

La ricerca di regole di coordinamento tra la Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli e le corti e i tribunali istituiti nell'ambito delle comunità africane subregionali di integrazione economica

di Filippo Tenardi, Giuseppe Pascale*

Abstract: *The Search for Rules of Coordination between the African Court on Human and Peoples' Rights and Courts and Tribunals Established within the African Regional Economic Communities* – Even before the establishment of the African Court on Human and Peoples' Rights, the judicial bodies of the African Regional Economic Communities progressively and autonomously began to extend their jurisdiction to human rights-related disputes. The three most prominent examples are offered by the Court of Justice of the Economic Community of West African States, the Tribunal of the Southern African Development Community, and the Court of Justice of the East African Community. As a result, there is today a proliferation in Africa of international courts and tribunals dealing with human rights-related disputes. This article will contribute to outline the main solutions proposed by scholars regarding the potential rules of coordination between the African Court and the courts and tribunals of the African Regional Economic Communities, having noted the absence of treaty provisions aimed at regulating their relations and listed the problems that would seemingly stem from this lack. The real need for such rules of coordination will be scrutinised. In particular, it will be submitted that doubts about this need arise when the outcomes of the proliferation of international courts and tribunals in the field of human rights are properly assessed.

1947

Keywords: African Human Rights System; African Court on Human and Peoples' Rights; African Sub-Regional Courts and Tribunals; Proliferation of International Courts and Tribunals; Rules of Coordination between International Courts and Tribunals.

1. Introduzione

Il sistema africano di tutela dei diritti umani è stato costituito sotto gli auspici dell'Organizzazione per l'Unità africana (OUA)¹ – poi sostituita

* Filippo Tenardi ha redatto i paragrafi da 2 a 6, mentre a Giuseppe Pascale sono da attribuire i paragrafi 1 e 7; il presente articolo è in ogni caso frutto del lavoro di ricerca condotto congiuntamente dai due Autori.

¹ L'OUA fu creata il 25 maggio 1963 per mezzo della Carta di Addis Abeba, reperibile su www.au.int, con l'obiettivo di promuovere la decolonizzazione, l'autodeterminazione dei popoli, lo sviluppo economico, la lotta contro l'*apartheid* e la risoluzione delle controversie di confine in Africa. Essendo la sua azione fondata *inter alia* sulla non ingerenza negli affari interni degli Stati membri, l'OUA inizialmente respinse la possibilità di istituire un sistema regionale di tutela dei diritti umani in Africa. Essa mutò tale prospettiva intorno alla fine degli anni Settanta in ragione sia dell'imminente

dall'Unione africana (UA)² – con l'adozione della Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, avvenuta il 27 giugno 1981 a Nairobi; la Carta africana è poi entrata in vigore il 21 ottobre 1986³. È noto che, oltre a enunciare i diritti umani che gli Stati africani si impegnano a tutelare, essa istituisce anche la Commissione africana dei diritti dell'uomo e dei popoli quale organo deputato a svolgere funzioni di controllo dell'attuazione di tali diritti da parte degli Stati. La Commissione africana condivide questa sua funzione con la Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, istituita con un Protocollo *ad hoc* adottato a Ouagadougou il 9 giugno 1998 ed entrato in vigore il 25 gennaio 2004. Mentre la Commissione africana può solo adottare rapporti non vincolanti contenenti mere raccomandazioni, la Corte africana ha invece il potere di emanare sentenze.

Ancor prima che la Corte africana si insediasse e divenisse operativa (cosa accaduta tra il 2006 e il 2008), gli organi giurisdizionali appartenenti ad alcune comunità africane subregionali di integrazione economica (*Regional Economic Communities* – RECs) avevano iniziato a estendere progressivamente e autonomamente la loro competenza – in origine limitata alle sole questioni attinenti all'interpretazione e all'applicazione dei trattati di integrazione economica istitutivi delle rispettive RECs – anche alle controversie relative all'interpretazione e all'applicazione della Carta africana e, più in generale, alla tutela dei diritti umani. Si è dunque presto verificata in Africa una proliferazione di corti e tribunali internazionali competenti in materia di tutela dei diritti umani.

A un primo sguardo, potrebbe sembrare che la coesistenza di un numero elevato di corti e tribunali con competenze materiali e territoriali assai simili sia suscettibile di dare luogo a una molteplicità di problemi, alcuni dei quali, come si osserverà, persino tali da rischiare di intaccare la coerenza complessiva del diritto internazionale rilevante in materia di tutela dei diritti umani nel continente africano. Come illustrato nelle pagine seguenti, tali problemi dipenderebbero soprattutto dalla mancanza di regole di coordinamento tra la Corte africana e gli organi giurisdizionali subregionali. Di qui, le diverse proposte avanzate in dottrina per l'individuazione o la formulazione di tali regole.

1948

completamento del processo di decolonizzazione sia delle nuove politiche di cooperazione allo sviluppo inaugurate da alcuni tra i più importanti donatori internazionali, i quali iniziarono a subordinare la concessione di aiuti economici alla soddisfazione di certe condizioni da parte degli Stati africani, tra cui il rispetto dei diritti umani. Per ulteriori informazioni nonché per le opportune indicazioni bibliografiche sull'OUA, anche nella prospettiva della sua evoluzione in chiave diacronica, sia permesso rinviare a G. Pascale, *La tutela internazionale dei diritti dell'uomo nel continente africano*, Napoli, 2017, 14-16.

² L'Atto costitutivo dell'UA, reperibile su www.au.int, è stato adottato e aperto alla firma l'11 luglio 2000 a Lomé ed è entrato in vigore il 26 maggio 2001. Tutti gli Stati africani sono membri dell'UA. Gli artt. 3 e 4 dell'Atto di Lomé enumerano gli obiettivi e i principi che ispirano l'azione dell'UA, tra cui rientrano la promozione e protezione della *rule of law*, della democrazia e dei diritti umani. Per approfondimenti bibliografici riguardanti l'UA, si rimanda ancora a G. Pascale, *La tutela internazionale dei diritti*, cit., 16-22.

³ Attualmente, tutti gli Stati africani hanno ratificato la Carta africana, con l'unica eccezione del Regno del Marocco.

Nondimeno, si farà notare come l'accertamento dell'effettiva necessità di dotare il contesto giudiziario africano di regole del genere dovrebbe essere ricondotto, a sua volta, alla valutazione del più ampio fenomeno della proliferazione di corti e tribunali internazionali⁴. L'obiettivo di questo articolo è dunque quello di contribuire a verificare se, inquadrando tale fenomeno in un'ottica non aprioristicamente negativa – e quindi diversa da quella della maggior parte della dottrina – ma, anzi, considerandolo come capace di innescare conseguenze positive per la tutela internazionale dei diritti umani, la necessità di ricercare nel caso di specie regole di coordinamento tra la Corte africana e gli organi giurisdizionali subregionali africani si ridimensioni o addirittura scompaia.

Nel paragrafo successivo sarà innanzitutto descritto il quadro generale entro cui sono state istituite e operano le corti e i tribunali subregionali africani, ovvero quello della Comunità economica africana (*African Economic Community* – AEC). I paragrafi 3, 4 e 5 si concentreranno poi sui tre organi giurisdizionali subregionali più rappresentativi, le cui vicende, nella loro diversità, appaiono paradigmatiche. Si tratta della Corte di giustizia della Comunità economica degli Stati dell'Africa occidentale (*Economic Community of West African States* – ECOWAS), del Tribunale della Comunità per lo sviluppo dell'Africa australe (*Southern African Development Community* – SADC) e della Corte di giustizia della Comunità dell'Africa orientale (*East African Community* – EAC). Dopo aver constatato la mancanza di disposizioni convenzionali volte a disciplinare i rapporti tra gli organi appena menzionati e la Corte africana, e non prima di aver ricordato i problemi che secondo una parte della dottrina deriverebbero da una simile lacuna, il paragrafo 6 darà conto delle principali soluzioni prospettate quanto alle potenziali regole di coordinamento tra i primi e la seconda. L'ultimo paragrafo, fondandosi sul presupposto di una visione ottimistica del fenomeno generale della proliferazione – o a questo punto sarebbe forse

⁴ La proliferazione di corti e tribunali internazionali è legata alla frammentazione del diritto internazionale. Numerosi studiosi hanno approfondito entrambi questi temi. Anche la Commissione del diritto internazionale delle Nazioni Unite ha incaricato un gruppo di studio, presieduto da Martti Koskenniemi, di analizzare in modo approfondito i conseguenti problemi: cfr. *Fragmentation of International Law: Difficulties Arising from the Diversification and Expansion of International Law. Report of the Study Group of the International Law Commission, Finalised by Martti Koskenniemi*, UN Doc. A/CN.4/L.682, 13 aprile 2006. Per un commento sullo studio appena citato, v. B. Conforti, *Unité et fragmentation du droit international: « glissez, mortels, n'appuyez pas! »*, in *Rev. gén. droit internat. pub.*, 2007, 5 ss. Più in generale, sulla frammentazione del diritto internazionale e sulla proliferazione di corti e tribunali internazionali la bibliografia è talmente ampia da non potere essere esaustivamente elencata in questa sede. Ci si limita pertanto a rinviare ai seguenti volumi: M.T. Andenas, E. Bjorge (Eds), *A Farewell to Fragmentation. Reassertion and Convergence in International Law*, Cambridge, 2015, e A.C. Martineau, E. Jouannet, M. Koskenniemi (dir.), *Le débat sur la fragmentation du droit international. Une analyse critique*, Bruxelles, 2016. Inoltre, più strettamente dedicata all'interazione tra i due temi in oggetto è la monografia di P. Webb, *International Judicial Integration and Fragmentation*, Oxford, 2013, alla quale si aggiungono i contributi citati *infra*, nella nota 54. Infine, con specifico riferimento all'ambito della tutela internazionale dei diritti umani, v. il libro curato da E. Brems, S. Ouald-Chaib (Eds), *Fragmentation and Integration in Human Rights Law. Users' Perspective*, Cheltenham-Northampton, 2018.

meglio dire della “moltiplicazione”⁵ – di corti e tribunali internazionali, esaminerà l’effettiva necessità della ricerca di tali regole di coordinamento e non mancherà di sollevare dubbi in proposito. Si darà per scontata la conoscenza da parte del lettore del funzionamento della Corte africana, alla quale questo fascicolo monografico è dedicato.

2. La competenza in materia di tutela dei diritti umani assunta dalle corti e dai tribunali delle comunità africane subregionali di integrazione economica

Le RECs costituiscono i pilastri dall’AEC – istituita il 12 maggio 1994 a seguito dell’entrata in vigore del Trattato di Abuja del 3 giugno 1991⁶ – e perseguono l’obiettivo principale di agevolare il processo di integrazione economica africana, soprattutto per mezzo della realizzazione di diverse unioni commerciali e monetarie sul piano subregionale che possano progressivamente condurre a un’unione commerciale e monetaria a livello continentale, secondo lo schema previsto dallo stesso Trattato di Abuja. Oggi esistono quattordici RECs, ognuna delle quali è basata su un proprio trattato istitutivo, servente rispetto al Trattato di Abuja. Di queste quattordici RECs, otto sono riconosciute dall’UA⁷.

Quasi tutte le RECs sono dotate di propri organi giurisdizionali⁸. Inizialmente, questi organi non potevano esaminare controversie in materia di tutela dei diritti umani, poiché la competenza *ratione materiae* a essi attribuita riguardava esclusivamente l’interpretazione e l’applicazione dei trattati istitutivi delle rispettive RECs. Tuttavia, tali trattati contengono riferimenti alla Carta africana o, più in generale, subordinano il processo di

⁵ S. Karagiannis, *La multiplication des juridictions internationales. Un système anarchique?*, in Société française pour le droit international (dir.), *La juridictionnalisation du droit international*, Paris, 2003, 7 ss., preferisce parlare di “moltiplicazione”, anziché di “proliferazione”, dal momento che, come afferma a p. 13, «dans la langue française contemporaine, le terme de prolifération a pris une connotation nettement péjorative».

⁶ Il testo del Trattato di Abuja e le informazioni sulle ratifiche sono reperibili nel sito ufficiale dell’UA, all’indirizzo www.au.int. Soltanto Eritrea, Gibuti, Madagascar, Somalia e Sudan del Sud non aderiscono all’AEC.

⁷ Si tratta dell’Autorità intergovernativa per lo sviluppo, della Comunità degli Stati del Sahel e del Sahara, della Comunità dell’Africa orientale, della Comunità per lo sviluppo dell’Africa australe, della Comunità economica degli Stati dell’Africa centrale, della Comunità economica degli Stati dell’Africa occidentale, del Mercato comune dell’Africa orientale e australe e dell’Unione del Maghreb arabo. Per una panoramica generale e per maggiori dettagli sui legami che intercorrono tra le RECs, l’AEC e l’UA, v. R. Frimpong Oppong, *The African Union, the African Economic Community and Africa’s Regional Economic Communities: Untangling a Complex Web*, in *African Journal of International and Comparative Law*, 2010, 92 ss. Molte RECs attualmente si occupano non solo di questioni economiche e commerciali o attinenti alla tutela dei diritti umani, ma anche di cooperazione militare e politica. Inoltre, i membri delle RECs si sovrappongono molto spesso, creando scenari talvolta poco chiari. In proposito, v. M. Sheriff Iddrisu, *The ‘Spaghetti-Bowl’ of Africa’s Economic Integration. A Critique of the African Union’s Rationalisation Process*, Saarbrücken, 2012.

⁸ Per un quadro generale degli organi giurisdizionali delle RECs e delle loro iniziali competenze, si rinvia ai rilevanti capitoli raccolti in P. Pennetta (cur.), *L’evoluzione dei sistemi giurisdizionali regionali e influenze comunitarie*, Bari, 2010.

integrazione economica subregionale al rispetto dei diritti umani; inoltre, prevedono (o prevedevano) che gli organi giurisdizionali subregionali possano (o potessero) ricevere ricorsi anche da individui e organizzazioni non governative. Tutto ciò ha presto permesso alla maggior parte di questi organi di evolversi ed estendere la propria competenza ben oltre l'ambito dell'integrazione economica, fino a includere anche la tutela dei diritti umani in sé⁹.

L'evoluzione in discorso non ha però dato luogo a esiti del tutto omogenei: mentre alcuni organi giurisdizionali subregionali hanno effettivamente potuto assumere un ruolo significativo nella protezione dei diritti umani, altri si sono dovuti invece scontrare con le resistenze degli Stati membri delle relative RECs, che ne hanno talvolta ridimensionato l'azione. Nelle pagine che seguono, come già accennato, si indagheranno i diversi paradigmi evolutivi seguiti e il ruolo attualmente svolto, ai fini della tutela dei diritti umani, da tre organi giurisdizionali subregionali particolarmente significativi: la Corte di giustizia dell'ECOWAS, il Tribunale della SADC e la Corte di giustizia dell'EAC¹⁰.

3. La Corte di giustizia dell'ECOWAS

L'ECOWAS, istituita con il Trattato di Lagos del 28 maggio 1975, quindi ben prima dell'adozione del Trattato di Abuja e della creazione dell'AEC, era stata concepita come un'organizzazione internazionale a vocazione essenzialmente economica¹¹. Di conseguenza, la sua Corte di giustizia era stata in origine dotata di una competenza non comprendente le questioni attinenti alla tutela dei diritti umani. Tuttavia, le gravi crisi politiche e militari che sconvolsero l'Africa occidentale nell'ultimo ventennio del XX secolo favorirono ben presto un rapido processo di ampliamento delle competenze dell'ECOWAS ad ambiti inizialmente estranei al suo mandato, quali il mantenimento della pace e appunto la tutela dei diritti umani. L'adozione del Trattato revisionato, avvenuta il 24 luglio 1993 anche in vista dell'inserimento dell'ECOWAS nella cornice dell'AEC, ha rappresentato la manifestazione sul piano convenzionale dell'attitudine favorevole degli Stati membri dell'ECOWAS nei confronti di questo processo. In particolare, con

⁹ Sul processo di evoluzione delle competenze degli organi giurisdizionali delle RECs, v. G. Pascale, *La tutela internazionale dei diritti*, cit., 285 ss., nonché i contributi ivi citati.

¹⁰ La Corte di giustizia dell'ECOWAS, il Tribunale della SADC e la Corte di giustizia dell'EAC sono già stati utilizzati dalla dottrina come esempi paradigmatici della diversa sorte riservata dagli Stati agli organi giurisdizionali delle RECs che avevano autonomamente esteso la propria competenza all'ambito della tutela dei diritti umani: v. K.J. Alter, J.T. Gathii, L.R. Helfer, *Backlash against International Courts in West, East and Southern Africa: Causes and Consequences*, in *Eur. J. Internat. L.*, 2016, 293 ss., e G. Pascale, *An Optimistic Perspective on the Proliferation of Human Rights Monitoring Bodies in Africa*, in *Dir. um. dir. internaz.*, 2018, 145 ss.

¹¹ Il Trattato di Lagos è reperibile nel sito ufficiale dell'ECOWAS, www.ecowas.int, al pari di ogni altro documento riguardante l'ECOWAS e degli atti adottati dalla Corte di giustizia dell'ECOWAS. Gli attuali membri dell'Organizzazione sono Benin, Capo Verde, Costa d'Avorio, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea Bissau, Liberia, Nigeria, Senegal, Sierra Leone e Togo. Nel 2025 la Guinea Bissau è stata sospesa dall'Organizzazione a seguito di un colpo di Stato.

l'art. 4, lett. g, del Trattato revisionato¹², tali Stati si sono impegnati a promuovere e proteggere i diritti umani e hanno enfatizzato il rispetto della Carta africana nell'attuazione delle politiche comunitarie. In seguito, il 19 gennaio 2005, gli stessi Stati hanno adottato il Protocollo supplementare, il cui art. 3, par. 4¹³, ha esplicitamente attribuito competenza in materia di tutela dei diritti umani alla Corte di giustizia¹⁴.

Sembra interessante rilevare che il previo esaurimento dei rimedi interni non è stato incluso tra le condizioni che i ricorrenti individuali devono soddisfare al fine di sottoporre un ricorso all'attenzione della Corte di giustizia dell'ECOWAS¹⁵. Tale caratteristica, pressoché unica nel panorama delle corti e dei tribunali internazionali che hanno competenza in materia di tutela dei diritti umani, ha permesso alla Corte di giustizia di assurgere a "porto sicuro" per gli individui e le organizzazioni non governative in controversia con gli Stati della regione. La Corte di giustizia ha quindi finora potuto esaminare nel merito centinaia di ricorsi riguardanti, tra l'altro, episodi di schiavitù, tortura, privazione della vita, detenzione arbitraria e limitazione della libertà di stampa.

L'attivismo della Corte di giustizia dell'ECOWAS nell'ambito della tutela dei diritti umani ha tuttavia presto generato resistenze da parte di alcuni Stati membri dell'Organizzazione, che hanno iniziato a percepire questo organo giurisdizionale subregionale come una minaccia alla propria

¹² In base a tale disposizione, «[t]he High Contracting Parties [...] solemnly affirm and declare their adherence to the following principles: [...] recognition, promotion and protection of human and peoples' rights in accordance with the provisions of the African Charter on Human and Peoples' Rights».

¹³ La disposizione in questione laconicamente recita che «[t]he Court has jurisdiction to determine cases of violation of human rights that occur in any Member State».

¹⁴ La competenza in materia di tutela dei diritti umani della Corte di giustizia dell'ECOWAS, a differenza della medesima competenza sviluppata da altre corti e tribunali subregionali africani, è stata molto studiata dalla dottrina: in proposito, v. *ex multis* S.T. Ebobrah, *Critical Issues in the Human Rights Mandate of the ECOWAS Court of Justice*, in *J. African L.*, 2010, 1 ss.; K.J. Alter, L.R. Helfer, J.R. Mcallister, *A New International Human Rights Court for West Africa: The ECOWAS Community Court of Justice*, in *Am. J. Int. L.* 2013, 737 ss.; L. Poli, *La Corte di giustizia dell'ECOWAS: quali prospettive per un concreto miglioramento della tutela dei diritti umani in Africa?*, in *DUDI*, 2014, 133 ss.; C. Nyinevi, A. Nketiah, *The Law and Politics of Access to the ECOWAS Court in Human Rights Cases*, in A. Fuentes, A. Rudman (Eds), *Human Rights Adjudication in Africa. Challenges and Opportunities within the African Union and Sub-Regional Human Rights Systems*, Pretoria, 2023, 61 ss.

¹⁵ Sull'irrilevanza per la Corte di giustizia dell'ECOWAS della condizione del previo esaurimento dei rimedi interni, v. J.A. Adeyeye, *Non-Exhaustion of Local Remedies: A Unique Attribute of ECOWAS Court of Justice*, in *J. African Un. St.* 2024, 83 ss., specialmente 100, dove l'Autore a chiare lettere osserva che «[i]t is unnecessary to exhaust domestic remedies since the judiciary lacks independence in a great number of the sub-region's nations and because doing so could prevent the harmed party from receiving justice». Peraltro, anche la stessa Corte di giustizia ha in più occasioni ribadito l'irrilevanza, ai fini della valutazione di ammissibilità dei ricorsi individuali, della condizione del previo esaurimento dei rimedi interni: v. Corte di giustizia dell'ECOWAS, *The Incorporated Trustees of Fiscal and Civic Rights Enlightenment Foundation v. Nigeria*, sentenza del 7 giugno 2016, par. 14, dove i giudici chiariscono di non disporre del potere di imporre «other extraneous conditions on litigants other than the ones provided for».

sovranità. Nello specifico, tentativi di ritorsioni statali sono stati scatenati da due sentenze del 2008 e del 2010 in cui la Corte di giustizia aveva accertato la responsabilità del Gambia per aver illecitamente detenuto e torturato alcuni giornalisti¹⁶. In risposta a tali pronunce, il Gambia ha avviato una campagna di pressione diplomatica nei confronti degli altri Stati membri dell'ECOWAS, con l'obiettivo ultimo di porre un argine alla competenza della Corte di giustizia in materia di tutela dei diritti umani. In particolare, il Gambia proponeva di emendare il Protocollo supplementare del 2005 al fine soprattutto di: (a) introdurre il previo esaurimento dei rimedi interni come condizione di ammissibilità dei ricorsi individuali; (b) fissare un limite di dodici mesi a partire dall'esaurimento dei rimedi interni per la presentazione dei ricorsi individuali; (c) impedire alla Corte di giustizia di esaminare ricorsi individuali pendenti davanti ad altre corti e tribunali internazionali; (d) istituire un meccanismo di riesame delle sentenze accessibile solo ai ricorrenti statali. L'iniziativa del Gambia non ha però sortito gli effetti sperati, grazie soprattutto alla forte risposta della società civile e di alcune organizzazioni non governative, che hanno denunciato tale iniziativa come un tentativo surrettizio di proteggere gli interessi politici del regime al potere in Gambia. Nel 2011, il Consiglio dei Ministri della giustizia dell'ECOWAS ha infine definitivamente respinto la proposta gambiana¹⁷.

Se fino al 2022 l'azione del Gambia volta a contenere la competenza della Corte di giustizia era rimasta sostanzialmente isolata, in quell'anno anche il Ghana ha iniziato a esprimere preoccupazioni riguardanti le presunte limitazioni di sovranità imposte agli Stati membri dell'ECOWAS dalle sentenze della Corte di giustizia. Il Ghana si è infine rivolto direttamente alla Corte di giustizia, esortandola a praticare un maggiore *self-restraint*, specialmente al fine di evitare conflitti con i tribunali nazionali¹⁸. In effetti, non sempre si ravvisa una perfetta cooperazione tra la Corte di

¹⁶ V. Corte di giustizia dell'ECOWAS, *Manneh v. The Gambia*, sentenza del 5 giugno 2008, e *Saidykh v. The Gambia*, sentenza del 16 dicembre 2010.

¹⁷ Per una ricostruzione di tali vicende, v. K.J. Alter, J.T. Gathii, L.R. Helfer, *Backlash against International Courts*, cit., 296-299.

¹⁸ Le preoccupazioni del Ghana potrebbero risalire ad anni precedenti al 2022 ed essere riconducibili alla sentenza resa nel 2016 dalla High Court of Ghana nel caso *Mba v. Ghana*. In quel contesto, l'High Court aveva infatti rifiutato di dare esecuzione a certe precedenti sentenze della Corte di giustizia dell'ECOWAS e il Governo ghanese aveva poi preso le difese dell'High Court, invocando appunto un maggiore *self-restraint* da parte della Corte di giustizia. In tema, v. R. Frimpong Oppong, *The High Court of Ghana Declines to Enforce an ECOWAS Court Judgment*, in *Af. J. Int. & Comp. L.*, 2017, 127 ss. Secondo C. Nyinevi, A. Nketiah, *The Law and Politics*, cit., 80-81, nel 2022, proprio in reazione alle richieste del Ghana, la Corte di giustizia avrebbe intrapreso un processo di "auto-regolamentazione procedurale", che sarebbe dovuto culminare nell'introduzione, nel suo regolamento di procedura, di una nuova condizione di ammissibilità dei ricorsi individuali: quella del "carattere internazionale della controversia". Sarebbe stata così fortemente ridimensionata la capacità dei ricorrenti individuali di rivolgersi alla Corte di giustizia, giacché nella grande maggioranza dei casi gli individui agiscono presso corti e tribunali internazionali allo scopo di lamentare violazioni dei diritti umani commesse dal loro stesso Stato di cittadinanza o di residenza. Sebbene il nuovo regolamento di procedura sia stato effettivamente redatto, non risulta che esso sia stato poi approvato e allo stato attuale non ve n'è traccia nemmeno nella pagina del sito *web* ufficiale dell'ECOWAS dedicata alla Corte di giustizia.

giustizia e i giudici degli Stati membri dell'ECOWAS. Uno dei principali motivi di attrito attiene per esempio allo strumento del rinvio pregiudiziale a fini interpretativi che, benché introdotto dall'art. 4, lett. f, del Protocollo supplementare del 2005¹⁹, non è stato finora utilizzato da alcun giudice interno²⁰. Questo “silenzio” potrebbe essere il sintomo di una percezione del diritto comunitario come (almeno parzialmente) estraneo alle realtà giuridiche locali e, nei fatti, potrebbe contribuire a impedire la completa realizzazione di un solido impianto di cooperazione giudiziaria tra gli Stati dell'Africa occidentale, strumentale alla realizzazione di una più forte integrazione economica regionale. In ogni caso, la posizione del Ghana si fonda su presupposti non perfettamente coincidenti con quelli che avevano animato le intenzioni riformistiche del Gambia e, per quel che sembra, non ha infine messo in discussione – almeno non direttamente – la competenza della Corte di giustizia a esaminare ricorsi individuali attinenti a presunte violazioni dei diritti umani.

Al netto di quanto precede, e in un'ottica di comparazione con gli altri organi giurisdizionali subregionali, si può in conclusione riconoscere come la Corte di giustizia dell'ECOWAS costituisca ancora oggi un punto di riferimento fondamentale per la tutela dei diritti umani nella regione²¹. Essa è infatti in grado di operare più efficacemente rispetto ad altre corti subregionali grazie alla sua struttura ben congegnata, al sostegno delle organizzazioni non governative e della società civile e soprattutto – come dimostrato dagli esiti del tentativo di riforma proposto dal Gambia – alla volontà degli Stati della regione di non rinunciare a uno strumento utile nel campo della protezione dei diritti umani. Si tratta probabilmente di una volontà statale basata non tanto su uno slancio genuino verso la tutela dei diritti umani – infatti, non di rado capita che gli Stati non eseguano le sentenze della Corte di giustizia²² – quanto sul perseguimento di obiettivi di carattere mediatico e reputazionale, preordinati anche all'ottenimento di aiuti economici da parte dei donatori occidentali²³. Il risultato rimane in ogni

¹⁹ Tale disposizione sancisce che: «[w]here in any action before a court of a Member State, an issue arises as to the interpretation of a provision of the Treaty, or the other Protocols or Regulations, the national court may on its own or at the request of any of the parties to the action refer the issue to the Court for interpretation».

²⁰ Cfr. S.T. Ebobrah, *The Preliminary Reference Procedure of the ECOWAS Community Court of Justice: Why Would the Courts Not Play?*, in *Af. J. Int. & Comp. L.*, 2024, 437 ss.

²¹ Da ultimo, v. Corte di giustizia dell'ECOWAS, *Musa Ali Maishanu v. Nigeria*, sentenza del 30 gennaio 2026, in cui la Corte ha ribadito fermamente la propria competenza a pronunciarsi nei casi riguardanti la violazione di diritti umani.

²² Cfr. i dati da ultimo riportati da C. Nyinevi, A. Nketiah, *The Law and Politics*, cit., 65.

²³ È interessante notare come una parte significativa dei Paesi dell'Africa occidentale dipenda dai finanziamenti provenienti dall'estero. In particolare, l'Unione europea e alcuni Paesi occidentali hanno storicamente rappresentato i principali fornitori di aiuti economici per gli Stati della regione. In tale contesto, il rispetto dei diritti umani è sempre stata una delle condizionalità imprescindibili che hanno accompagnato l'invio degli aiuti. Parallelamente, anche la Cina ha accresciuto la propria presenza nella regione, seguendo però un approccio generalmente privo di condizionalità in materia di diritti umani quanto alla gestione della sua cooperazione economica con gli Stati dell'Africa occidentale. Sul punto, v. Z. Cheng, I. Taylor, *China's Aid to Africa: Does Friendship Really Matter?*, New York, 2017, 102, dove gli Autori riportano che «the non-conditionalities underpinning China's aid are welcomed by all African recipient

caso positivo: indipendentemente dalle reali ragioni che spingono gli Stati membri dell'ECOWAS ad assecondare la competenza della Corte di giustizia in materia di tutela dei diritti umani, resta il fatto che l'Africa occidentale è oggi dotata di un organo giurisdizionale dalle notevoli potenzialità nella suddetta materia. E anche qualora, in futuro, fossero introdotte delle riforme strutturali (come per esempio l'inserimento della condizione di ammissibilità del previo esaurimento dei rimedi interni per la presentazione dei ricorsi individuali o l'istituzione di un meccanismo di riesame delle sentenze, di cui come già osservato il Gambia si era fatto promotore in passato e di cui pure di tanto in tanto si torna a vociferare), queste riforme potrebbero non necessariamente indicare una "sconfitta". Sul modello di quanto accaduto con riferimento alla Corte europea dei diritti umani, esse potrebbero anzi presentarsi come una necessaria conseguenza del maggiore carico di lavoro della Corte di giustizia dell'ECOWAS, testimoniando così la maturazione e l'affermazione del sistema subregionale di tutela dei diritti umani dell'Africa occidentale. Interessa, infine, enfatizzare come sia stato possibile raggiungere questo esito anche in assenza di regole di coordinamento tra la Corte di giustizia dell'ECOWAS e gli organi giurisdizionali operanti a livello continentale nell'ambito della protezione dei diritti umani.

4. Il Tribunale della SADC

Anche la SADC fu istituita, con il Trattato di Windhoek del 17 agosto 1992, quale organizzazione internazionale essenzialmente competente in materia di integrazione economica subregionale²⁴. L'azione del suo Tribunale, entrato in funzione nel 2005, benché formalmente previsto dal Protocollo del 7 agosto 2000, era dunque inizialmente volta a garantire l'uniformità dell'interpretazione e dell'applicazione del diritto comunitario e a dirimere le controversie interstatali e tra Stati e individui riguardanti il Trattato di Windhoek. Pur non essendogli stata conferita alcuna espressa competenza in materia di tutela dei diritti umani, il Tribunale della SADC comunque riuscì presto a estendere il proprio mandato a quella materia, ancorandosi principalmente a un'interpretazione in tal senso orientata dell'art. 4, lett. c, e dell'art. 6, par. 2, del Trattato di Windhoek²⁵, che impegnano la SADC e i

1955

countries». Si può in ogni caso continuare ancora oggi a presumere che tra le ragioni che hanno spinto gli Stati dell'Africa occidentale a salvaguardare la competenza della Corte di giustizia dell'ECOWAS in materia di tutela dei diritti umani rientri anche il desiderio di non compromettere la ricezione degli aiuti economici occidentali. Su questi aspetti, v. M. Yang, *Framing of Development Policies toward Africa: A Comparative Study of China and the European Union*, in *Eurasian Geog. & Ec.*, 2026, 23 ss.

²⁴ Il Trattato istitutivo della SADC, ogni altro atto riguardante la SADC e le pronunce del Tribunale della SADC sono reperibili nel sito ufficiale dell'Organizzazione, www.sadc.int. Gli attuali membri della SADC sono Angola, Botswana, Comore, eSwatini, Lesotho, Madagascar, Malawi, Mauritius, Mozambico, Namibia, Repubblica Democratica del Congo, Seychelles, Sudafrica, Tanzania, Zambia e Zimbabwe.

²⁵ Tali disposizioni recitano, rispettivamente, che: «SADC and its Member States shall act in accordance with the following principles: [...] human rights, democracy, and the rule of law»; e che «SADC and Member States shall not discriminate against any person on grounds of gender, religion, political views, race, ethnic origin, culture or disability».

suoi Stati membri ad agire nel rispetto dei principi democratici, dei diritti umani, della *rule of law* e della non discriminazione.

È risaputo che il noto caso *Campbell*, culminato nel 2008 con la sentenza del Tribunale della SADC di accertamento della responsabilità dello Zimbabwe per la violazione dei diritti umani di alcune minoranze bianche²⁶, innescò un durissimo contraccolpo politico a danno dello stesso Tribunale²⁷. Infatti, in reazione a tale sentenza, lo Zimbabwe riuscì a persuadere²⁸ gli altri Stati membri del Summit – ovvero l'organo esecutivo composto dai rappresentanti di tutti gli Stati membri della SADC – a sospendere le attività del Tribunale²⁹. In seguito, nel 2014, il Summit adottò un Protocollo che avrebbe dovuto portare alla creazione di un “nuovo” Tribunale, la cui competenza sarebbe stata tuttavia limitata a dirimere controversie esclusivamente interstatali³⁰. A oggi, il “nuovo” Tribunale non risulta ancora istituito in ragione dell'insufficiente numero di ratifiche del suo Protocollo finora depositate; il sistema subregionale di tutela dei diritti umani si trova dunque in una fase di stallo³¹.

Una sentenza interna resa nel 2018 in Sudafrica sembra però aver timidamente avviato un processo virtuoso, potenzialmente in grado di condurre a una “lenta resurrezione” del Tribunale della SADC. In

²⁶ Tribunale della SADC, *Mike Campbell (Pvt) Ltd et al. v Zimbabwe*, sentenza del 28 novembre 2008.

²⁷ Per una ricostruzione del caso *Campbell* e delle conseguenti vicende, v. G. Pascale, *Sulla posizione dell'individuo nel diritto internazionale: il caso Campbell e le vicende successive nell'Africa australe*, in *Riv. dir. internaz.*, 2015, 852 ss.

²⁸ Il successo dello Zimbabwe nel persuadere gli altri Stati della regione a sospendere e poi “smantellare” il Tribunale può essere ricondotto a una serie di fattori. Innanzitutto, l'allora Presidente zimbabwano, Robert Mugabe, era celebrato in tutta la regione come un eroe leggendario, essendo riuscito ad abbattere il potere delle minoranze bianche nella *ex* Rhodesia; pertanto, i suoi omologhi regionali erano tendenzialmente riluttanti a sfidarlo apertamente. Inoltre, Mugabe riuscì a caratterizzare la sentenza del Tribunale nel caso *Campbell* come un attacco orchestrato dai politici occidentali, i quali avrebbero voluto ostacolare la sua politica di redistribuzione terriera. Un altro argomento promosso da Mugabe fu quello dell’“effetto domino”: se il Tribunale avesse potuto “imporre la sua volontà” allo Zimbabwe, allora lo stesso destino sarebbe potuto toccare a qualsiasi altro Stato membro della SADC. A tutto ciò si aggiunse la sostanziale assenza di un'efficace mobilitazione della società civile a sostegno del Tribunale: diversamente da quanto accaduto nell'ambito dell'ECOWAS, nel contesto della SADC prevalse una gestione opaca, caratterizzata da riunioni a porte chiuse, comunicazioni istituzionali fuorvianti e una rappresentazione delle decisioni del Summit funzionale alla strategia dello Zimbabwe. Su questi aspetti, v. K.J. Alter, J.T. Gathi, L.R. Helfer, *Backlash against International Courts*, cit., 326 ss., e K.D. Magliveras, G.J. Naldi, *When Politics Prevail Over the Rule of Law: The Demise of the SADC Tribunal*, in *Int. Hum. Rts L. Rev.*, 2021, 124 ss.

²⁹ L'attività del Tribunale fu sospesa in tre fasi. Dapprima, il Summit impedì la nomina di nuovi giudici; in seguito, stabilì che il Tribunale non potesse più esercitare la propria giurisdizione su nuovi casi né pronunciarsi su quelli pendenti; infine, decise che sarebbe stato istituito un nuovo Tribunale competente a ricevere unicamente ricorsi interstatali.

³⁰ Cfr. K.D. Magliveras, G.J. Naldi, *The New SADC Tribunal: Or the Emasculation of an International Tribunal*, in *Netherl. Int. L. Rev.*, 2016, 133 ss.

³¹ Cfr. S.M. Mitchell, L.L. Atanga, *The African Human Rights Regime*, in S.M. Mitchell, V. Nchotu, L.L. Atanga (Eds), *Legalization of Human Rights in Africa: The Institutionalization of Laws Prohibiting State-Sanctioned Violence and Torture*, Londra, 2025, 92.

particolare, la High Court of Pretoria, adita dalla Law Society of South Africa e da alcuni proprietari terrieri coinvolti nelle vicende del caso *Campbell*, ha dichiarato «unconstitutional, unlawful and irrational» la firma apposta dall'allora Presidente sudafricano, Jacob Zuma, al Protocollo del 2014, essendo quest'ultimo uno strumento convenzionale sostanzialmente volto a privare gli individui del diritto di accesso alla giustizia internazionale e, pertanto, contrastante con i valori democratici su cui il Sudafrica si regge; inoltre, secondo la High Court of Pretoria, il Protocollo del 2014 sarebbe stato adottato in violazione delle procedure di revisione previste dallo stesso Trattato istitutivo della SADC³². Questa sentenza è stata in seguito ancor più autorevolmente confermata dalla Corte costituzionale sudafricana³³. Analogamente, una conclusione simile è stata raggiunta anche in Tanzania, la cui High Court pure ha rilevato che la sospensione del Tribunale della SADC e la creazione di un "nuovo" Tribunale aperto alle sole controversie interstatali violano certe disposizioni del Trattato istitutivo dell'Organizzazione³⁴.

Sebbene le implicazioni pratiche di queste pronunce rispetto a un eventuale ripristino del Tribunale della SADC siano ancora incerte, le decisioni dei giudici di Sudafrica e Tanzania hanno senz'altro contribuito a riportare al centro del dibattito subregionale il ruolo del Tribunale della SADC: la sua assenza continua, del resto, a compromettere uno degli obiettivi principali che la SADC dovrebbe perseguire, vale a dire l'armonizzazione degli ordinamenti giuridici degli Stati membri. Più in generale, la mancanza del Tribunale, oltre a rappresentare un palese indebolimento del sistema di tutela dei diritti umani dell'Africa australe, costituisce un ostacolo per la realizzazione dei fini di integrazione economica subregionale che, dopotutto, costituiscono la principale ragion d'essere della SADC.

In definitiva, molto dell'eventuale "lenta resurrezione" del sistema di tutela dei diritti umani dell'Africa australe passerà per la capacità della società civile e dei più importanti attori regionali – primo fra tutti proprio il Sudafrica – di esercitare una pressione sull'insieme degli Stati membri della

³² High Court of Pretoria, *Law Society of South Africa and Others v. President of the Republic of South Africa, the Minister of Justice and Constitutional Development, the Minister of International Relations and Cooperation*, sentenza del 1° marzo 2018; per il virgolettato riportato nel testo, v. par. 78.

³³ Constitutional Court of South Africa, *Law Society of South Africa and Others v. President of the Republic of South Africa and Others*, sentenza dell'11 dicembre 2018. Per un'analisi, v. F. Mussi, *From the Campbell Case to a Recent Ruling of the Constitutional Court of South Africa: Is There Any Hope to Revive the Tribunal of the Southern African Development Community?*, in *Af. J. Int. & Comp. L.*, 2020, 110 ss.; D. Tladi, *The Constitutional Court's Judgment in the SADC Tribunal Case: International Law Continues to Befuddle*, in *Const. Court Rev.*, 2020, 129 ss.; E. Tino, *Liberty of Entering in International Agreements and Compliance of International Obligations: Some Remarks Alongside the South African Courts' Judgments on the SADC Tribunal*, in *Int. Org. L. Rev.*, 2021, 105 ss..

³⁴ High Court of Tanzania, *Tanganyika Law Society v. Ministry of Foreign Affairs and International Cooperation of the United Republic of Tanzania and the Attorney General of the United Republic of Tanzania*, sentenza del 4 giugno 2019. In commento, v. T. Shumba, *Rising from Its Ruins? The Southern African Development Community (SADC) Tribunal*, in *L. Dem. & Devel.*, 2022, 287 ss., and D. Tladi, *The Constitutional Court's Judgment*, cit., 130, 142.

SADC che si riveli almeno sufficiente a promuovere il ritorno a un modello di giustizia subregionale che sia in qualche modo accessibile agli individui³⁵.

5. La Corte di giustizia dell'EAC

Il Trattato istitutivo dell'EAC fu stipulato il 30 novembre 1999 ad Arusha. Come l'ECOWAS e la SADC, anche l'EAC fu creata allo scopo di favorire l'integrazione economica tra i suoi Stati membri³⁶. Di conseguenza, la Corte di giustizia dell'EAC fu in origine dotata di competenza a dirimere unicamente controversie riguardanti il diritto comunitario e, più in generale, l'interpretazione e l'applicazione del Trattato di Arusha. Quest'ultimo prevedeva però (e, in realtà, continua a prevedere) che gli Stati membri dell'EAC negoziassero un protocollo volto ad attribuire alla Corte di giustizia competenza anche in materia di tutela dei diritti umani. Al pari degli organi giurisdizionali subregionali già esaminati, anche la Corte di giustizia dell'EAC ha comunque progressivamente esteso il proprio mandato all'ambito della tutela dei diritti umani in maniera autonoma, attraverso l'esercizio della propria *judicial discretion*. È stato così possibile per la Corte di giustizia evitare di attendere la conclusione di un protocollo specifico, che infine gli Stati non hanno mai stipulato.

I negoziati per l'adozione del suddetto protocollo sono in effetti cominciati dopo l'entrata in vigore del Trattato istitutivo dell'EAC, ma si sono presto arenati a causa dell'ostruzionismo manifestato dal Kenya all'indomani della sentenza resa nella primavera del 2007 dalla Corte di giustizia nel caso *Anyang Nyong'o*³⁷. In verità, quel caso non riguardava questioni attinenti ai diritti umani, ma era stato originato dall'impugnazione della procedura adottata dal Kenya per la selezione dei propri delegati da inviare presso l'Assemblea legislativa dell'EAC, ritenuta incompatibile con certe disposizioni del Trattato di Arusha. La Corte di giustizia aveva infine accertato la responsabilità del Kenya, che aveva allora quasi per ritorsione subito avviato contatti con gli altri Stati membri dell'EAC allo scopo di impedire che gli individui potessero, in futuro, adire nuovamente la Corte di giustizia.

Il Kenya è riuscito a ottenere non solo di bloccare i negoziati per l'adozione del protocollo, che avrebbe appunto formalmente permesso agli individui di rivolgersi direttamente alla Corte di giustizia dell'EAC per

³⁵ In questo senso, v. le conclusioni di Mussi, *From the Campbell Case*, cit., 133-137.

³⁶ Il Trattato istitutivo dell'EAC è reperibile nel sito ufficiale dell'EAC, www.eac.int, dove si possono altresì consultare gli altri atti riguardanti l'EAC e le pronunce della sua Corte di giustizia. Gli attuali Stati membri dell'Organizzazione sono: Burundi, Kenya, Repubblica Democratica del Congo, Ruanda, Somalia, Sudan del Sud, Tanzania e Uganda. In realtà, un'organizzazione internazionale subregionale con lo stesso nome e con competenze simili era già stata istituita nella stessa area geografica nel 1967, salvo poi essere condotta a estinzione nel 1977 a causa dei continui dissidi tra gli Stati membri, principalmente tra Kenya, Tanzania e Uganda.

³⁷ Corte di giustizia dell'EAC, *Anyang' Nyong'o and Others v. Kenya*, sentenza del 29 marzo 2007. Per un commento di tale pronuncia e una ricostruzione delle vicende successive, v. J.T. Gathii, *Mission Creep or a Search for Relevance: The East African Court of Justice's Human Right Strategy*, in *Duke J. Comp. & Int. L.*, 2013, 249 ss., specialmente 266 ss.

presunte violazioni dei loro diritti umani, ma anche di portare rapidamente avanti una più generale politica di revisione dello stesso Trattato istitutivo dell'EAC. Tale revisione è culminata con l'introduzione di un nuovo criterio di ammissibilità per l'iscrizione al ruolo dei ricorsi: un limite temporale di due mesi calcolati a decorrere dal momento in cui l'atto idoneo a condurre alla presunta violazione è adottato ovvero il ricorrente viene oggettivamente a conoscenza della presunta violazione subita³⁸. Tale criterio, enunciato nell'art. 30, par. 2, del Trattato revisionato dell'EAC del 20 agosto 2007³⁹, sembra ora applicato in modo particolarmente rigoroso dai giudici della Corte di giustizia, i quali sono finanche sorprendentemente giunti a escludere l'ammissibilità di un ricorso riguardante violazioni dei diritti umani a carattere continuato il cui inizio risaliva a oltre due mesi prima⁴⁰. Il limite dei due mesi ha dunque fortemente compresso il diritto individuale di ricorso alla Corte di giustizia dell'EAC, soprattutto se si tiene conto del contesto regionale in cui quest'ultima si colloca e agisce: un contesto in cui gli individui sono notoriamente gravati da difficoltà economiche e ove sussistono elevati tassi di analfabetismo e significative barriere linguistiche, tutti elementi che rendono difficoltoso – o inficiano del tutto – l'accesso alla giustizia internazionale⁴¹.

In ogni caso, per quanto possibile, e pur in assenza di un protocollo specificamente volto ad attribuire competenza in materia di tutela dei diritti umani alla Corte di giustizia dell'EAC, quest'ultima ha finora continuato a conoscere controversie rientranti in questa materia. Si può peraltro aggiungere che, da un lato, gli Stati non hanno voluto formalmente conferirle tale competenza ma, dall'altro lato, hanno finito in qualche modo per avallarla e anche per riconoscerla indirettamente nella misura in cui hanno convenzionalmente stabilito il criterio di ammissibilità dei due mesi, che nei fatti non può che riguardare principalmente i ricorsi individuali.

1959

6. La presunta necessità di introdurre regole di coordinamento tra la Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli e le corti e i tribunali subregionali

La questione della proliferazione degli organi internazionali giurisdizionali in Africa e quella, più specifica ma connessa, del rapporto tra la Corte africana e le corti e i tribunali subregionali sono spesso presentate come centrali per

³⁸ Altre interessanti modifiche apportate per mezzo del Trattato revisionato sono state l'istituzione di una procedura di riesame delle sentenze e della relativa camera e la previsione di una nuova base giuridica per la rimozione dei giudici della Corte nei casi di "misconduct" nei loro Paesi d'origine.

³⁹ Il testo di tale disposizione sancisce che: «[t]he proceedings provided for in this Article shall be instituted within two months of the enactment, publication, directive, decision or action complained of, or in the absence thereof, of the day in which it came to the knowledge of the complainant, as the case may be».

⁴⁰ Corte di giustizia dell'EAC, *Attorney General of the Republic of Kenya v. Independent Medical Legal Unit (IMLU)*, sentenza del 15 marzo 2012.

⁴¹ In un simile contesto, non sembra peraltro trascurabile il fatto che la Corte di giustizia dell'EAC lavori su base sostanzialmente non permanente, atteso che i suoi giudici non siedono stabilmente presso la sede ufficiale di Arusha, ma si riuniscono soltanto in sessioni occasionali, rendendo più complessa ogni attività giudiziaria.

la valutazione del buon funzionamento dell'intero sistema africano di tutela dei diritti umani. In particolare, non manca chi teme che tale proliferazione abbia condotto, o rischi di condurre, a un meccanismo di controllo frammentato – quindi poco coeso e intrinsecamente debole – in tema di rispetto dei diritti umani da parte degli Stati africani⁴².

Peraltro, come già ampiamente osservato, poiché quasi tutti i trattati istitutivi delle RECs contengono rinvii alla Carta africana, talvolta persino dipingendola come un pilastro del loro diritto comunitario⁴³, le corti e i tribunali subregionali hanno presto autonomamente iniziato ad applicare e interpretare direttamente la Carta africana⁴⁴. Allo stesso tempo, benché si tratti di una possibilità più remota, nulla impedisce alla Corte africana di applicare e interpretare autonomamente e direttamente le disposizioni contenute negli eventuali strumenti convenzionali sui diritti umani adottati sotto l'egida delle RECs, oltre che ogni altro trattato sui diritti umani rilevante per le parti in lite⁴⁵.

È anche per questi motivi che, almeno in linea teorica, si ritiene che la coesistenza tra la Corte africana e le corti e i tribunali subregionali possa prefigurare non solo una frammentazione e una scarsa coesione del meccanismo africano di controllo del rispetto dei diritti umani, ma finanche conflitti più specificamente causati da sovrapposizioni di competenza ed eventuali decisioni incompatibili o problemi di *forum shopping*. Esiti del genere sarebbero inoltre ulteriormente aggravati dal fatto che la Corte africana e le corti e i tribunali subregionali operano sullo stesso piano: nessuna corte è gerarchicamente superiore all'altra e non esiste alcuno

1960

⁴² In questo senso, v. *ex multis* K. Oellers-Frahm, *Proliferation*, in W.A. Schabas, S. Murphy (Eds), *Research Handbook on International Courts and Tribunals*, Cheltenham-Northampton, 2017, 299 ss.; T. Reinold, *When is More More? The Proliferation of International Courts and Their Impact on the Rule of Law in Africa*, in *Int. J. Hum. Rts.*, 2019, 1337 ss.; A. Koagne Zouapet, *From "Puzzling" to Comprehensible and Efficient: Reform Proposals to the African Human Rights Framework through a "System" Lens*, in *Af. Hum. Rts L.J.*, 2023, 1 ss.; I.A. Ibrahim, *Aren't We Sick and Tired of This Broken System Called "International Law"?*, in *Asian J. L. & Soc'y*, 2025, 99 ss.

⁴³ Per esempio, v. l'art. 4, lett. g, del Trattato istitutivo dell'ECOWAS e l'art. 6, lett. d, del Trattato istitutivo dell'EAC.

⁴⁴ V. Corte di giustizia dell'ECOWAS, *Hadijatou Mani Koraou v. Niger*, sentenza del 27 ottobre 2008, par. 41, dove è chiarito che «in stating in art. 4(g) of the Revised Treaty that ECOWAS Member States declare their adherence to the principles of "recognition promotion and protection of human and peoples' rights in accordance with the provisions of the African Charter on Human and Peoples' Rights", the Community legislature simply wanted to integrate this instrument into the law applicable before the ECOWAS Court of Justice». V. anche Corte di giustizia dell'EAC, *Democratic Party v. The Secretary General of the East African Community and Others*, sentenza del 28 luglio 2015, par. 63, in cui è precisato che «[a]rticle 6(d) of the Treaty obligates the Partner States to adhere to the principles of democracy, the rule of law [...] as well as recognition, promotion and protection of Human and Peoples' Rights in accordance with the provisions of the African Charter on Human and Peoples' Rights» (enfasi nell'originale).

⁴⁵ L'art. 3, par. 1, del Protocollo di Ouagadougou consente alla Corte africana di occuparsi di controversie riguardanti non solo la Carta africana e il Protocollo stesso, ma anche «[a]ny other relevant human rights instrument ratified by the States concerned». L'art. 7 dello stesso Protocollo aggiunge che la Corte africana nelle sue pronunce potrà applicare sia la Carta africana sia ogni altro trattato sui diritti umani ratificato dagli Stati interessati.

strumento che consenta, per esempio, alla Corte africana di imporre alle corti e ai tribunali subregionali un determinato orientamento giurisprudenziale o una certa interpretazione di una regola. Non potrebbe essere diversamente, atteso che nel diritto internazionale, a differenza di quanto accade negli ordinamenti interni, non esiste un sistema giudiziario organizzato, gerarchico e dotato di regole di coordinamento standardizzate.

Dal quadro appena tratteggiato deriverebbe pertanto la necessità di introdurre in via convenzionale delle regole di coordinamento tra la Corte africana e le corti e i tribunali subregionali.

Gli strumenti istitutivi di questi ultimi non ne disciplinano mai i rapporti con la Corte africana, dal momento che, in primo luogo, come già detto, alla maggior parte di essi gli Stati non hanno attribuito alcuna esplicita competenza in materia di tutela dei diritti umani. In secondo luogo, molti organi giurisdizionali subregionali africani sono stati istituiti quando la Corte africana non esisteva ancora ed esigenze di coordinamento con quest'ultima non erano quindi ravvisabili. Soltanto la Corte di giustizia dell'ECOWAS potrebbe rappresentare un'eccezione: è già stato enfatizzato che si tratta dell'unico organo giurisdizionale subregionale africano dotato di una competenza in materia di tutela dei diritti umani convenzionalmente fondata. Inoltre, il Protocollo supplementare che le attribuisce tale competenza è stato concluso nel 2005, quindi dopo l'adozione (1998) e l'entrata in vigore (2004) del Protocollo istitutivo della Corte africana. Tuttavia, anche in questo strumento manca – a questo punto forse volutamente – una regola di coordinamento con la Corte africana⁴⁶.

Dal canto suo, nemmeno il Protocollo istitutivo della Corte africana contiene una disposizione specificamente riguardante i rapporti con corti e tribunali subregionali. È vero che il Protocollo contiene un rinvio al principio della *res iudicata*, includendolo così tra i criteri di ammissibilità dei ricorsi individuali: la Corte africana non potrebbe dunque accogliere alcun ricorso riguardante una controversia già risolta in conformità con i principi sanciti dalla Carta delle Nazioni Unite, dall'Atto costitutivo dell'UA o dalla Carta africana⁴⁷. È però altrettanto vero che l'ambiguità e l'imprecisione di questa disposizione (soprattutto quando menziona i principi delle Nazioni Unite) rendono palese come essa possa essere intesa anche a scapito della tutela dei diritti umani⁴⁸. Inoltre, la disposizione in questione non è esaustiva, poiché attiene ai soli casi già risolti nell'ambito dei sistemi sopra

⁴⁶ Non sorprende peraltro che la Corte di giustizia dell'ECOWAS abbia spesso enfatizzato la sua autonomia e indipendenza dalla Corte africana. Le prese di posizione in tal senso non mancano: v. soprattutto Corte di giustizia dell'ECOWAS, *Koraou v. Niger*, cit., paragrafi 42-43. In aggiunta, cfr. Corte di giustizia dell'ECOWAS, *Hissène Habré v. Senegal*, sentenza del 18 novembre 2010; *Socio-Economic Rights and Accountability Project (SERAP) v. Nigeria and Another*, sentenza del 30 novembre 2010; *Simone Ehivet and Michel Gbagbo v. Côte d'Ivoire*, sentenza del 22 febbraio 2013.

⁴⁷ In verità, l'art. 6, par. 2, del Protocollo di Ouagadougou prevede che la Corte africana debba decidere sull'ammissibilità dei ricorsi portati alla sua attenzione ai sensi dell'art. 56 della Carta africana, al quale dunque rinvia per l'elenco completo dei diversi criteri di ammissibilità (originariamente riferiti alle sole comunicazioni presentate alla Commissione africana), tra cui quello in oggetto, che è enunciato nel par. 7.

⁴⁸ In tal senso, v. F. Ouguergouz, *Article 56*, in M. Kamto (dir.), *La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et le Protocole y relatif portant création de la Cour africaine des droits de l'homme. Commentaire article par article*, Bruxelles, 2011, 1024 ss., 1044-1050.

menzionati. Infine, essa non copre le situazioni di litispendenza, rivelandosi dunque non applicabile nella circostanza, pure potenzialmente problematica, di procedimenti assai simili e contemporaneamente pendenti davanti alla Corte africana e a una corte o un tribunale subregionale.

Alcuni autori, muovendo chiaramente dall'assunto quasi assiomatico che l'assenza di regole di coordinamento tra la Corte africana e i diversi organi giurisdizionali subregionali costituisca una debolezza strutturale del sistema africano di tutela dei diritti umani, hanno allora proposto nel corso del tempo delle soluzioni finalizzate a consentire la realizzazione di un simile coordinamento.

Una prima idea attiene all'introduzione nel sistema africano di una forma di rinvio pregiudiziale, tale da consentire eventualmente alle corti e ai tribunali subregionali di sospendere i procedimenti in atto in cui emergessero problemi inerenti alla tutela dei diritti umani e rivolgere domande interpretative alla Corte africana, di cui dovrebbero quindi attendere la pronuncia prima di riprendere l'esame di merito del caso di specie, sostanzialmente sul modello di quanto avviene *mutatis mutandis* nel diritto dell'Unione europea. È stato più espressamente suggerito che, a questo scopo, le corti e i tribunali subregionali "sfruttino" anche le regole già esistenti, inducendo per esempio le rispettive RECs ad adire la Corte africana in funzione consultiva, atteso che l'art. 4, par. 1, del Protocollo di Ouagadougou⁴⁹ conferisce alle organizzazioni intergovernative africane la facoltà di chiedere alla Corte africana pareri consultivi su questioni giuridiche riguardanti la Carta africana o qualsiasi altro strumento convenzionale sui diritti umani⁵⁰.

Una seconda proposta invita alla creazione di una banca dati comune delle decisioni della Corte africana e delle corti e dei tribunali subregionali. In una banca dati del genere potrebbero addirittura essere registrati pure i ricorsi pendenti e iscritti al ruolo. In questo modo, ogni giudice internazionale del continente sarebbe informato tanto dei precedenti altrui quanto dei procedimenti in corso presso altri fori⁵¹.

Infine, è stata prospettata l'introduzione di un "ricorso nell'interesse della legge". Dovrebbe trattarsi di un meccanismo volto a consentire alla Corte africana di attivarsi *motu proprio* una volta venuta a conoscenza di una decisione resa da un organo giurisdizionale subregionale che fosse ritenuta

⁴⁹ Tale disposizione prevede che «[a]t the request of a Member State of the OAU, the OAU, any of its organs, or any Africa organization recognized by the OAU, the Court may provide an opinion on any legal matter relating to the Charter or any other relevant human rights instruments, provided that the subject matter of the opinion is not related to a matter being examined by the Commission».

⁵⁰ Così M. Mubiala, *Le système régional africain de protection des droits de l'homme*, Bruxelles, 2005, 102, e M.A. Namountougou, *La saisine du juge international africain des droits de l'homme*, in *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2011, 261 ss., 279. Cfr. anche A. Koagne Zouapet, *From "Puzzling" to Comprehensible and Efficient*, cit., 11 ss.

⁵¹ In questo senso, v. V.O. Ayeni, *Enhancing the Implementation of Decisions of the African Court on Human and Peoples' Rights and the African Commission on Human and Peoples' Rights through Complementarity and Collaborative Monitoring*, in *African Human Rights Law Journal*, 2025, 938 ss., specialmente 951 ss., ma anche, in precedenza e benché nel contesto di uno studio ben più ampio e generale, T. Buergenthal, *Proliferation of International Courts and Tribunals: Is It Good or Bad?*, in *Leid. J. Int. L.*, 2001, 267 ss., specialmente 274.

problematica sul piano interpretativo o su quello della compatibilità con altre pronunce in precedenza emesse da essa stessa⁵².

7. Il ridimensionamento della necessità di introdurre regole di coordinamento tra la Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli e le corti e i tribunali subregionali

Quale che sia l'opinione in merito alla necessità di intervenire per tenere sotto controllo la proliferazione nel continente africano degli organi internazionali giurisdizionali competenti in materia di tutela dei diritti umani e soprattutto per coordinarne l'azione, un'attuazione pratica delle proposte fin qui elencate non appare oggi né verosimile né tantomeno imminente. Le motivazioni sottese a tale affermazione sono presto dette: in primo luogo, in nessun modo si scorgono indizi che lascino presagire il contrario, i quali sarebbero stati altrimenti qui messi in evidenza; in secondo luogo, in alcuni contesti subregionali, come risulta evidente anche dalle pagine precedenti, gli Stati si sono mostrati finanche riluttanti a confermare in via convenzionale la competenza acquisita autonomamente da corti e tribunali subregionali in materia di tutela dei diritti umani, senza conseguentemente manifestare a monte alcuna esigenza di stabilire regole di coordinamento tra questi ultimi e la Corte africana. Sembra pertanto che le suddette proposte volte a realizzare forme di coordinamento, una volta elaborate dalla dottrina, siano anche rimaste trattenute entro i confini del dibattito scientifico, non essendo mai state seriamente prese in considerazione dagli Stati.

In aggiunta, e per quel che qui maggiormente importa, occorre evidenziare come le preoccupazioni relative alle potenziali conseguenze nefaste di tale proliferazione appaiano, almeno parzialmente, sopravvalutate. Sembra, infatti, che i problemi riconducibili al fenomeno in oggetto si manifestino solamente su un piano teorico e potenziale, "sconfinando" nella realtà assai raramente. Più in generale, il fatto che un rischio esista non significa che esso debba concretizzarsi, o comunque che si concretizzi frequentemente. Così, le ragioni di quanti ritengono che l'insieme degli organi internazionali giurisdizionali africani di controllo del rispetto dei diritti umani necessiti di regole di coordinamento si basano su scenari ipotetici, con uno scarso riscontro nella prassi giurisprudenziale. Ed è proprio l'osservazione di tale prassi a ridimensionare ulteriormente l'urgenza di adottare regole di coordinamento.

Innanzitutto, nonostante la coesistenza nel contesto africano di numerosi organi internazionali giurisdizionali egualmente competenti in materia di tutela dei diritti umani, è estremamente difficile individuare episodi in cui, per esempio, una corte o un tribunale subregionale siano giunti a decisioni apertamente contrastanti con quelle precedentemente adottate dalla Corte africana (e viceversa). Al contrario, si potrebbe invero ipotizzare che, qualora si verificassero situazioni di sovrapposizione di competenza, e quindi di potenziale conflitto tra gli esiti raggiunti dalla corte o dal tribunale

⁵² In proposito, v. A. Koagne Zouapet, *From "Puzzling" to Comprehensible and Efficient*, cit., 12-13.

presso cui un procedimento si sta svolgendo e le conclusioni precedentemente raggiunte dalla Corte africana, i primi avrebbero la possibilità di agire tenendo conto dei risultati già individuati dalla seconda (e viceversa), innescando così una “fertilizzazione” che, se ben accolta, potrebbe divenire reciproca⁵³. In questa prospettiva, la proliferazione dei tribunali internazionali consentirebbe al diritto internazionale di evolversi e di essere “vitale”, cosa quanto mai necessaria e utile soprattutto con riferimento alle regole internazionali sui diritti umani⁵⁴.

Inoltre, è ancora meno convincente l'argomento che vede in particolare nel *forum shopping* un problema da risolvere⁵⁵. La scelta del foro più conveniente per la parte attrice è propria di qualsiasi sistema giudiziario caratterizzato dalla presenza di organi dotati di competenze almeno parzialmente concorrenti. Peraltro, nel continente africano, la decisione di adire una corte anziché un'altra spesso non è riconducibile a un intento opportunistico, ma dipende dalle concrete possibilità di accesso alla giustizia, che nel diritto internazionale dipendono unicamente dalla volontà degli Stati trasposta a livello convenzionale, soprattutto quando si tratta di ricorrenti individuali. Per esempio, la Corte africana non è sempre accessibile per i ricorrenti individuali: l'art. 5, par. 3, del Protocollo di Ouagadougou⁵⁶ chiarisce, in combinato disposto con l'art. 34, par. 6, dello stesso Protocollo⁵⁷,

⁵³ Sul fenomeno della reciproca influenza tra corti e tribunali internazionali, v. per esempio A.A. Cançado Trindade, *Contemporary International Tribunals: Jurisprudential Cross-Fertilization in the Case-Law of International Tribunals in Their Common Mission of Realization of Justice*, in G. Ziccardi Capaldo (Ed), *The Global Community Yearbook of International Law and Jurisprudence 2017*, Oxford, 2018, 203 ss., e A. Di Stasi, *The Inter-American Court of Human Rights and the European Court of Human Rights: Towards a “Cross Fertilization”?*, in *Ord. internaz. dir. um.*, 2014, 97 ss. Inoltre, con specifico riferimento alla Corte africana, si rimanda al contributo di V. Federico in *questo Numero*.

⁵⁴ In questo senso, v. B. Conforti, *Unité et fragmentation*, cit., 5 ss. Inoltre, v. J.I. Charney, *Is International Law Threatened by Multiple International Tribunals?*, in *Recueil des Cours*, 1998, vol. 271, 347 ss.; T. Buergenthal, *Proliferation of International Courts and Tribunals*, cit., 272 ss.; R. Higgins, *A Babel of Judicial Voices? Ruminations from the Bench*, in *Int. & Comp. L. Quart'y*, 2006, 797 ss.; H. Caminos, *The Growth of Specialized International Tribunals and the Fears of Fragmentation of International Law*, in N. Boschiero, T. Scovazzi, C. Pitea, C. Ragni (Eds), *International Courts and the Development of International Law*, L'Aia, 2013, 55 ss.

⁵⁵ Alcuni Autori definiscono infatti il fenomeno del *forum shopping* come un effetto negativo della proliferazione di corti e tribunali internazionali: G. Hafner, *Pros and Cons Ensuing from Fragmentation of International Law*, in *Michigan Journal of International Law*, 2004, 856 ss.; I.A. Ibrahim, *Aren't We Sick*, cit., 103; A. Koagne Zouapet, *From “Puzzling” to Comprehensible and Efficient*, cit., 14. In argomento, v. più diffusamente anche L. Lixinski, *Choice of Forum in International Human Rights Adjudication and the Unity/Fragmentation Debate. Is Plurality the Way Forward?*, in *Italian Yearbook of International Law*, 2009, 183 ss., e i saggi raccolti in Y. Kerbrat (dir.), *Forum Shopping et concurrence des procédures contentieuses internationales*, Bruxelles, 2011.

⁵⁶ Secondo il dettato di tale disposizione, «[t]he Cort may entitle relevant Non-Governmental Organizations (NGOs) with observer status before the Commission, and individuals to institute cases directly before it, in accordance with article 34(6) of this Protocol».

⁵⁷ Tale disposizione stabilisce che «[a]t the time of ratification of the this Protocol or any time thereafter, the State shall make a declaration accepting the competence of the Court to receive cases under article 5(3) of this Protocol. The Court shall not receive any petition under article 5(3) involving a State Party which has not made such a

che tale categoria di ricorrenti può rivolgersi alla Corte africana soltanto nel caso in cui lo Stato convenuto abbia previamente depositato una dichiarazione unilaterale di accettazione della competenza della stessa Corte africana per l'esame dei ricorsi individuali. A oggi, solamente dodici Stati hanno depositato la suddetta dichiarazione unilaterale e, di questi, cinque ne hanno nel frattempo persino effettuato il ritiro; il risultato è che solo sette Stati attualmente consentono alla Corte africana di esaminare nel merito i ricorsi individuali indirizzati contro di essi⁵⁸. Anche alla luce di questo dato, il fenomeno del *forum shopping* nei rapporti tra la Corte africana e le corti e i tribunali subregionali non può che costituire un problema soltanto apparente.

Ancora, si può forse presumere che, qualora l'eccessiva proliferazione di corti e tribunali internazionali fosse stata il vero problema del sistema continentale di tutela dei diritti umani, sarebbe stato allora opportuno muoversi nel senso di rafforzare la Corte africana come organo giurisdizionale "centrale". Invece, poiché molti Stati non accettano la competenza della Corte africana per i ricorsi individuali e alcuni di essi hanno addirittura ritirato le dichiarazioni che avevano precedentemente emesso a tal fine, l'impressione è che si vada verso una progressiva limitazione o marginalizzazione della competenza della Corte africana. Insomma, la direzione intrapresa si presenta come antitetica rispetto a quella suggerita, per esempio da chi vorrebbe che la Corte africana si pronunciasse in via pregiudiziale su richieste delle RECs alle quali le corti e i tribunali subregionali appartengono. Si tratta di una direzione che, peraltro, non sembra di certo ascrivibile al timore degli Stati per un'eccessiva frammentazione del sistema africano di controllo del rispetto dei diritti umani, quanto allo scarso gradimento, da parte di alcuni di essi, di certe decisioni della Corte africana, specialmente quando questa si pronuncia su temi politicamente sensibili⁵⁹.

declaration».

⁵⁸ I sette Stati che attualmente riconoscono la competenza della Corte africana per i ricorsi individuali sono: Burkina Faso, Gambia, Ghana, Guinea-Bissau, Malawi, Mali e Niger. Invece, avevano accettato ma adesso non accettano più tale competenza della Corte africana i seguenti cinque Stati: Benin, Costa d'Avorio, Ruanda, Tanzania e Tunisia; va curiosamente segnalato che la Tanzania è lo Stato di sede della Corte africana. In tema, oltre al contributo di V. Carlino in *questo Numero*, v. anche F. Mussi, G. Pascale, *Est-ce le commencement de la fin? À propos du retrait des déclarations des États permettant aux individus et aux organisations non gouvernementales de saisir la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples*, in A. Koagne Zouapet (dir.), *Soixante ans après les indépendances. L'Afrique et le droit international: regards d'une génération*, Pretoria, 2023, 411 ss. La Tunisia è stato l'ultimo dei cinque Stati che ha ritirato la propria dichiarazione unilaterale: sembra significativo che tale dichiarazione fosse stata depositata soltanto nel 2017. Sul ritiro della dichiarazione tunisina, di cui il contributo poco sopra citato non tiene conto per mere ragioni cronologiche, v. N. De Silva, M. Amadi, *Renewed State Backlash Against the African Court: Tunisia is the Fifth State to Withdraw Individual and NGO Access*, in *EJIL! Talk*, 2025, consultabile online nel sito www.ejiltalk.org.

⁵⁹ Per esempio, per un'analisi delle ragioni sottese al ritiro da parte della Tunisia della sua dichiarazione resa *ex art.* 34, par. 6, del Protocollo di Ouagadougou, v. 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 *Ord. internaz. dir. um.*, 2025,

Infine, non bisogna dimenticare di osservare il sistema africano di tutela dei diritti umani con “occhiali” diversi da quelli “indossati” dagli Stati. Infatti, se si guarda alla proliferazione in Africa di organi internazionali giurisdizionali competenti in materia di tutela dei diritti umani dal punto di vista dei ricorrenti individuali, tale fenomeno può apparire persino desiderabile. In un contesto in cui molti Stati sono riluttanti ad accettare l'esistenza di meccanismi di controllo del rispetto dei diritti umani, ampliare il ventaglio delle possibilità di azione offerte ai ricorrenti individuali, e renderle per loro persino geograficamente più prossime e quindi economicamente più sostenibili, significa accrescere le probabilità che questi ultimi riescano davvero a ottenere giustizia per le violazioni subite.

Anche per quest'ultimo motivo, sembra più convincente sostenere che l'attuale proliferazione nel continente africano di organi internazionali giurisdizionali competenti in materia di tutela dei diritti umani rappresenti essenzialmente un fenomeno positivo, destinato a rimanere tale indipendentemente dalla formulazione o individuazione di regole di coordinamento o, forse, proprio in ragione della perdurante assenza di simili regole.

Filippo Tenardi

Dip.to di Economia

Università Ca' Foscari di Venezia

filippo.tenardi@unive.it

Giuseppe Pascale

Dip.to di Scienze politiche e sociali

Università degli Studi di Trieste

gpascale@units.it

1073 ss. Invece, per un'indagine sui motivi che hanno probabilmente spinto ancor prima gli altri quattro Stati a revocare le loro dichiarazioni, si rinvia nuovamente a F. Mussi, G. Pascale, *Est-ce le commencement*, cit., 419-437. Più in generale, sul tema delle resistenze opposte dagli Stati africani all'azione della Corte africana, v. S.A. Ravn, M.A. Plagis, M.R. Madsen, *International Courts and Sovereignty Politics: Design, Shielding, and Reprisal at the African Court*, in *Leid. J. Int. L.*, 2025, 597 ss.