case of an African Court with Material Jurisdiction of a Global Scope*, in 19 *Hum. Rts. L. Rev.* 255 (2019); e C. Heyns, *The African Regional Human Rights System: In Need of Reform?*, in 2 *Afr. Hum. Rts. L. J.* 155, 167 (2001).

¹⁷ Corte internazionale di giustizia, Corte interamericana dei diritti dell'uomo, Corte EDU, Corte di giustizia ECOWAS.

¹⁸ Si ricorda che nella giurisdizione contenziosa la ratifica del *Protocollo* da parte degli Stati vale come accettazione generale della stessa, mentre per l'accettazione dei ricorsi individuali diretti è necessaria una dichiarazione degli Stati *ex art.* 34, c. 6 del *Protocollo*. Sulla giurisdizione contenziosa si rimanda al contributo di V. Carlino, in *questo Numero*.

¹⁹ A.P. van der Mei, *The advisory jurisdiction of the African Court on Human and Peoples' Rights*, cit., 31. Similmente si era espresso qualche anno prima E.K. Quashigah, *The African Court of Human Rights: Prospects in Comparison with the European Court of Human Rights and the Inter-American Court of Human Rights*, cit., 54-55.

²⁰ Si v. esemplificativamente E. Bertolini, *La perenne transizione costituzionale della Franciafrique tra rottura e continuità*, Milano, 2024.

²¹ L. Chenwi, *The Advisory Proceedings of the African Court on Human and Peoples' Rights*, in 38 *Nordic J. Hum. Rts.* 61 (2020); N. de Silva, M. Plagis, *A Court in Crisis: African States' Increasing Resistance to Africa's Human Rights Court*, in *Opinio Juris*, 19-5-2020, in opiniojuris.org/2020/05/19/a-court-in-crisis-african-states-increasing-resistance-to-africas-human-rights-court/.

²² T. Daly, M. Wiebusch, *The African Court on Human and Peoples' Rights: Mapping Resistance Against a Young Court*, in 14 *Int'l J. L. in Context* 294 (2018).

²³ African Court on Human and Peoples' Rights, *Rules of Court*, 2-6-2010.

per il contenzioso (Rule 72). Analoga proporzione è comunque ancora riscontrabile nelle nuove regole di procedura adottate nel 2020²⁴, dove all'attività consultiva ne sono dedicate sei su 93, tale per cui si continua a dover procedere per analogia (Rule 87), fatto salvo che l'attività consultiva si svolge in forma scritta, salvo casi eccezionali (Rule 85).

Secondo quanto disposto dalle regole procedurali, la richiesta di parere deve essere indirizzata al *registry* della Corte, il quale provvede poi a trasmetterlo ai giudici (Rule 83, c. 1). Esso procede successivamente con l'invio della richiesta a tutti gli Stati membri dell'UA, all'*African Commission*, a qualunque organo rilevante dell'UA e a qualunque altra entità ovvero organizzazione di rilievo, ivi comprese quelle non governative, in qualità dunque di *amici curiae* (c. 2). Questo coinvolgimento è particolarmente rilevante, giacché consente alla Corte, diversamente a quanto avviene con l'attività contenziosa, di dialogare con tutti gli attori continentali, siano essi statuali, istituzionali ovvero appartenenti alla società civile, per la promozione e protezione dei diritti fondamentali. In questi vent'anni d'attività della Corte è emerso un consenso da parte degli Stati africani e degli attori non governativi verso l'attività consultiva, come dimostrato dalla loro partecipazione e questo, lo si sottolinea nuovamente, a dispetto dell'esiguità numerica delle opinioni rilasciate dalla Corte.

Per quel che concerne l'esercizio concreto dell'attività consultiva, la sinteticità dell'art. 4, c. 1 dell'*African Court Protocol* conferisce alla CADUP una certa discrezione²⁵, sulla base di elementi sia formali sia sostanziali, tali per cui ci si può richiamare alle regole procedurali. *Ex* regola 49, c. 1, la Corte deve valutare innanzitutto se la richiesta rientri nella sua giurisdizione accanto alla sua ammissibilità²⁶. A tal fine, è innanzitutto indispensabile che l'oggetto della richiesta di opinione non sia pendente dinanzi all'*African Commission*. Inoltre, nel caso in cui la richiesta promani da un'organizzazione non governativa, il *registry* deve procedere con una richiesta addizionale all'*Office of the Legal Counsel of the AU* al fine di verificare che essa soddisfi effettivamente i requisiti, ossia essere un'organizzazione riconosciuta dall'UA. La richiesta deve indicare con precisione l'oggetto della questione, specificare rispetto a quali disposizioni della Carta africana o di altri strumenti a tutela dei diritti umani si richiede il parere della Corte, indicare le circostanze che hanno dato origine alla richiesta e riportare tutte le informazioni di contatto del richiedente.

²⁴ African Court on Human and Peoples' Rights, *Rules of Court*, 1-9-2020, in www.african-court.org/wpafc/wp-content/uploads/2021/04/Rules-Final-Revised-adopted-Rules-eng-April-2021.pdf.

²⁵ *Advisory Opinion No.002/2013 On the Standing of the African Committee of Experts on the Rights and Welfare of the Child before the African Court on Human and Peoples' Rights, Requested by the African Committee of Experts on the Rights and Welfare of the Child (ACERWC)*, ricevuta il 20-11-2013 e finalizzata il 5-12-2014, p.to 40.

²⁶ Si ricorda che, in virtù della Rule 87, si applicano per analogia alla giurisdizione consultiva le regole di quella contenziosa. V. anche *Decision on Request for Advisory Opinion No 002/2015 On Interpretation of the term "considered" in Article 59 (3) of the African Charter on Human and Peoples' Rights regarding the Activity Report of the African Commission on Human and Peoples' Rights, Requested by Centre for Human Rights, University of Pretoria and Coalition of African Lesbians (CAL)*, ricevuta il 2-11-2015 e rigettata il 28-9-2017.

3. La competenza consultiva *ratione personae*

Pare utile a questo punto affrontare la questione del *locus standi* dinanzi alla Corte, a partire dai soggetti indicati all'art. 4, c. 1 del *Protocollo* e cioè gli Stati (a prescindere da che abbiano ratificato o meno il *Protocollo*, contrariamente a quanto dispone l'art. 5 in merito alla giurisdizione contenziosa), l'UA, gli organi dell'UA e le organizzazioni africane riconosciute dall'AU. A fronte di questa formulazione, piuttosto sintetica, è opportuno chiedersi come ne vadano interpretati i silenzi e se i soggetti menzionati debbano essere più puntualmente definiti.

Relativamente ai soggetti menzionati, i singoli individui né le corti nazionali, si deve ritenere che essi non godano di accesso alla giurisdizione consultiva. I ricorsi individuali sono più rilevanti nella giurisdizione contenziosa e sono qui possibili solo nel caso in cui siano direttamente autorizzati dalla Corte quando lo Stato accusato di violazioni di diritti abbia accettato la giurisdizione della stessa sui ricorsi individuali. In merito alle corti nazionali, deve precisarsi che la lettera del *Protocol* è silente sul punto – nessuna disposizione lo proibisce espressamente – e, in considerazione del fatto che le corti sono parte dell'apparato statale, un'interpretazione estensiva del riferimento agli Stati parte dell'UA potrebbe fondare l'accesso delle corti nazionali. Al contempo, però deve precisarsi come la Corte abbia sempre interpretato in maniera restrittiva l'art. 4, c. 1 del *Protocollo*, cosa che porta all'esclusione delle corti nazionali in quanto non espressamente previste.

Per quel che concerne invece i soggetti menzionati, la disposizione soffre di un "eccesso di chiarezza", rivelandosi meno chiaro di quello che sembra a una prima lettura. La lettera della disposizione non è infatti scevra da dubbi interpretativi in merito soprattutto a cosa debba precisamente intendersi con organi dell'UA e organizzazioni africane da essa riconosciute.

3.1 Gli organi dell'UA

Relativamente agli organi, il dubbio verte sull'oggetto della richiesta del parere consultivo e dunque se esso debba limitarsi alle materie e ambiti di loro competenza ovvero se possa essere generale. È indubbio che qualunque organo dell'UA possa doversi confrontare con la protezione dei diritti umani, ma è vero anche che, per molti di essi, questo avverrebbe solo tangenzialmente, non rientrando la tutela dei diritti umani nella loro missione.

Sotto questo profilo la dottrina, sin dal 2005²⁷ – a Corte dunque non ancora effettivamente insediata –, ha suddiviso gli organi in tre categorie: quelli che virtualmente godono di un diritto illimitato a richiedere opinioni (Assemblea, Consiglio esecutivo, PA, Commissione e *Peace and Security Council*); quelli il cui mandato copre aree ben specifiche, il che li renderebbe competenti ad adire la Corte solo per questioni vertenti sui diritti e attinenti alla loro sfera di competenza; e quelli che non hanno alcun diritto a

²⁷ A.P. van der Mei, *The advisory jurisdiction of the African Court on Human and Peoples' Rights*, cit., 34.

consultare la Corte, tra cui egli include, sulla base dei lavori preparatori, la Corte stessa.

La questione del *locus standi* degli organi dell'UA è stata discussa in seno alla Corte nell' Comitato per esteso e poi acronimo ACERWC, nel 2014²⁸. In questo caso è il Comitato africano di esperti sui diritti e il benessere del fanciullo che ha richiesto alla Corte maggiore chiarezza quanto all'estensione della propria capacità di adire, tanto in sede consultiva quanto in sede contenziosa ai sensi, rispettivamente, degli artt. 4, c. 1 e 5, c. 1 lett. e) del *Protocollo*, ponendo implicitamente la questione se e in che misura un organo dotato di funzioni di monitoraggio e protezione possa essere titolare di una legittimazione processuale autonoma dinanzi a un organo giurisdizionale internazionale. Il parere della Corte in questo caso si rivela di particolare rilievo, collocandosi all'intersezione tra le questioni di soggettività giuridica internazionale, di riparto delle competenze all'interno dell'architettura istituzionale dell'UA e di interpretazione evolutiva degli strumenti istitutivi del sistema africano di tutela dei diritti umani.

Mentre la legittimazione della Commissione africana è espressamente prevista dal *Protocollo* istitutivo della Corte, quest'ultimo resta silente in ordine alla legittimazione dell'ACERWC. Al di là della circostanza che il Comitato esercita le proprie funzioni con riferimento a una categoria specifica di destinatari – i minori – a differenza della competenza materiale più ampia attribuita alla Commissione africana, l'ACERWC presenta una natura istituzionale e funzioni sostanzialmente analoghe a quelle di quest'ultima, in quanto organo convenzionale di monitoraggio e protezione dei diritti umani istituito da un trattato regionale vincolante.

Il silenzio del *Protocollo* in relazione alla legittimazione del Comitato può essere ricondotto al fatto che, al momento della sua adozione, esso non era ancora operativo. Questa spiegazione non si rivela però del tutto soddisfacente né convincente, se si considera che la *Carta africana sui diritti e il benessere del fanciullo* – che fonda l'ACERWC e la sua competenza – era già stata adottata, il che rendeva l'avvio delle sue attività non solo prevedibile, ma strutturalmente inserito nell'architettura del sistema africano di tutela dei diritti umani. In tale prospettiva, l'assenza di un espresso riconoscimento della legittimazione del Comitato nel *Protocollo* si pone indubbiamente in tensione con una lettura sistemica e teleologica degli strumenti istitutivi del sistema africano, che avrebbe invece giustificato il suo esplicito inserimento tra i soggetti abilitati ad adire la Corte.

Il riconoscimento della legittimazione attiva degli organi regionali africani di tutela dei diritti umani a promuovere procedimenti dinanzi alla Corte assume, peraltro, un rilievo centrale sotto il profilo dell'effettività della protezione giurisdizionale, in quanto consente forme di accesso indiretto alla giurisdizione della Corte, particolarmente rilevanti per quei soggetti – individui o gruppi vulnerabili – che non sono in grado di adirla direttamente.

Al fine di valutare la legittimazione dell'ACERWC a richiedere pareri consultivi, la Corte si concentra innanzitutto sulla sua qualificazione

²⁸ *Advisory Opinion No.002/2013 On the Standing of the African Committee of Experts on the Rights and Welfare of the Child before the African Court on Human and Peoples' Rights, Requested by the African Committee of Experts on the Rights and Welfare of the Child (ACERWC)*, cit.

giuridico-istituzionale e, più precisamente, sulla sua riconducibilità alla categoria degli organi dell'UA. Sul punto è interessante notare come le posizioni degli Stati intervenuti – Kenya, Senegal e Gabon – e della Commissione si sono rivelate divergenti, offrendo due distinte interpretazioni della soggettività istituzionale. I primi, infatti, sono promotori di un approccio restrittivo, che si fonda su una netta separazione tra la categoria di organo dell'UA e quello di organizzazione africana e concludono che l'ACERWC è legittimato in quanto organo dell'UA (p.ti 27-30); viceversa, la Commissione opta per un approccio di natura funzionale, fondato sulla valorizzazione del ruolo che l'ACERWC svolge nel quadro istituzionale dell'UA, per concludere che l'ACERWC è legittimato ma in quanto organizzazione africana, *ex art.* 4, c. 1, e non in quanto organo (p.ti 31-32).

Contrariamente alla posizione della Commissione, la Corte conclude che l'ACERWC deve essere qualificato come organo dell'UA e che, in quanto tale, è titolare di una legittimazione autonoma a richiedere pareri consultivi. La Corte si fonda su una ricostruzione sostanziale della natura giuridica del Comitato, che valorizza una pluralità di indici convergenti – istituzionali, funzionali e pratici – quali l'inserimento del Comitato nel quadro normativo dell'UA, la sua qualificazione quale organismo specializzato, la titolarità di funzioni di protezione e monitoraggio dei diritti e il riconoscimento, nella prassi istituzionale, della sua integrazione nell'apparato organico dell'Unione (p.ti 55-56). Il riconoscimento della legittimazione dell'ACERWC non rappresenta soltanto una soluzione puntuale a una questione interpretativa, ma contribuisce a ridefinire l'equilibrio istituzionale tra gli organi del sistema africano di tutela dei diritti umani, ampliando i canali di dialogo giurisdizionale e conferendo al Comitato un ruolo più incisivo nello sviluppo giurisprudenziale e nella chiarificazione normativa in materia di diritti umani.

La Corte successivamente discute la legittimazione dell'ACERWC ad adire la giurisdizione contenziosa e dunque della sua possibile qualificazione di organizzazione intergovernativa africana. Per quanto questo profilo esuli dall'analisi della giurisdizione consultiva, pare comunque opportuno specificare che la Corte riconosce il carattere africano del Comitato – che discende dal suo essere un organo dell'UA (p.to 70) –, ma non quello di organizzazione intergovernativa, in quanto composto da esperti che esercitano le proprie funzioni a titolo personale e che, pertanto, non rivestono la qualità di rappresentanti statali (p.to 72-74). La Corte si richiama qui alla definizione fornita dall'*Encyclopaedia of Public International Law*, secondo cui un'organizzazione intergovernativa è una «association of States established by and based upon a treaty, which pursues common aims and which has its own special organs to fulfil particular functions within the organization».

La Corte non si è detta convinta che un'interpretazione teleologica possa prevalere sull'art. 5, c. 1, che individua in modo chiaro, inequivoco e soprattutto esaustivo i soggetti legittimati ad accedere alla Corte (p.to 98). Pertanto, essa sottolinea come «its hands are tied by the Protocol and therefore cannot grant the Committee standing to access the Court that has not been accorded to it under the constituent instrument and the Protocol» (par. 76).

3.2 Le Non-State entities

Per quanto concerne le *non-state entities*, il *Protocol* fa espressamente riferimento a quelle organizzazioni africane riconosciute dall'UA, senza però esplicitare i criteri atti a qualificare un'organizzazione come africana, né cosa debba intendersi con riconoscimento da parte dell'UA – nello specifico se possa essere sufficiente per il soddisfacimento del requisito essere riconosciuta da un organo dell'UA. Parimenti aperta rimane la questione relativa alle organizzazioni non governative, su cui la Corte è intervenuta a più riprese. Tale apertura risulta essere alquanto anomala nel panorama del diritto internazionale e sembra possa spiegarsi con la volontà di rafforzare la tutela dei diritti fondamentali, a fronte di una certa riluttanza da parte degli Stati membri²⁹. In questo modo la Corte riconosce il ruolo propulsivo che può essere giocato dalle organizzazioni non governative, qualora soddisfino i requisiti che essa va progressivamente a fissare, prevalentemente in *SERAP II*³⁰ e *Request for Advisory Opinion on the Observer Status of Coalition of African Lesbians (CAL)*³¹. Al contempo, non si può non considerare come un'apertura generalizzata alle ONG possa potenzialmente aumentare considerevolmente il numero delle richieste di *advisory opinions* alla Corte.

Risulta quindi necessario risolvere il nodo interpretativo della qualifica delle organizzazioni africane riconosciute dall'UA *ex art. 4, c. 1 African Court Protocol*. A tal fine è utile considerare le altre menzioni di organizzazioni operate dal *Protocollo*, il quale richiama infatti anche organizzazioni africane intergovernative [art. 5, c. 1, lett. e)] e organizzazioni non governative che godono dello *status* di osservatore presso l'*African Commission* (art. 5, c. 3). In realtà questa tripartizione delle organizzazioni finisce per generare più problemi interpretativi invece che risolverli dal momento che l'art. 4, c. 1 *Protocollo* fa riferimento all'attività consultiva, mentre l'art. 5, c. 1 all'accesso alla giurisdizione contenziosa. Concretamente, la domanda che ci si deve porre è se le organizzazioni *ex art. 5, c. 1* possano essere riconosciute come titolate ad adire la giurisdizione consultiva *ex art. 4*; in altri termini, è dirimente risolvere se lo *status* di osservatore presso l'*African Commission* equivalga al riconoscimento da parte dell'UA e se, dunque, in questo caso un organo dell'UA possa essere assimilato all'UA nel suo complesso. Su questo profilo alcuni Stati sono intervenuti in senso contrario all'assimilazione in *SERAP II* e *CAL*. La Nigeria ha infatti rilevato come appunto un organo dell'UA e l'UA non siano equivalenti, ma due soggetti distinti (*SERAP II*, p.to 28); l'Etiopia sottolinea invece come il riferimento *ex art. 4, c. 1* del *Protocollo* a «African

²⁹ V.B. Kioko, *The Road to the African Court on Human and Peoples' Rights*, cit., 83.

³⁰ *Decision on Advisory Opinion No. 001/2013 On the meaning of an African Organisation Recognised by the African Union and whether extreme, systemic and widespread poverty is a violation of certain provisions of the African Charter on Human and Peoples' Rights, In particular, Article 2 thereof which prohibits discrimination based on "any other status", Requested by Socio-Economic Rights and Accountability Project (SERAP II)*, ricevuta il 14-3-2013 e rigettata il 26-5-2017.

³¹ *Decision on Request for Advisory Opinion No 002/2015 On Interpretation of the term "considered" in Article 59 (3) of the African Charter on Human and Peoples' Rights regarding the Activity Report of the African Commission on Human and Peoples' Rights, Requested by Centre for Human Rights, University of Pretoria and Coalition of African Lesbians (CAL)*, cit.

organisations» sia da intendersi a organizzazioni intergovernative, quali le RECs (*CAL*, p.to 35³²)³³; la Costa d'Avorio evidenzia, infine, un possibile effetto negativo nell'aprire alle ONG la possibilità di adire la Corte in quanto ciò equivarrebbe a consentire loro di attaccare in via diretta gli Stati (*CAL*, p.to 44). Seppur articolata in maniera leggermente diversa, la preoccupazione comune agli Stati è che consentire alle ONG l'accesso alla giurisdizione consultiva rischia di eliminare completamente la distinzione tra le due giurisdizioni.

La Corte ha discusso la questione in *Request for Advisory Opinion on the Locus Standi of SERAP*. L'opinione scaturisce dall'azione di una ONG nigeriana [*Socio-Economic Rights and Accountability Project (SERAP II)*]³⁴ che, in quanto registrata in un Paese membro dell'UA e godendo dello *status* di osservatore presso l'*African Commission*, considera di soddisfare il requisito di cui all'art. 4, c. 1 del *Protocollo*. Dei Paesi che partecipano al procedimento con proprie osservazioni, Etiopia (p.to 33-40), Nigeria e Uganda, come appena ricordato, si oppongono al garantire alla ONG il *locus standi*, mentre Capo Verde e Zambia ritengono che essa soddisfi i requisiti di cui al *Protocollo*. Nel dirimere la questione, la Corte procede con un ragionamento articolato in tre passaggi.

Innanzitutto, essa discute la definizione del termine organizzazione, sottolineando come esso possa essere interpretato in maniera flessibile, sì da includervi organizzazioni intergovernative come non governative (p.to 46) e questo in ragione del fatto che né il *Constitutive Act of the African Union* né la *Charter* né il *Protocol* ne hanno fornito una definizione (p.to 43). Inoltre, se i *drafters* del *Protocollo* avessero voluto limitare il *locus standi* alle organizzazioni intergovernative, lo avrebbero specificato, come è stato fatto per la giurisdizione contenziosa, *ex art. 5, c. 1, lett. e* (p.to 47).

In secondo luogo, la Corte si richiama ai *Criteria for granting observer status and for a system of accreditation within the AU*, dove l'UA definisce un'organizzazione africana come una «regional integration or international organisation, including sub-regional, regional or interAfrican organisation that are not recognised as Regional Economic Communities» (p.to 44). Per essere dunque considerata africana, è sufficiente la registrazione dell'organizzazione in uno Stato del continente, la cui attività travalichi i confini del Paese di registrazione (p.to 48); pertanto, un'organizzazione africana può essere sia un'organizzazione non-governativa che inter-

³² *Decision on Request for Advisory Opinion No 002/2015 On Interpretation of the term "considered" in Article 59 (3) of the African Charter on Human and Peoples' Rights regarding the Activity Report of the African Commission on Human and Peoples' Rights, Requested by Centre for Human Rights, University of Pretoria and Coalition of African Lesbians (CAL)*, cit. Sulle vicende che hanno portato alla richiesta dell'opinione si rimanda a C.A. Odinkalu, *Advice without Consent?: Assessing the Advisory Jurisdiction of the African Court on Human and Peoples' Rights*, cit.

³³ Sul rapporto tra la Corte e le RECs si rimanda al contributo di F. Tenardi, G. Pascale, in *questo Numero*.

³⁴ *Decision on Advisory Opinion No. 001/2013 On the meaning of an African Organisation Recognised by the African Union and whether extreme, systemic and widespread poverty is a violation of certain provisions of the African Charter on Human and Peoples' Rights, In particular, Article 2 thereof which prohibits discrimination based on "any other status", Requested by Socio-Economic Rights and Accountability Project (SERAP II)*, cit.

governativa (p.to 46). Quindi, il SERAP può pertanto essere considerato a tutti gli effetti un'organizzazione africana.

Il terzo punto verte sulla qualifica di organizzazione riconosciuta dall'UA, su cui la Corte argomenta che il *Protocollo* distingue le organizzazioni riconosciute dall'UA da quelle riconosciute da un organo dell'UA (p.to 53) e che se l'art. 4, c. 1 avesse voluto equipararle lo avrebbe fatto (p.to 54); conseguentemente, le due qualifiche non sono equivalenti né interscambiabili (p.to 56 e 63). Peraltro, essa richiama la stessa distinzione nel sistema di riconoscimento *ex African Commission Rule 32*, c. 2, lett. e) e *Rules of Procedure* 63, c. 1. Dunque, nel caso specifico, SERAP non è qualificabile come un'organizzazione riconosciuta dall'UA. A tal fine, specifica ulteriormente la Corte in *CAL*, occorre la garanzia dello *status* di osservatore direttamente dall'UA ovvero firma di un MoU (*memorandum of understanding*) (*CAL*, p.to 55). Sicuramente questa interpretazione restringe la possibilità di ricorso delle ONG alla giurisdizione consultiva. Rimane il fatto che i lavori preparatori sono completamente silenti sulla questione e, pertanto, non possono essere invocati a supporto di una interpretazione più espansiva.

Questo orientamento è sostanzialmente rafforzato in *CAL* - e in ulteriori tre casi -, dove la Corte riconferma *SERAP II* e specifica ulteriormente la questione del riconoscimento³⁵. Conseguentemente, in cinque casi la Corte ha negato il *locus standi* a fronte della richiesta di ONG africane riconosciute dalla Commissione ma non dall'UA³⁶.

³⁵ *Decision on Advisory Opinion No 002/2014 On Institution of legal action before the African Commission on Human and peoples' Rights or the African Court on Human and Peoples' Rights following an unconstitutional change of government, Requested by Rencontre Africain pour la Defense des Droits de l'Homme (RADDHO)*, ricevuta il 9-6-2014 e rigettata il 28-9-2017; *Decision on Request for Advisory Opinion No 001/2016 On State Obligations under Article 6(d) of the Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Rights of Women in Africa requested by Centre for Human Rights, University of Pretoria, Federation of Women Lawyers, Kenya, Women's Legal Centre, Women Advocates Research and Documentation Centre and Zimbabwe Women Lawyers Association (CHR and Others)*, ricevuta il 8-1-2016 e rigettata il 28-9-2017; *Decision on Request for Advisory Opinion No 002/2016 On the consistency with the African Charter on Human and Peoples' Rights of the Draft Model Law on Mining on Community Land in Africa, requested by L'Association Africaine de Defense des Droits de l'Homme (ASADHO)*, ricevuta il 8-7-2016 e rigettata il 28-9-2017.

³⁶ *Decision on Advisory Opinion No 002/2014 On Institution of legal action before the African Commission on Human and peoples' Rights or the African Court on Human and Peoples' Rights following an unconstitutional change of government, Requested by Rencontre Africain pour la Defense des Droits de l'Homme (RADDHO)*, cit., p.ti 38-39; *Decision on Request for Advisory Opinion No 002/2015 On Interpretation of the term "considered" in Article 59 (3) of the African Charter on Human and Peoples' Rights regarding the Activity Report of the African Commission on Human and Peoples' Rights, Requested by Centre for Human Rights, University of Pretoria and Coalition of African Lesbians (CAL)*, cit., p.ti 46-58; *Decision on Request for Advisory Opinion No 002/2016 On the consistency with the African Charter on Human and Peoples' Rights of the Draft Model Law on Mining on Community Land in Africa, requested by L'Association Africaine de Defense des Droits de l'Homme (ASADHO)*, cit., p.ti 23-26; *Decision on Request for Advisory Opinion No 001/2016 On State Obligations under Article 6(d) of the Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Rights of Women in Africa requested by Centre for Human Rights, University of Pretoria, Federation of Women Lawyers, Kenya, Women's Legal Centre, Women Advocates Research and*

Considerando che sia in *SEARP* sia in *CAL* la Corte ha più volte fatto riferimento alle RECs, si potrebbe ipotizzare che le Corti delle RECs possano richiedere una *advisory opinion* alla Corte, pur nel totale silenzio del *Protocollo* così come dei rispettivi trattati istitutivi. Nel caso in cui questi ultimi aprissero alla possibilità, il punto rilevante diventa capire se sarebbe possibile qualificare le Corti delle RECs come organizzazioni africane riconosciute dall'UA, giacché esse, pur essendo organizzazioni africane, non godono però né dello *status* di osservatore né hanno stipulato un MoU con l'UA. In realtà, le RECs hanno stipulato nel 2008 un MoU con l'UA in materia di pace e sicurezza³⁷, in cui è compresa anche la protezione dei diritti fondamentali. Il che può portare a concludere che, nel caso in cui i rispettivi trattati istitutivi lo prevedessero, le Corti delle RECs sarebbero titolate ad adire la giurisdizione consultiva della CADUP.

4. La competenza consultiva *ratione materiae*

Una volta che il soddisfacimento dei criteri per la sussistenza del *locus standi* è verificato, la CADUP deve appurare che la questione a lei sottoposta rientri nella categoria di «any legal matter relating to the Charter or any other relevant human rights instruments» che non sia già oggetto d'esame da parte della Commissione, *ex art. 4, c. 1 Protocollo*, come anche nuovamente ribadito dalla Rule 68, c. 2.

Il requisito è dunque duplice, come ben definito dalla Corte stessa: «The requirement of the nature of the instrument contemplated under Article 4(1) of the Protocol is preliminary to the relevance of the same instrument. It must, therefore, be considered first whether the request pertains to a human rights instrument and, should the court answer in the negative, it would be superfluous to examine the criterion of relevance»³⁸.

È proprio in *PAP* che la Corte esamina nel dettaglio i criteri cui ricorrere per determinare la natura giuridica della questione. Relativamente infatti al primo criterio, la Corte statuisce che la questione deve essere «grounded in the norms and practices of the (African) Union» (p.to 39), mentre relativamente al secondo, la Corte chiarisce come uno *human rights instrument* debba essere correlato all'«enjoyment of human rights» (*PAP*, p.to 40 e *Advisory Opinion on Decriminalization of Petty Offences in Africa*, p.to 27).

Documentation Centre and Zimbabwe Women Lawyers Association (CHR and Others), cit., p.ti 38-50.

³⁷ *Memorandum of Understanding on Cooperation in the Area of Peace and Security, African Union-Regional Economic Communities-Regional Standby Brigades of Eastern Africa and Northern Africa*, Afr. Union, 2008, in www.peaceau.org/uploads/mou-au-rec-eng.pdf. Sono parte del MoU, l'Arab Maghreb Union (UMA), l'East African Community (EAC), il Common Market of Eastern and Southern Africa (COMESA), l'Economic Community of Central African States (ECCAS), l'Economic Community of West African States (ECOWAS) e la Southern African Development Community; ciascuna di esse è dotata di una propria corte di giustizia regionale.

³⁸ *Advisory Opinion No 001/2021, On the application of the principle of regional rotation in the election of the bureau of the Pan African Parliament (PAP)*, requested by PAP, ricevuta il 21-6-2021 e finalizzata il 16-7-2021, p.to 39.

Ne consegue, come peraltro ha confermato la Corte stessa, che essa non gode della competenza a interpretare né i trattati né la legislazione nazionale, salvo che non sia lo Stato stesso a farne richiesta. Quest'ultima ipotesi è in realtà piuttosto remota, considerando che generalmente gli Stati africani sono gelosi della propria sovranità e tendono a non provocare un intervento di una Corte esterna al proprio ordinamento.

È quindi fondamentale che la questione sottoposta alla Corte sia di natura meramente interpretativa e non sia utilizzata come strumento per muovere accuse contro uno Stato parte del *Protocollo* che si riveli deficitario nella tutela dei diritti.

5. Le opinioni della Corte

Le questioni sottoposte alla Corte nell'ambito delle richieste di parere consultivo si sono rivelate particolarmente eterogenee sotto molteplici profili.

Innanzitutto, sotto il profilo materiale. La Corte è stata infatti chiamata a pronunciarsi: sulle conseguenze in termini giuridici e di protezione dei diritti umani in situazioni di sistemica ed estrema povertà in Nigeria³⁹; sulla compatibilità della sospensione del Tribunale della SADC con la Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli e con altri strumenti internazionali vincolanti⁴⁰; sulla configurabilità della povertà estrema in uno Stato parte quale violazione del principio di non discriminazione⁴¹; sulla legittimazione dell'*African Committee of Experts on the Rights and Welfare of the Child* (ACERWC) a comparire dinanzi alla Corte africana, sia per la giurisdizione contenziosa che consultiva⁴²; sulla gerarchia tra obblighi internazionali e regionali nel quadro della cooperazione relativa all'arresto e alla consegna di una persona accusata di crimini internazionali dinanzi alla Corte penale internazionale⁴³; sull'ammissibilità dell'instaurazione di

³⁹ *Order on Request for Advisory Opinion No 001/2012 on The legal and human rights consequences arising from systematic and widespread extreme poverty in Nigeria, Requested by Socio-Economic Rights and Accountability Project (SERAP)*, ricevuta il 1-3-2012 e rigettata il 15-3-2013.

⁴⁰ *Order on Request for Advisory Opinion No 002/2012 On the decision of the Southern Africa Development Community (SADC) to suspend the SADC Tribunal, requested by the Pan African Lawyers Union (PALU) and Southern African Litigation Centre (SALC)*, ricevuta il 23-11-2012 e rigettata il 15-3-2013.

⁴¹ *Decision on Advisory Opinion No. 001/2013 On the meaning of an African Organisation Recognised by the African Union and whether extreme, systemic and widespread poverty is a violation of certain provisions of the African Charter on Human and Peoples' Rights, In particular, Article 2 thereof which prohibits discrimination based on "any other status", Requested by Socio-Economic Rights and Accountability Project (SERAP II)*, cit.

⁴² *Advisory Opinion No.002/2013 On the Standing of the African Committee of Experts on the Rights and Welfare of the Child before the African Court on Human and Peoples' Rights, Requested by the African Committee of Experts on the Rights and Welfare of the Child (ACERWC)*, cit.

⁴³ *Order on Request for Advisory Opinion No 001/2014 On Whether the treaty obligations of an African State party to the Rome Statute of the International Criminal Court (ICC) to cooperate with the ICC is superior to the obligation of that State to comply with African Union Resolutions calling for non-cooperation of its members with the ICC, requested by Coalition for the International Criminal Court, the Legal Defence and Assistance Project, the Civil Resource*

un'azione dinanzi alla Commissione africana o alla Corte africana nei confronti di uno Stato a seguito di un cambiamento di governo incostituzionale, con particolare riferimento all'individuazione del soggetto legittimato ad agire, ai termini temporali per la proposizione dell'azione e all'eventuale effetto preclusivo dello svolgimento di elezioni successive, nonché sull'interpretazione della nozione di «violazioni gravi o massive dei diritti dell'uomo e dei popoli» di cui all'art. 58, c. 1 della *Carta africana* e sulla sua riferibilità tanto alla responsabilità diretta quanto a quella indiretta dello Stato e i criteri rilevanti per la qualificazione di una «situazione di emergenza» ai sensi del paragrafo 3 del medesimo articolo ⁴⁴ ; sull'interpretazione del termine «considered» di cui all'art. 59, c. 3 della *Carta africana*, segnatamente con riferimento ai limiti del potere del Consiglio esecutivo dell'UA di esaminare i rapporti di attività della Commissione africana⁴⁵; sull'interpretazione dell'art. 6, lett. d) del *Protocollo africano sui diritti delle donne*, con riguardo ai correlativi obblighi gravanti sugli Stati e alle conseguenze giuridiche derivanti da tale disposizione in relazione ai matrimoni non registrati⁴⁶; sulla conformità del progetto di legge modello sull'attività mineraria nei terreni comunitari in Africa ai parametri normativi della *Carta africana*⁴⁷; sulla compatibilità delle leggi sul vagabondaggio con la Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli e con altri strumenti in materia di diritti umani applicabili in Africa⁴⁸; sul diritto

Development and Documentation Centre (CIRDDOC) and the Women Advocates Documentation Centre (WARDC), ricevuta il 28-3-2014 e rigettata il 5-6-2015 (*CICC and Others I*) e *Order on Request for Advisory Opinion No 001/2015 On Whether the treaty obligations of an African State party to the Rome Statute of the International Criminal Court (ICC) to cooperate with the ICC is superior to the obligation of that State to comply with African Union Resolutions calling for non-cooperation of its members with the ICC, Requested by Coalition for the International Criminal Court, the Legal Defence and Assistance Project, the Civil Resource Development and Documentation Centre (CIRDDOC) and the Women Advocates Documentation Centre (WARDC)*, ricevuta il 28-5-2014 e rigettata il 29-11-2015 (*CICC and Others II*).

⁴⁴ *Decision on Advisory Opinion No 002/2014 On Institution of legal action before the African Commission on Human and Peoples' Rights or the African Court on Human and Peoples' Rights following an unconstitutional change of government, Requested by Rencontre Africain pour la Defense des Droits de l'Homme (RADDHO)*, cit.

⁴⁵ *Decision on Request for Advisory Opinion No 002/2015 On Interpretation of the term "considered" in Article 59 (3) of the African Charter on Human and Peoples' Rights regarding the Activity Report of the African Commission on Human and Peoples' Rights, Requested by Centre for Human Rights, University of Pretoria and Coalition of African Lesbians (CAL)*, cit.

⁴⁶ *Decision on Request for Advisory Opinion No 001/2016 On State Obligations under Article 6(d) of the Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Rights of Women in Africa requested by Centre for Human Rights, University of Pretoria, Federation of Women Lawyers, Kenya, Women's Legal Centre, Women Advocates Research and Documentation Centre and Zimbabwe Women Lawyers Association (CHR and Others)*, cit.

⁴⁷ *Decision on Request for Advisory Opinion No 002/2016 On the consistency with the African Charter on Human and Peoples' Rights of the Draft Model Law on Mining on Community Land in Africa, requested by L'Association Africaine de Defense des Droits de l'Homme (ASADHO)*, cit.

⁴⁸ *Advisory Opinion No 001/2018 On the compatibility of Vagrancy Laws with the African Charter on Human and Peoples' Rights and other human rights instruments applicable in Africa, requested by Pan African Lawyers Union (PALU)*, ricevuta il 11-5-2018 e finalizzata il 4-12-2020.

di partecipare al governo del proprio Paese nel contesto di un'elezione tenutasi durante un'emergenza sanitaria pubblica o una pandemia, come la crisi da Covid-19⁴⁹; sull'applicazione del principio di rotazione regionale nell'elezione dell'Ufficio di presidenza del Parlamento panafricano⁵⁰. La Corte si deve invece ancora pronunciare sulla compatibilità della pena di morte con la Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli⁵¹; sulle obbligazioni degli Stati in relazione alla crisi dei cambiamenti climatici⁵²; sugli obblighi degli Stati sui diritti delle donne in materia di successione ereditaria⁵³; e sugli obblighi degli Stati africani, singolarmente e collettivamente, sulla responsabilità penale individuale⁵⁴.

Una certa eterogeneità è riscontrabile anche sotto il profilo dei promotori delle richieste di parere. In primo luogo, può immediatamente rimarcarsi lo scarso ruolo giocato dagli Stati, essendo delle 19 richieste totali solo due – peraltro le prime due – promosse da uno Stato (Mali⁵⁵ e Libia⁵⁶). Per quel che riguarda gli altri promotori, figurano: due richieste da parte di organi dell'UA, l'*African Committee of Experts on the Rights and Welfare of the Child* (ACERWC)⁵⁷ e il *Pan African Parliament* (PAP)⁵⁸; sei (otto, se si considerano le quattro richieste ancora pendenti⁵⁹) da parte di

⁴⁹ *Advisory Opinion No 001/2020 On the right to participate in the government of one's country in the context of an election held during a public health emergency or a pandemic, such as the Covid-19 crisis, requested by Pan African Lawyers Union (PALU)*, ricevuta il 3-6-2020 e finalizzata il 16-7-2021.

⁵⁰ *Advisory Opinion No 001/2021 On the application of the principle of regional rotation in the election of the bureau of the Pan African Parliament (PAP), requested by PAP*, cit.

⁵¹ *Request for Advisory Opinion on the compatibility of the Death Penalty with the African Charter on Human and Peoples' Rights on request no. 001 of 2024 by the Pan African Lawyers Union*, ricevuta il 10-10-2024.

⁵² *Request for Advisory Opinion No. 001 of 2025 In the matter of a request by the Pan African Lawyers Union (PALU) for an Advisory Opinion on the obligations of States with respect to the climate change crisis*, ricevuta il 2-5-2025.

⁵³ *Request for Advisory Opinion No. 001 of 2026 On Obligation of states with respect to Women's Inheritance Rights Introduced by The PAN AFRICAN LAWYERS UNION (PALU)*, ricevuta il 13-3-2026.

⁵⁴ *Request for Advisory Opinion No. 002 of 2026 On Obligation of African States, Individually & collectively with respect to individual criminal responsibility Introduced by The PAN AFRICAN LAWYERS UNION (PALU)*, ricevuta il 24-4-2026.

⁵⁵ *Order on Request for Advisory Opinion No.001/2011 Requested by the Republic of Mali*, ricevuta il 12-5-2011 e rigettata il 7-3-2012.

⁵⁶ *Order on Request for Advisory Opinion No. 002/2011 Requested by Advocate Marcel Ceccaldi on Behalf of the Great Socialist People's Libyan Arab Jamahiriya*, ricevuta il 23-8-2011 e rigettata il 13-3-2012. La Corte in questo caso non ha neppure avuto modo di pronunciarsi sulla natura del *Great Socialist People's Libyan Arab Jamahiriya*, non avendo il richiedente fornito la prova di esserne effettivamente il rappresentante.

⁵⁷ *Advisory Opinion No.002/2013 On the Standing of the African Committee of Experts on the Rights and Welfare of the Child before the African Court on Human and Peoples' Rights, Requested by the African Committee of Experts on the Rights and Welfare of the Child (ACERWC)*, cit.

⁵⁸ *Advisory Opinion No 001/2021, On the application of the principle of regional rotation in the election of the bureau of the Pan African Parliament (PAP), requested by PAP*, cit.

⁵⁹ *Request for Advisory Opinion on the compatibility of the Death Penalty with the African Charter on Human and Peoples' Rights on request no. 001 of 2024 by the Pan African Lawyers Union*, cit. e *Request for Advisory Opinion No.001 of 2025 In the matter of a request by the*

un'organizzazione africana, di cui quattro sono promosse dalla *Pan African Lawyers Union* (PALU)⁶⁰ e una dall'*Association Africaine de Defense des Droits de l'Homme*⁶¹; cinque da parte di organizzazioni africane non-governative non riconosciute dall'UA, due presentata dal SERAP⁶², una dalla *Rencontre Africain pour la Defense des Droits de l'Homme* (RADDHO)⁶³, una congiuntamente dal Centre for Human Rights, University of Pretoria e dalla CAL⁶⁴, una congiuntamente dal *Centre for Human Rights, University of Pretoria*, dalla *Federation of Women Lawyers, Kenya*, dal *Women's Legal Centre*, dal *Women Advocates Research and Documentation Centre* e dalla *Zimbabwe Women Lawyers Association*⁶⁵; e due da parte di organizzazioni africane sul cui *locus standi* la Corte non ha modo di pronunciarsi giacché la richiesta non è conforme alla Rule 68, c. 2⁶⁶.

Pan African Lawyers Union (PALU) for an Advisory Opinion on the obligations of States with respect to the climate change crisis, cit.

⁶⁰ *Order on Request for Advisory Opinion No 002/2012 On the decision of the Southern Africa Development Community (SADC) to suspend the SADC Tribunal, requested by the Pan African Lawyers Union (PALU) and Southern African Litigation Centre (SALC)*, cit.; *Advisory Opinion No 001/2018 On the compatibility of Vagrancy Laws with the African Charter on Human and Peoples' Rights and other human rights instruments applicable in Africa, requested by Pan African Lawyers Union (PALU)*, cit.; *Advisory Opinion No 001/2020, On the right to participate in the government of one's country in the context of an election held during a public health emergency or a pandemic, such as the Covid-19 crisis, requested by Pan African Lawyers Union (PALU)*, cit.

⁶¹ *Decision on Request for Advisory Opinion No 002/2016 On the consistency with the African Charter on Human and Peoples' Rights of the Draft Model Law on Mining on Community Land in Africa, requested by L'Association Africaine de Defense des Droits de l'Homme (ASADHO)*, cit.

⁶² *Order on Request for Advisory Opinion No 001/2012 on The legal and human rights consequences arising from systematic and widespread extreme poverty in Nigeria, Requested by Socio-Economic Rights and Accountability Project (SERAP)*, cit. e *Decision on Advisory Opinion No. 001/2013 On the meaning of an African Organisation Recognised by the African Union and whether extreme, systemic and widespread poverty is a violation of certain provisions of the African Charter on Human and Peoples' Rights, In particular, Article 2 thereof which prohibits discrimination based on "any other status", Requested by Socio-Economic Rights and Accountability Project (SERAP II)*, cit. La Corte discute del *locus standi* solo nella seconda delle due richieste, giacché la prima richiesta non è conforme alla Rule 68, c. 2.

⁶³ *Decision on Advisory Opinion No 002/2014 On Institution of legal action before the African Commission on Human and peoples' Rights or the African Court on Human and Peoples' Rights following an unconstitutional change of government, Requested by Rencontre Africain pour la Defense des Droits de l'Homme (RADDHO)*, cit.

⁶⁴ *Decision on Request for Advisory Opinion No 002/2015 On Interpretation of the term "considered" in Article 59 (3) of the African Charter on Human and Peoples' Rights regarding the Activity Report of the African Commission on Human and Peoples' Rights, Requested by Centre for Human Rights, University of Pretoria and Coalition of African Lesbians (CAL)*, cit.

⁶⁵ *Decision on Request for Advisory Opinion No 001/2016 On State Obligations under Article 6(d) of the Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Rights of Women in Africa requested by Centre for Human Rights, University of Pretoria, Federation of Women Lawyers, Kenya, Women's Legal Centre, Women Advocates Research and Documentation Centre and Zimbabwe Women Lawyers Association (CHR and Others)*, cit.

⁶⁶ *Order on Request for Advisory Opinion No 001/2014 On Whether the treaty obligations of an African State party to the Rome Statute of the International Criminal Court (ICC) to cooperate with the ICC is superior to the obligation of that State to comply with African Union Resolutions calling for non-cooperation of its members with the ICC, requested by Coalition for*

I numerosi rigetti, 11 su 15, sono motivati dal non soddisfacimento dei requisiti del *locus standi* – trattasi di organizzazioni africane non-governative che però mancano del riconoscimento da parte dell'UA – o dalla mancata capacità di provare che la questione oggetto del parere non sia già sotto esame dell'*African Commission*, in violazione così della Rule 68, c. 2. Più precisamente, si devono richiamare: l'omessa risposta dell'autore a una richiesta della Corte volta a comprovare la sua legittimazione ad agire per conto dello Stato che dichiarava di rappresentare, omissione interpretata dalla Corte come indice di incapacità di fornire la prova ovvero di mancanza di volontà di proseguire ulteriormente il procedimento; la proposizione di questioni non attinenti alla tutela dei diritti umani, unitamente alla mancata indicazione delle specifiche disposizioni della *Carta africana* o di altri strumenti internazionali in materia di diritti umani poste a fondamento della richiesta, in violazione della Rule 68, c. 2; il mancato riscontro degli autori alle richieste di chiarimento formulate dalla Corte, interpretato come manifestazione di disinteresse alla prosecuzione del procedimento; il fatto che la questione rientri in una controversia contenziosa; la pendenza o la contemporanea trattazione di una questione analoga dinanzi alla Commissione africana; nonché la carenza di legittimazione attiva in capo alle organizzazioni africane richiedenti, in quanto non riconosciute dall'UA.

In via generale, le ordinanze di rigetto non hanno fornito motivazioni adeguate e puntuali. Di conseguenza, la motivazione della Corte è stata, in talune circostanze, oggetto di rilievi critici per la sua insufficiente articolazione argomentativa⁶⁷. Esemplicative di questo approccio sono *CICC and Others I* e *CICC and Others II*. In entrambi i casi, la Corte ha rigettato la richiesta invocando una violazione della Rule 68, c. 2, specificando come gli autori non abbiano specificato le disposizioni della Carta [africana] o di qualsiasi altro strumento internazionale in materia di diritti umani rispetto alle quali richiedono il parere. Pertanto, essi sollevano questioni di diritto internazionale pubblico generale, e non di diritti umani⁶⁸.

the International Criminal Court, the Legal Defence and Assistance Project, the Civil Resource Development and Documentation Centre (CIRDDOC) and the Women Advocates Documentation Centre (WARDC), cit.; e *Order on Request for Advisory Opinion No 001/2015 On Whether the treaty obligations of an African State party to the Rome Statute of the International Criminal Court (ICC) to cooperate with the ICC is superior to the obligation of that State to comply with African Union Resolutions calling for non-cooperation of its members with the ICC, Requested by Coalition for the International Criminal Court, the Legal Defence and Assistance Project, the Civil Resource Development and Documentation Centre (CIRDDOC) and the Women Advocates Documentation Centre (WARDC)*, cit.

⁶⁷ L. Chenwi, *The Advisory Proceedings of the African Court on Human and Peoples' Rights*, cit.

⁶⁸ *Order on Request for Advisory Opinion No 001/2014 On Whether the treaty obligations of an African State party to the Rome Statute of the International Criminal Court (ICC) to cooperate with the ICC is superior to the obligation of that State to comply with African Union Resolutions calling for non-cooperation of its members with the ICC, requested by Coalition for the International Criminal Court, the Legal Defence and Assistance Project, the Civil Resource Development and Documentation Centre (CIRDDOC) and the Women Advocates Documentation Centre (WARDC) (CICC and Others I)*, cit., par. 13 e *Order on Request for Advisory Opinion No 001/2015 On Whether the treaty obligations of an African State party to the Rome Statute of the International Criminal Court (ICC) to cooperate with the ICC is superior to the obligation of that State to comply with African Union Resolutions calling for*

La critica alla povertà del *reasoning* è mossa dal giudice Ouguergouz nella propria opinione dissenziente. In essa rileva come la Corte avrebbe potuto discutere sulla possibilità di considerare lo Statuto di Roma come uno strumento in materia di diritti umani ai sensi dell'art.4, c. 1 del *Protocollo*⁶⁹. Al contempo, egli rimarca l'importanza che la Corte offra un ragionamento più di sostanza, affinché gli autori della richiesta possano comprendere con precisione i motivi del rigetto. La Corte ha pertanto perso l'occasione per fornire la propria definizione di trattato in materia di diritti umani⁷⁰.

Come si è più volte richiamato, il fatto che la Corte abbia finalizzato solo quattro pareri non deve essere sottostimato.

Già si è infatti discussa l'importanza di *ACERWC*⁷¹, ove è stato valorizzato un approccio funzionale alla soggettività istituzionale, superando interpretazioni formalistiche. Questo parere ha quindi contribuito a chiarire i criteri per l'individuazione degli enti legittimati alla giurisdizione consultiva, consolidando un'interpretazione evolutiva del *Protocollo*. Il parere ha avuto rilievo sistemico, in quanto ha aperto la possibilità per successivi pareri delle organizzazioni regionali. Tuttavia, come emerso successivamente nella giurisprudenza contenziosa, tale apertura non è stata accompagnata da un analogo slancio in materia di accesso alla Corte in questa sede, determinando una frattura interna tra funzione consultiva e funzione giurisdizionale. Ciò limita l'impatto sistemico del parere e solleva interrogativi sulla coerenza complessiva dell'approccio della Corte alla legittimazione degli organi quasi-giurisdizionali.

Il parere sulle *vagrancy laws*⁷² affronta un tema storicamente associato a discriminazioni, esclusioni sociali e violazioni dei diritti fondamentali e sottolinea come tali normative sono incompatibili con i diritti garantiti in ambito africano, tra cui il diritto alla dignità umana, alla libertà

non-cooperation of its members with the ICC, Requested by Coalition for the International Criminal Court, the Legal Defence and Assistance Project, the Civil Resource Development and Documentation Centre (CIRDDOC) and the Women Advocates Documentation Centre (WARDC) (CICC and Others II), cit., par. 17-18.

⁶⁹ *Order on Request for Advisory Opinion No 001/2015 On Whether the treaty obligations of an African State party to the Rome Statute of the International Criminal Court (ICC) to cooperate with the ICC is superior to the obligation of that State to comply with African Union Resolutions calling for non-cooperation of its members with the ICC, Requested by Coalition for the International Criminal Court, the Legal Defence and Assistance Project, the Civil Resource Development and Documentation Centre (CIRDDOC) and the Women Advocates Documentation Centre (WARDC) (CICC and Others II)*, cit., *Dissenting Opinion of Judge Fatsah Ouguergouz*, par. 17, 18, 21 e 22.

⁷⁰ Anche la dottrina ha criticato questo approccio della Corte in *CICC and Others I e II*; v., esemplificativamente, F. Viljoen, *Understanding and Overcoming Challenges in Accessing the African Court on Human and Peoples' Rights*, in 67(1) *Int'l & Comp. L.Q.* 63, 92 (2018) e A. Rachovitsa, *On New "Judicial Animals": The Curious Case of an African Court with Material Jurisdiction of a Global Scope*, cit., 264.

⁷¹ *Advisory Opinion No.002/2013 On the Standing of the African Committee of Experts on the Rights and Welfare of the Child before the African Court on Human and Peoples' Rights, Requested by the African Committee of Experts on the Rights and Welfare of the Child (ACERWC)*, cit.

⁷² *Advisory Opinion No 001/2018 On the compatibility of Vagrancy Laws with the African Charter on Human and Peoples' Rights and other human rights instruments applicable in Africa, requested by Pan African Lawyers Union (PALU)*, cit.

personale e alla non discriminazione. Il parere ha contribuito a delineare la normativa africana contro la criminalizzazione di condizioni socioeconomiche, consolidando un quadro interpretativo che valorizza i diritti delle persone emarginate, evidenziando così la capacità della Corte di fornire standard di tutela. Esso costituisce quindi uno degli esempi più avanzati di giurisprudenza strutturale della Corte in sede consultiva. Sul piano critico il parere soffre tuttavia di una limitata operazionalizzazione degli obblighi statali. Pur dichiarando l'incompatibilità delle *vagrancy laws* con la Carta africana, la Corte non fornisce indicazioni dettagliate sulle modalità di abrogazione, revisione legislativa o implementazione delle riforme, lasciando agli Stati un ampio margine di discrezionalità. Ciò riduce l'efficacia trasformativa del parere, soprattutto in contesti caratterizzati da debolezza istituzionale.

Nel parere sulle elezioni in contesti di emergenze sanitarie⁷³ la Corte ha riconosciuto che gli Stati devono adottare misure che consentano sia la protezione della salute pubblica sia il rispetto dei diritti politici fondamentali. In pratica, ha sottolineato che gli Stati non possono sospendere arbitrariamente diritti politici in nome dell'emergenza sanitaria e che devono predisporre meccanismi compatibili con le esigenze della crisi, mantenendo la partecipazione democratica, cercando di bilanciare la tutela della salute pubblica con il mantenimento delle garanzie democratiche, e segnando così un passaggio importante nella giurisprudenza africana sui diritti politici in situazioni eccezionali. Il pregio principale di tale *opinion* è l'affermazione del principio secondo cui le emergenze non sospendono automaticamente i diritti politici, ma impongono agli Stati un obbligo rafforzato di giustificazione, proporzionalità e temporaneità delle restrizioni. La Corte introduce così un quadro concettuale compatibile con gli standard internazionali sugli *states of emergency*. Al contempo, però, il parere appare prudente fino al limite della vaghezza, evitando di fissare soglie chiare o criteri stringenti per valutare la legittimità delle misure adottate dagli Stati. In assenza di parametri più precisi, il rischio è che il parere venga utilizzato come legittimazione *ex post* di decisioni restrittive, piuttosto che come strumento di controllo effettivo del potere statale.

Infine, nel parere sulla rotazione regionale nell'elezione del *Bureau* del PAP (*Advisory Opinion No 001/2021*), la Corte ha elaborato criteri interpretativi e linee guida per l'effettiva applicazione del principio di *regional rotation* nelle procedure elettorali interne dell'organo parlamentare, integrando valori costituzionali di equilibrio regionale con l'obiettivo più ampio di rafforzare l'integrazione africana e la legittimità delle istituzioni continentali multilaterali. Il parere ha così contribuito allo sviluppo di un linguaggio giuridico africano sulla rappresentatività e sull'organizzazione degli organi dell'Unione, riconoscendo il ruolo del diritto comparato e dei criteri di giustizia distributiva nell'interpretazione dei principi costituzionali regionali. Più precisamente, il valore aggiunto consiste nell'aver trasformato un principio spesso invocato in modo politico in una categoria giuridicamente interpretabile, dotata di criteri applicativi e limiti. In tal

⁷³ *Advisory Opinion No 001/2020, On the right to participate in the government of one's country in the context of an election held during a public health emergency or a pandemic, such as the Covid-19 crisis, requested by Pan African Lawyers Union (PALU)*, cit.

senso, la Corte rafforza l'ordinamento dell'UA e promuove la prevedibilità delle procedure istituzionali. Sul piano critico, il parere solleva interrogativi circa i confini materiali della giurisdizione consultiva della Corte, giacché il legame con la tutela dei diritti umani appare indiretto; ciò alimenta il dibattito sulla possibilità che la Corte venga progressivamente coinvolta in controversie di natura prevalentemente politica o istituzionale, con il rischio di diluire il suo ruolo di garante dei diritti fondamentali.

6. Bilanci e opportunità

Il bilancio dei primi vent'anni di attività della CADUP è piuttosto mitigato e questo, come si è cercato di dimostrare, non perché poche sono state le richieste di pareri consultivi ad essa indirizzati e ancora meno quelle decise nel merito. Anche laddove la Corte ha rigettato la richiesta, essa ha avuto comunque modo di affrontare questioni interpretative rilevanti, legate soprattutto alla legittimità ad agire d'innanzi ad essa, *ex art. 4, c. 1 del Protocollo*.

Il ruolo espansivo che essa ha svolto, conferendo il *locus standi* alle ONG laddove soddisfa il requisito del riconoscimento da parte dell'UA non è certamente di poco conto. Inoltre, non si può non considerare come essa sia un *forum* continentale unico, potenzialmente idoneo a promuovere *best practices* e negoziazione per un rafforzamento della tutela dei diritti.

Rimangono però delle ombre, in special modo circa lo scarso ricorso proprio all'attività consultiva. Questo può essere causato dall'interpretazione eccessivamente restrittiva del *locus standi*. Inoltre, anche il fatto che l'*African Commission*, pur essendone intitolata, abbia deciso sino ad ora di non rivolgersi alla giurisdizione consultiva sicuramente non contribuisce ad un suo consolidamento. Si potrebbe quindi discutere dell'opportunità di una riforma istituzionale volta ad ampliare il *locus standi*, anche al ricorso individuale. È forte la resistenza degli Stati a un'eventuale riforma in questo senso. Ruanda, Tunisia, Tanzania, Benin e Costa d'Avorio hanno infatti ritirato la loro dichiarazione *ex art. 34, c. 6* in cui acconsentivano al ricorso individuale e delle ONG davanti alla Corte (si ricorda che individui e ONG possono avere accesso alla giurisdizione contenziosa solo se lo Stato ha fatto specifica dichiarazione di accettazione⁷⁴). Relativamente poi al ricorso individuale, ci si può chiedere se la mancata previsione sia davvero un problema, giacché la CADUP si affianca all'*African Commission*, dinnanzi alla quale esso è possibile.

⁷⁴ Si v. A.D. Tardzenyuy, *The Folly of Asking States to Voluntarily Submit to a Higher Power without Coercion: A Commentary on Article 34(6) of the African Court Protocol through the Lens of Realpolitik*, 26(19) *AHRLJ* 98 (2026); F. Viljoen, *Understanding and Overcoming Challenges in Accessing the African Court on Human and Peoples' Rights*, cit.; A.O. Enabulele, *The Problems of Jurisdiction by Optional Declaration: Reflections on Articles 5(3) and 34(6) of the Protocol of the African Court on Human and Peoples' Rights*, in 24(2) *Aust. J. Hum. Rights* 223 (2018); F. Negozio, *The Withdrawal of Tunisia's Declaration under Article 34(6) of the Protocol Establishing the African Court on Human and Peoples' Rights. The Case-Law behind the Decision and Its Impact on the Protection of Human Rights and Democracy*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2025, 1073; e 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*, 2025, 23, 1

Nel loro complesso, i pareri consultivi finalizzati della Corte – in totale quattro – rivelano una giurisdizione qualitativamente rilevante ma quantitativamente sottoutilizzata. La Corte mostra una chiara propensione per un'interpretazione evolutiva e sistemica del diritto regionale, ma al contempo manifesta una forte cautela istituzionale, specialmente quando le questioni sollevate incidono sugli equilibri politici tra Stati e organi dell'UA. Una criticità strutturale emerge dall'asimmetria tra funzione consultiva e funzione contenziosa: mentre la prima viene talvolta utilizzata per rafforzare l'affermazione dei principi dello Stato di diritto, la seconda resta vincolata a un formalismo che limita l'accesso alla giustizia regionale. Ciò riduce il potenziale trasformativo delle opinioni consultive, che non sempre trovano una traduzione efficace nella pratica giudiziaria.

Sia dalle disposizioni pattizie che dalla prassi emerge come la CADUP sia ancora una corte di transizione, alla ricerca di una propria identità e di un proprio ruolo istituzionale, tra Stati e ONG. Le reali prospettive future sono legate prevalentemente all'effettiva messa in funzione dell'*African Court of Justice and Human and Peoples' Rights* la cui giurisdizione consultiva è fondata agli art. 53-56 del *Merger Protocol* del 2008. L'art. 53 si rivela essere quello di maggior interesse, elencando, al suo c. 1, i soggetti legittimati ad adire la giurisdizione consultiva; se il comma si rivela più chiaro nella sua formulazione, è potenzialmente anche più restrittivo, non lasciando spazio a eventuali interpretazioni estensive. Sono infatti legittimati «the Assembly, the Parliament, the Executive Council, the Peace and Security Council, the Economic, Social and Cultural Council (ECOSOCC), the Financial Institutions or any other organ of the Union as may be authorized by the Assembly». La possibilità per le organizzazioni africane, sia intergovernative che non-governative, di accedere alla giurisdizione consultiva sarà subordinata all'approccio che adotterà l'Assemblea, da cui dipenderà l'autorizzazione. Alla luce della giurisprudenza della Corte, si può immaginare che l'Assemblea non marcherà un *revirement* in senso restrittivo, ma non ci sono basi per poter affermare che essa sarà effettiva promotrice di un approccio espansivo.

Pare quindi più opportuno, a mo' di conclusione certamente provvisoria, proiettarsi sulle due richieste pendenti, potenzialmente foriere di una espansione tematica e funzionale del ruolo della Corte nel sistema africano dei diritti umani. In questo modo è stato nuovamente sottolineato che la funzione consultiva possa rivelarsi un effettivo strumento di sviluppo normativo e di chiarificazione degli obblighi statali su questioni emergenti e strutturali. Delle due richieste pendenti⁷⁵, entrambe presentate dalla PALU, quella che potrebbe meglio espandere il ruolo della Corte verte sul cambiamento climatico e sugli obblighi in capo agli Stati e derivanti dalla *Carta africana sui diritti umani e dei popoli* e da altri strumenti regionali applicabili. Sotto il profilo teorico, la richiesta pone la Corte di fronte a una scelta cruciale circa l'ampiezza della propria funzione consultiva, giacché

⁷⁵ *Request for Advisory Opinion on the compatibility of the Death Penalty with the African Charter on Human and Peoples' Rights on request no. 001 of 2024 by the Pan African Lawyers Union*, cit. e *Request for Advisory Opinion No.001 of 2025 In the matter of a request by the Pan African Lawyers Union (PALU) for an Advisory Opinion on the obligations of States with respect to the climate change crisis*, cit.

un'eventuale risposta sostanziale potrebbe consolidare una interpretazione evolutiva della *Carta africana*, capace di ricomprendere fattispecie non espressamente contemplate al momento della sua adozione, ma oggi centrali per l'effettività dei diritti tutelati. Per questo motivo si è più volte rimarcato nel presente saggio che la giurisdizione consultiva potrebbe fungere da laboratorio normativo, anticipando sviluppi giurisprudenziali futuri e colmando lacune lasciate dall'assenza di strumenti vincolanti specificamente dedicati alla giustizia climatica a livello regionale. Tuttavia, non si può fare a meno di notare come la pendenza prolungata delle richieste di parere evidenzia una persistente cautela istituzionale della Corte nell'esercizio della propria funzione consultiva. Il rischio è che l'assenza di una risposta tempestiva o l'adozione di un parere eccessivamente prudente comprometta il potenziale espansivo (in termini di protezione dei diritti) della giurisdizione consultiva, relegandola a un ruolo marginale rispetto alle sfide che il continente si trova a dover affrontare. In particolare, un approccio eccessivamente restrittivo potrebbe riprodurre, anche in ambito consultivo, quel formalismo che ha caratterizzato l'accesso alla giurisdizione contenziosa, limitando la capacità della Corte di incidere concretamente sull'evoluzione del diritto regionale dei diritti umani.

Le richieste pendenti, e in particolare quella relativa al cambiamento climatico, rappresentano dunque un banco di prova decisivo per la giurisdizione consultiva della Corte africana. Esse offrono l'opportunità di riaffermare il ruolo della Corte quale interprete autorevole e dinamico della Carta africana, capace di rispondere a fenomeni globali con strumenti giuridici regionali. L'esito di tali procedimenti contribuirà in modo significativo a definire se la giurisdizione consultiva rimarrà un meccanismo marginale o se, al contrario, potrà divenire un pilastro dello sviluppo progressivo del diritto africano dei diritti umani e se quindi potrà essere ereditato come tale dalla nuova Corte, qualora sarà effettivamente messa in funzione.

Elisa Bertolini
Dip.to di Studi giuridici "A. Sraffa"
Università Bocconi
elisa.bertolini@unibocconi.it

