

Giuseppe Pascale

La mancata 'esplosione' del contenzioso interstatale nel sistema africano di tutela dei diritti umani

(doi: 10.12829/102925)

Diritti umani e diritto internazionale (ISSN 1971-7105)

Fascicolo 3, settembre-dicembre 2021

Ente di afferenza:

Università statale di Milano (unimi)

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.

Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

Licenza d'uso

L'articolo è messo a disposizione dell'utente in licenza per uso esclusivamente privato e personale, senza scopo di lucro e senza fini direttamente o indirettamente commerciali. Salvo quanto espressamente previsto dalla licenza d'uso Rivisteweb, è fatto divieto di riprodurre, trasmettere, distribuire o altrimenti utilizzare l'articolo, per qualsiasi scopo o fine. Tutti i diritti sono riservati.

La mancata ‘esplosione’ del contenzioso interstatale nel sistema africano di tutela dei diritti umani

Giuseppe Pascale*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il contenzioso interstatale davanti alla Commissione africana. – 3. Il contenzioso interstatale davanti alla Corte africana. – 4. Le ragioni della mancata ‘esplosione’ del contenzioso interstatale nel sistema africano di tutela dei diritti umani. – 5. Una possibile alternativa al contenzioso interstatale: i ricorsi delle organizzazioni intergovernative africane davanti alla Corte africana.

1. Introduzione

Il sistema regionale africano di tutela dei diritti umani si fonda sulla Carta africana dei diritti umani e dei popoli (d’ora in avanti: Carta africana)¹, che enuncia una serie di diritti e istituisce la Commissione africana dei diritti umani e dei popoli (d’ora in avanti: Commissione africana) quale organo di controllo quasi giurisdizionale². La

* Professore associato di diritto internazionale, Università degli Studi di Trieste, Dipartimento di Scienze politiche e sociali, Piazzale Europa, 1 – 34127 Trieste, gpascale@units.it.

¹ La Carta africana è stata adottata a Nairobi il 27 giugno 1981, sotto l’egida dell’Organizzazione per l’Unità africana (oggi sostituita dall’Unione africana), è entrata in vigore il 21 ottobre 1986 e conta attualmente cinquantaquattro ratifiche (quindi, con l’unica eccezione del Marocco, tutti gli Stati africani ne sono parti). La Carta africana e tutti gli altri strumenti e atti internazionali rilevanti per il sistema africano di tutela dei diritti umani possono essere consultati *online* nel sito dell’Unione africana, www.au.int. Per i riferimenti bibliografici e per l’approfondimento delle principali questioni giuridiche attinenti al funzionamento del sistema africano di tutela dei diritti umani, si rinvia a G. PASCALE, *La tutela internazionale dei diritti umani nel continente africano*, Napoli, 2017.

² La Commissione africana è riconducibile alla categoria degli organi che effettuano «procedimenti predisposti al fine di vegliare sull’osservanza di regole internazionali da parte degli Stati» (così A. CASSESE, *Il controllo internazionale. Contributo alla teoria delle funzioni di organizzazione dell’ordinamento internazionale*, Milano, 1971, p. 1), senza però produrre atti vincolanti (ivi, p. 192 ss.). Essa dunque svolge tali procedimenti esplicando una funzione parzialmente giurisdizionale o, meglio, quasi giurisdizionale, come del resto si legge, benché *en passant*, in un suo stesso risalente atto: v. *Recommandation relative au siège de la Commission africaine des droits de l’homme et des peuples*, del 2 novembre 1987, quinto capoverso del preambolo: «ayant à l’esprit la nature quasi juridictionnelle de la Commission [...]»; la versione ufficiale di tale documento è disponibile soltanto in lingua francese ed è consultabile in *Revue universelle des droits de l’homme* 1989, p. 502. Se si volesse impiegare una terminologia anglofona, si potrebbe anche ricondurre la Commissione al novero degli *human rights treaty bodies*. In effetti, gli atti adottati dalla Commissione a conclusione dell’esame delle situazioni poste alla sua attenzione, pur perseguendo lo scopo di accertare il diritto, non sono sentenze ma raccomandazioni inserite in rapporti non vincolanti. Peraltro, anche lo stesso *nomen* lascia intuire come la Commissione non possa essere posta sullo stesso piano degli organi internazionali giurisdizionali propriamente detti (denominati, in genere, corti o tribunali). Infine, all’epoca della redazione

Corte africana dei diritti umani e dei popoli (d'ora in avanti: Corte africana), creata in un secondo momento con il Protocollo di Ouagadougou, è invece un organo internazionale di natura pienamente giurisdizionale che svolge un'azione di controllo complementare rispetto a quella della Commissione africana³.

Nel sistema africano non si ravvisa attualmente alcuna 'esplosione' del contenzioso interstatale né una simile 'esplosione' prevedibilmente si verificherà nel prossimo futuro⁴. Il sistema africano restituisce dunque un'immagine del contenzioso interstatale sui diritti umani aderente alla 'tradizione'⁵. In effetti, fino a oggi pochissime azioni interstatali sono state avviate, peraltro tutte davanti alla Commissione. Da questo punto di vista, il sistema africano si differenzia sia dagli altri sistemi regionali di tutela dei diritti umani (a cominciare da quello europeo) sia dai regimi convenzionali universali sui diritti umani istituiti perlopiù sotto l'egida delle Nazioni Unite⁶.

Nel prosieguo ci si soffermerà dapprima sulle procedure relative alle comunicazioni interstatali davanti alla Commissione africana⁷. Si esaminerà poi il sistema dei

della Carta africana, gli Stati dichiararono apertamente di optare per l'istituzione di un organo di controllo privo del potere di emettere sentenze.

³ Il Protocollo istitutivo della Corte africana è stato approvato a Ouagadougou il 9 giugno 1998, è entrato in vigore il 25 gennaio 2004 e ha finora ricevuto trentuno ratifiche. La fusione della Corte africana con la Corte di giustizia dell'Unione africana, prevista dal Protocollo di Sharm el-Sheikh del 2008, difficilmente sarà realizzata a breve termine, dato che finora soltanto otto Stati hanno depositato lo strumento di ratifica del suddetto Protocollo a fronte dei quindici strumenti di ratifica il cui deposito è richiesto per la sua entrata in vigore. Lo stesso vale, e a maggior ragione, per il Protocollo di Malabo del 2014, che mira a estendere la competenza dell'eventuale Corte unica al diritto internazionale penale.

⁴ Cfr. recentemente F. VILJOEN, "A Procedure Likely to Remain Rare in the African System: An Introduction to Inter-State Communications under the African Human Rights System", in *Völkerrechtsblog*, 27 aprile 2021, disponibile in www.voelkerrechtsblog.org, il quale si sofferma però esclusivamente sulle azioni interstatali presso la Commissione africana.

⁵ L'estrema cautela con cui gli Stati – almeno fino a poco tempo addietro – si sono serviti dei meccanismi di azione interstatale previsti nell'ambito dei sistemi convenzionali di tutela dei diritti umani è stata riscontrata da non pochi autori: *ex multis*, v. S. LECKIE, "The Inter-State Complaint Procedure in International Human Rights Law: Hopeful Prospects or Wishful Thinking?", in *Human Rights Quarterly* 1988, p. 249 ss.; S.C. PREBENSEN, "Inter-State Complaints under Treaty Provisions – The Experience under the European Convention on Human Rights", in *Human Rights Law Journal* 1999, p. 446 ss.; L. HENKIN, "Inter-State Responsibility for Compliance with Human Rights Obligations", in *Man's Inhumanity to Man. Essays on International Law in Honour of Antonio Cassese*, L. CHAND VHORAH, F. POCAR, Y. FEATHERSTONE, O. FOURNY, C. GRAHAM, J. HOCKING, N. ROBSON (eds), The Hague-London-New York, 2003, p. 383 ss. Sembrava dunque che una simile cautela non avrebbe permesso lo sviluppo delle molte potenzialità sottese ai meccanismi di ricorso interstatale, incluso quello, particolarmente avanzato, coinvolgente la Corte europea dei diritti umani: v. C. PITEA, "Art. 33 – Ricorsi interstatali", in *Commentario breve alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, S. BARTOLE, P. DE SENA, V. ZAGREBELSKY (a cura di), Padova, 2012, p. 622 ss.

⁶ V. i relativi contributi pubblicati in questa rubrica e in quella precedente: *L'esplosione del contenzioso interstatale sui diritti umani tra aspettative e realtà*, M. BUSCEMI, C. PITEA (a cura di), in *Diritti umani e diritto internazionale* 2021, p. 355 ss.

⁷ Poiché la Commissione africana è un organo quasi giurisdizionale, si utilizzerà il termine *comunicazione* con riferimento alle azioni interstatali avviate presso di essa e il termine *rapporto* per

ricorsi interstatali davanti alla Corte africana. Seguiranno infine alcune riflessioni inerenti ai possibili fattori che hanno determinato lo scarsissimo ricorso al contenzioso interstatale nel sistema africano di tutela dei diritti umani e si valuterà contestualmente il potenziale ruolo 'suppletivo' che i ricorsi delle organizzazioni intergovernative africane potrebbero assumere, almeno nel caso dell'attivazione della Corte.

2. Il contenzioso interstatale davanti alla Commissione africana

Al pari di diversi altri strumenti convenzionali sui diritti umani, anche la Carta africana mette a disposizione degli Stati contraenti, degli individui e delle organizzazioni non governative alcuni mezzi istituzionali per reagire alle sue violazioni. In particolare, per quel che qui più importa, ogni Stato parte può adire la Commissione africana contro qualunque altro Stato parte accusato di aver violato i diritti umani enunciati nella Carta africana, indipendentemente da eventuali legami con le vittime. In effetti, vincolandosi alla Carta africana, gli Stati accettano automaticamente di poter essere convenuti davanti alla Commissione in qualsiasi momento.

Un simile meccanismo di azione interstatale e la legittimazione di tutti gli Stati contraenti ad attivarlo senza specifiche condizioni si spiegano in ragione della particolare struttura della maggior parte delle norme convenzionali sui diritti umani, corrispondenti in linea di principio a obblighi *erga omnes partes*⁸; sono tali gli obblighi volti a salvaguardare i valori solidalmente condivisi dall'intera comunità degli Stati parti del rilevante trattato e dunque privi di una struttura sinallagmatica⁹.

definire l'atto non vincolante contenente le *raccomandazioni* che essa è abilitata a emettere all'esito dell'esame di merito di una comunicazione. Quanto alla Corte africana, invece, si impiegheranno più propriamente i termini *ricorso* e *sentenza*. Le espressioni *contenzioso interstatale* e *azione interstatale* hanno invece un'accezione generica.

⁸ Secondo L. A. SICILIANOS, "L'influence des droits de l'homme sur la structure du droit international. Première partie: la hiérarchisation de l'ordre juridique international", in *Revue générale de droit international public* 2012, p. 5 ss., p. 17, nei sistemi di tutela dei diritti umani la previsione di meccanismi di garanzia che consentono a tutti gli Stati parti di reagire a eventuali violazioni dei diritti umani e la struttura solidale degli obblighi pattizi in materia di diritti umani si presentano sempre congiuntamente, in maniera tale che dal primo elemento si possa dedurre la conferma del secondo. Tuttavia, M.I. PAPA, "Interesse ad agire davanti alla Corte internazionale di giustizia e tutela di valori collettivi nella sentenza sul caso *Belgio c. Senegal*", in *Diritti umani e diritto internazionale* 2013, p. 79 ss., pp. 91-92, più attentamente precisa che i due summenzionati elementi conservano comunque una loro autonomia: al di là dei sistemi di tutela dei diritti umani, non è escluso che forme di garanzia collettiva siano previste anche da uno strumento pattizio recante obblighi invece sinallagmatici. Da questo punto di vista, l'esempio principale si rintraccia nell'ambito dell'Organizzazione mondiale del commercio, rispetto al quale, v. M.I. PAPA, "L'*actio popularis* nel sistema di risoluzione delle controversie dell'Organizzazione mondiale del commercio", in *Problemi e tendenze del diritto internazionale dell'economia. Liber amicorum in onore di Paolo Picone*, A. LIGUSTRO, G. SACERDOTI (a cura di), Napoli, 2011, p. 575 ss.

⁹ Nella giurisprudenza internazionale, l'espressione 'obblighi *erga omnes partes*' è stata utilizzata per la prima volta nel senso ricordato nel testo dalla Camera d'appello del Tribunale penale internazionale per la ex Jugoslavia nel par. 26 della sentenza del 29 ottobre 1997 resa nel caso *Prosecutor v. Blaškić*. Tale espressione è stata poi autorevolmente ripresa anche dalla Corte

Il meccanismo in parola si articola in due procedure, esperibili l'una conseguentemente all'altra oppure alternativamente. Si tratta delle procedure della *comunicazione-negoziato* e della *comunicazione-reclamo*, regolate negli artt. 47-49 della Carta africana¹⁰.

Ai sensi dell'art. 47, ciascuno Stato parte della Carta africana può avviare la procedura della comunicazione-negoziato trasmettendo una notifica scritta allo Stato presumibilmente autore di una violazione dei diritti sanciti nella stessa Carta e al Presidente della Commissione africana. Quest'ultimo tuttavia riceverebbe tale notifica soltanto per meri scopi di informazione. Alla Commissione è infatti assegnato un ruolo marginale nell'ambito della suddetta procedura, non essendole attribuita alcuna possibilità di intervento¹¹. In tale ottica, appare dunque convincente la definizione della comunicazione-negoziato quale «phase préliminaire de conciliation dont le déroulement s'effectue totalement en dehors du cadre de la Commission»¹². Nondimeno, questa stessa definizione non è condivisibile nella misura in cui qualifica la procedura in parola alla stregua di una forma di conciliazione. Infatti, poiché l'art. 47 prevede che soltanto lo Stato destinatario possa replicare alla comunicazione con proprie osservazioni scritte, la procedura si sostanzia in un 'dialogo diretto' tra i due Stati coinvolti, senza alcuna intermediazione di terzi. Allora, tra i metodi diplomatici di risoluzione delle controversie, sembra che la comunicazione-negoziato sia più propriamente assimilabile al negoziato bilaterale.

A norma dell'art. 48, se la controversia non fosse risolta entro tre mesi dall'avvio della comunicazione-negoziato, ognuno dei due Stati interessati avrebbe la facoltà di rivolgersi alla Commissione africana per richiederne l'intervento. In tal caso, la comunicazione-negoziato si trasformerebbe in una comunicazione-reclamo.

internazionale di giustizia nel par. 68 della sentenza del 22 luglio 2012 sulle *Questions concernant l'obligation de poursuivre ou d'extrader (Belgique c. Sénégal)*; per approfondimenti, v. M.I. PAPA, "Interesse ad agire davanti alla Corte internazionale di giustizia e tutela di valori collettivi nella sentenza sul caso *Belgio c. Senegal*", cit., pp. 82-86). La nozione in parola trova il suo naturale fondamento in quella di 'obblighi *erga omnes*', applicabile anche ai (pochi) obblighi in materia di tutela dei diritti umani esistenti nel diritto internazionale generale.

¹⁰ La terminologia qui adottata è mutuata da quella del nuovo regolamento di procedura della Commissione africana, adottato nel 2020: la seconda sezione del terzo capitolo della terza parte (contenente il solo art. 108) è intitolata «Consideration of Communications Received in Conformity with Article 47 of the Charter: Communications-Negotiations of States Parties»; la terza sezione del terzo capitolo della terza parte (comprendente gli artt. 109-114) è invece intitolata «Consideration of Communications Received under Articles 48 & 49 of the Charter: Communications-Complaints of States Parties».

¹¹ L'art. 108, par. 4, del regolamento di procedura del 2020 si limita a prevedere che gli Stati coinvolti in una comunicazione-negoziato tengano la Commissione africana al corrente dell'andamento dei negoziati, senza aggiungere altro.

¹² Così M. KAMARA, "La promotion et la protection des droits fondamentaux dans le cadre de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et du Protocole facultative additionnel de juin 1998", in *Revue trimestrielle des droits de l'homme* 2005, p. 709 ss., p. 715.

Resta fermo che, *ex art.* 49, uno Stato può anche presentare direttamente una comunicazione-reclamo alla Commissione africana¹³. Non sussiste del resto alcun obbligo di previo esperimento della procedura della comunicazione-negoziazione. L'unica condizione di ammissibilità da rispettare attiene infatti all'avvenuto esaurimento delle vie di ricorso interne¹⁴. In considerazione della sua natura di organo quasi giurisdizionale¹⁵, la Commissione è tenuta a trattare la comunicazione-reclamo seguendo un *modus operandi* simile a quello applicato dai tribunali internazionali competenti in materia di garanzia dei diritti umani¹⁶; tuttavia, all'esito dell'esame di merito, essa si limiterà a produrre un rapporto non vincolante, contenente raccomandazioni rivolte alla Conferenza dei Capi di Stato e di Governo (d'ora in avanti: Conferenza) – cioè il principale organo politico dell'Unione africana, in seno al quale tutti gli Stati membri sono rappresentati – e quindi indirettamente anche allo Stato interessato¹⁷. Come ogni altro atto della Commissione, pure i rapporti relativi alle comunicazioni-reclamo sono destinati a rimanere confidenziali fintantoché la Conferenza non deciderà altrimenti¹⁸.

Da quando nel 1986 la Commissione africana si è insediata, gli Stati non hanno mai attivato la procedura della comunicazione-negoziazione, mentre hanno presentato cinque comunicazioni-reclamo. Rispetto a tre di queste comunicazioni la Commissione è stata essenzialmente costretta a dichiarare la propria incompetenza

¹³ Lo Stato che presenta una comunicazione-reclamo direttamente alla Commissione africana deve anche indirizzare una notifica allo Stato avverso il quale agisce e, per conoscenza, al Presidente della Commissione dell'Unione africana (che è l'organo esecutivo e amministrativo dell'Organizzazione, da non confondere con la Commissione africana dei diritti umani e dei popoli).

¹⁴ V. l'art. 50 della Carta africana.

¹⁵ V. *supra*, nota 2.

¹⁶ A norma dell'art. 51 della Carta africana, durante l'esame di merito della comunicazione-reclamo, gli Stati coinvolti potranno presentare alla Commissione africana osservazioni scritte o orali, cui la controparte potrà replicare in contraddittorio. La prima parte dell'art. 52 stabilisce inoltre che la Commissione potrà ottenere informazioni anche da fonti diverse da quelle messe a disposizione dagli Stati in lite e che essa dovrà tentare di risolvere la controversia in via amichevole prima di rendere il rapporto finale.

¹⁷ Precisamente, la seconda parte dell'art. 52 afferma che la Commissione deve elaborare il suo rapporto finale entro tempi ragionevoli dall'avvio della procedura e poi trasmetterlo sia alla Conferenza sia agli Stati interessati. L'art. 53 aggiunge che la Commissione potrà rivolgere raccomandazioni inerenti al caso esaminato alla sola Conferenza. È chiara la sovrapposizione pleonastica tra queste due disposizioni: dal momento che le raccomandazioni sono contenute nel rapporto, inoltrato sia alla Conferenza sia agli Stati in lite, sarebbe stato sufficiente il dettato dell'art. 52. Peraltro, anche se le raccomandazioni fossero estrapolate dal rapporto e inviate soltanto alla Conferenza (cosa che nella prassi comunque non accade), gli Stati interessati ne verrebbero in ogni caso a conoscenza, essendo rappresentati nella Conferenza. L'obiettivo sotteso all'art. 53 sembra quindi soltanto quello di porre l'accento sulla centralità del ruolo politico della Conferenza, che dovrebbe 'filtrare' le raccomandazioni elaborate dalla Commissione prima di eventualmente richiedere allo Stato responsabile di adeguarsi a tali raccomandazioni.

¹⁸ V. l'art. 59, par. 1, della Carta africana, che conferma il ruolo centrale dell'organo politico dell'Unione africana.

*ratione personae*¹⁹. Una quarta comunicazione, presentata da Gibuti contro l'Eritrea nel 2014 e dichiarata ammissibile dalla Commissione nel 2019, risulta ancora pendente in attesa dell'esame di merito²⁰; nel momento in cui si scrive, su di essa niente di più è dato sapere ma la lentezza con cui la Commissione se ne sta occupando suscita comunque perplessità e lascia intendere come questa comunicazione difficilmente fungerà da 'apripista' di un più intenso ricorso al contenzioso interstatale nel sistema africano. A oggi, l'unica comunicazione interstatale che la Commissione ha esaminato nel merito è pertanto quella promossa nel 1999 dalla Repubblica Democratica del Congo contro il Burundi, il Ruanda e l'Uganda. Questa comunicazione era stata depositata durante la fase conclusiva del conflitto armato che aveva afflitto il territorio congolese nel corso degli anni '90 del secolo scorso, conducendo alla c.d. guerra mondiale africana²¹. Essa riguardava certe violazioni del diritto internazionale, incluse violazioni di norme sui diritti umani, commesse dai tre Stati convenuti nel corso delle ostilità belliche. La Commissione africana ha poi reso nel 2003 il suo rapporto finale²².

¹⁹ Negli anni '90 la Commissione africana si dichiarò incompetente *ratione personae* rispetto sia alla comunicazione presentata dalla Libia contro gli Stati Uniti in relazione alla rimozione forzata di soldati libici di stanza in Ciad sia alla comunicazione depositata dal Sudan contro l'Etiopia riguardante le violazioni dei diritti umani commesse durante l'occupazione di certe regioni sudanesi da parte dell'esercito etiopico: nel primo caso lo Stato convenuto era palesemente estraneo al sistema africano di tutela dei diritti umani, mentre nel secondo l'Etiopia a quell'epoca non aveva ancora ratificato la Carta africana. Entrambi i casi sono riportati in U.O. UMOZURIKE, *The African Charter on Human and Peoples' Rights*, The Hague, 1997, p. 75 ss. Nel 2013, la Commissione rigettò nuovamente per incompetenza *ratione personae* una comunicazione presentata dal Sudan contro il Sudan del Sud, il quale avrebbe ratificato poi la Carta africana nel 2016. Per un rapido commento su quest'ultimo caso, v. G. PASCALE, "Unione africana. L'attività dell'UA nel 2013", in *La Comunità internazionale* 2014, p. 619 ss., p. 629. Queste tre pronunce non sono state mai ufficialmente pubblicate; se ne ha notizia soltanto grazie agli scarni riferimenti contenuti nei rapporti sulle sue attività che la Commissione africana annualmente presenta alla Conferenza *ex art.* 54 della Carta africana e che si possono leggere nel sito della Commissione stessa (www.achpr.org).

²⁰ Commissione africana, comunicazione n. 478/14, *Djibouti v. Eritrea*, pronuncia di ammissibilità del 5 marzo 2019. La suddetta pronuncia non è stata ancora pubblicata nel momento in cui si scrive (agosto 2021) ma, come solitamente accade, se ne accenna brevemente nel quarantaseiesimo rapporto annuale della Commissione africana sulle sue attività. È in ogni caso molto poco probabile che la comunicazione di Gibuti contro l'Eritrea sia dettata dall'interesse per la tutela dei diritti umani quale valore solidale della comunità degli Stati parti della Carta africana: è infatti noto che tra questi due Stati da lungo tempo imperversa una controversia di confine, che ha conseguentemente determinato una elevata conflittualità anche in altri ambiti.

²¹ Per un'analisi dettagliata delle vicende belliche, politiche e storiche legate alla c.d. guerra mondiale africana, si rimanda a G. PRUNIER, *Africa's World War: Congo, the Rwandan Genocide and the Making of a Continental Catastrophe*, Oxford, 2011.

²² V. Commissione africana, comunicazione n. 227/99, *Democratic Republic of The Congo v. Burundi, Rwanda, and Uganda*, rapporto del 29 maggio 2003.

3. Il contenzioso interstatale davanti alla Corte africana

Le norme relative al contenzioso interstatale davanti alla Corte africana sono sancite nel Protocollo di Ouagadougou, che ha provveduto a istituire la stessa Corte. Da tali norme si ricava *inter alia* una conferma del fatto che la struttura solidale della gran parte degli obblighi convenzionali sui diritti umani non implica necessariamente la parificazione di tutti gli Stati parti del Protocollo quanto alla legittimazione ad adire la Corte ove si tratti di lamentare la violazione dei suddetti obblighi²³: alcuni Stati appaiono 'specialmente' legittimati a presentare ricorsi alla Corte. Le norme del Protocollo sul contenzioso interstatale accordano in effetti una sorta di privilegio processuale al singolo Stato che intenda difendere certi suoi interessi individuali, ponendo così quasi in secondo piano ogni eventuale azione interstatale volta alla difesa del valore solidale riguardante la tutela dei diritti umani.

L'art. 5, par. 1, del Protocollo di Ouagadougou attribuisce la facoltà di adire la Corte africana in via contenziosa ai seguenti potenziali ricorrenti: la Commissione africana (lett. a); lo Stato parte che abbia già depositato una comunicazione presso la Commissione (lett. b); lo Stato parte contro il quale sia stata già depositata una comunicazione presso la Commissione (lett. c); lo Stato parte il cui cittadino sia stato vittima di una violazione dei diritti umani perpetrata da un altro Stato parte (lett. d); le organizzazioni intergovernative africane (lett. e). Ogni Stato contraente il Protocollo accetta automaticamente e senza alcuna condizione la competenza della Corte a conoscere i ricorsi presentati nei suoi confronti dai ricorrenti appena elencati. L'art. 5, par. 3, del Protocollo aggiunge che anche gli individui e le organizzazioni non governative possono proporre ricorsi alla Corte, a patto però che lo Stato interessato abbia previamente effettuato una dichiarazione unilaterale di accettazione della competenza della Corte per i ricorsi individuali *ex art.* 34, par. 6, dello stesso Protocollo e, quanto alle sole organizzazioni non governative, purché esse siano «relevant» e dotate dello *status* di osservatore presso la Commissione africana.

Interessano in questa sede i ricorrenti menzionati nelle lett. b), c) e d) dell'art. 5, par. 1, del Protocollo, dal momento che soltanto tali ricorrenti potrebbero instaurare forme di contenzioso interstatale davanti alla Corte africana.

Le lett. b) e c) consentono l'attivazione della Corte africana da parte di Stati che siano stati originariamente coinvolti in una comunicazione sottoposta all'attenzione della Commissione africana. Si è già osservato che dal 1986 a oggi – dunque in trentacinque anni – cinque comunicazioni interstatali sono state depositate

²³ Occorre precisare che alla Corte africana possono essere sottoposti ricorsi interstatali riguardanti l'eventuale violazione degli obblighi scaturenti non solo dalla Carta africana ma anche addirittura da ogni altro strumento convenzionale sui diritti umani di cui gli Stati in lite siano parti. In virtù dell'art. 3, par. 1, del suo Protocollo istitutivo, la Corte gode infatti di una vasta competenza *ratione materiae*. L'art. 7 del Protocollo prevede inoltre che, per la risoluzione delle controversie di cui è investita, la Corte debba applicare le disposizioni sia della Carta africana sia di ogni altro strumento internazionale sui diritti umani ratificato dagli Stati interessati.

presso la Commissione, di cui una soltanto è stata finora esaminata nel merito. Pare di conseguenza improbabile che uno Stato dapprima attore davanti alla Commissione si rivolga in seguito alla Corte in applicazione della lett. b). Sembra ancora più improbabile, per il motivo anzidetto e per una serie di altre ovvie ragioni, che uno Stato in prima battuta convenuto davanti alla Commissione decida in seconda battuta di sottoporsi al giudizio della Corte ai sensi della lett. c)²⁴. In effetti, ancorché il Protocollo istitutivo della Corte africana sia ormai in vigore da diciassette anni, non è ancora mai accaduto che uno Stato già attore o uno Stato già convenuto davanti alla Commissione abbiano poi effettuato un ricorso alla Corte.

La lett. d) offre invece allo Stato di cittadinanza della presunta vittima di violazioni dei diritti umani la possibilità di presentare *direttamente* un ricorso alla Corte africana contro lo Stato presumibilmente responsabile di tali violazioni; non è dunque necessario che lo Stato ricorrente abbia previamente depositato una pertinente comunicazione presso la Commissione africana. La norma in questione pone chiaramente l'accento sull'importanza del vincolo della cittadinanza tra lo Stato ricorrente e la vittima²⁵. Nel novero delle azioni che ogni Stato può intraprendere davanti alla Corte in risposta alla violazione dei diritti umani perpetrate da un altro Stato, è così tracciata una sorta di preminenza in favore dello Stato di cittadinanza della vittima²⁶, benché – come già evidenziato – le norme convenzionali sui

²⁴ Bisogna notare che – almeno implicitamente – l'art. 5, par. 1, lett. c), del Protocollo di Ouagadougou consente anche a uno Stato previamente convenuto davanti alla Commissione africana a seguito di una comunicazione individuale (l'art. 55, par. 1, della Carta africana, vagamente intitolato alle «other communications», è stato sempre interpretato nel senso di garantire agli individui e alle organizzazioni non governative la possibilità di attivare la Commissione) di adire poi la Corte africana a proposito di quello stesso caso. Presso la Corte si instaurerebbe allora una controversia tra lo Stato (originariamente convenuto e ora attore) e l'individuo (inizialmente attore e adesso convenuto). Questo tipo di controversia non appare rilevante in questa sede. Nondimeno, non si può fare a meno di evidenziare la pericolosità di una simile situazione processuale: si delineerebbe così una sorta di ricorso in appello a esclusivo vantaggio degli Stati e a detrimento dell'individuo autore dell'originaria comunicazione, in spregio del noto principio della parità delle armi in ambito processuale, peraltro ricompreso nel più ampio diritto all'equo processo enunciato pure nell'art. 7 della Carta africana.

²⁵ Poiché l'elemento centrale di tale tipologia di ricorso è rappresentato dal vincolo della cittadinanza tra lo Stato ricorrente e la vittima materiale, viene subito alla mente il riferimento all'istituto della protezione diplomatica. Com'è ampiamente noto, detto istituto attribuisce a ogni Stato la facoltà di assumere la difesa dei suoi cittadini, qualora questi siano vittime di violazioni delle norme internazionali sul trattamento degli stranieri perpetrate da uno Stato estero.

²⁶ In dottrina, il ruolo preminente che il Protocollo di Ouagadougou conferisce sul piano della legittimazione processuale presso la Corte africana allo Stato di cittadinanza della vittima di violazioni dei diritti umani rispetto a tutti gli altri Stati aderenti allo strumento convenzionale che enuncia i diritti violati è evidenziato da F. OUGERGOUZ, "La Cour africaine des droits de l'homme et des peuples: gros plan sur le premier organe judiciaire africain à vocation continentale", in *Annuaire français de droit international* 2006, p. 213 ss., p. 229, e M.I. PAPA, "Protezione diplomatica, diritti umani e obblighi *erga omnes*", in *Rivista di diritto internazionale* 2008, p. 669 ss., p. 700, specialmente nota 66. In generale, sulla posizione dello Stato qualificabile come 'leso' in conseguenza della violazione di obblighi *erga omnes*, v. P. PICONE, "Il ruolo dello Stato leso nelle reazioni collettive alle violazioni di obblighi *erga omnes*", in *Rivista di diritto internazionale* 2012, p. 957 ss., e in P. PICONE,

diritti umani siano in linea di principio produttive di obblighi *erga omnes partes* e nonostante la violazione di simili obblighi sia tale da consentire l'eventuale reazione di tutti gli Stati contraenti.

Tale preminenza è ulteriormente suffragata dall'art. 42, par. 2, lett. b), del nuovo regolamento di procedura della Corte africana, adottato nel 2020, secondo cui il Cancelliere deve inoltrare una copia di ogni ricorso ricevuto allo Stato di cittadinanza della vittima dichiarata, se diverso dallo Stato convenuto. La disposizione appena citata appare peraltro propedeutica all'eventuale intervento come terza parte che lo Stato di cittadinanza della vittima intendesse effettuare a norma dell'art. 5, par. 2, del Protocollo nell'ambito di un procedimento avviato presso la Corte in base al ricorso di un individuo o di una organizzazione non governativa inerente a violazioni dei diritti umani verosimilmente commesse da uno Stato estero²⁷.

La preminenza così riconosciuta dal Protocollo e dal regolamento di procedura della Corte africana a certi Stati identificati in base al legame della cittadinanza con la vittima si traduce, sul piano strettamente processuale, in una 'speciale' legittimazione ad agire; questa legittimazione è 'speciale' in quanto non solo è ulteriore ma è anche 'più forte' rispetto a quella derivante dall'interesse collettivo per la tutela dei diritti umani. Essa del resto si riflette nella 'tradizionale' tendenza degli Stati a reagire a presunte violazioni dei diritti umani soprattutto qualora queste violazioni riguardino i propri cittadini (o, più in generale, allorquando siano in gioco interessi nazionali fondamentali)²⁸. Sarebbe così in qualche modo ridimensionata, almeno sul piano della garanzia processuale dei diritti umani convenzionalmente enunciati, la tesi secondo cui non potrebbe individuarsi uno Stato *specialmente* leso in caso di violazioni di obblighi solidali riguardanti i diritti umani, dato che tutti gli Stati si collocherebbero sullo stesso livello e potrebbero dunque essere *egualmente* legittimati ad agire²⁹.

Comunità internazionale e obblighi erga omnes. Studi critici di diritto internazionale, Napoli, 2013³, p. 593 ss.

²⁷ In tale ottica, una posizione di preminenza allo Stato di cittadinanza della vittima è riconosciuta anche nel sistema europeo di tutela dei diritti umani: l'art. 36 della Convenzione europea attribuisce infatti a tale Stato il diritto di intervenire in ogni procedimento avviato presso la Corte europea a seguito del ricorso di un individuo che lamenti di aver subito violazioni dei suoi diritti da parte di uno Stato estero.

²⁸ Cfr. M.I. PAPA, "Protezione diplomatica, diritti umani e obblighi *erga omnes*", cit., p. 697 ss.

²⁹ V. per tutti G. GAJA, "Is a State Specially Affected When Its Nationals' Human Rights Are Infringed?", in *Man's Inhumanity to Man. Essays on International Law in Honour of Antonio Cassese*, cit., p. 373 ss., pp. 380-382. L'autore è assertore del carattere pienamente solidale delle norme internazionali che tutelano i diritti umani, a garanzia delle quali tutti gli Stati godrebbero di un *identico* diritto di azione. Come conseguenza, egli ritiene che la nozione di 'Stato leso' utilizzata dalla Commissione del diritto internazionale nei suoi lavori sulla responsabilità internazionale degli Stati vada applicata a tutti gli Stati parti dello strumento convenzionale che garantisce il diritto di cui si suppone la violazione. *Mutatis mutandis*, v. inoltre l'opinione di L. A. SICILIANOS, "L'influence des droits de l'homme sur la structure du droit international. Première partie: la hiérarchisation de l'ordre juridique international", cit., p. 5 ss., già parzialmente riportata *supra*, nota 8.

Resta comunque il fatto che gli Stati africani sono restii a intervenire avverso altri Stati africani anche quando si tratta di difendere i loro stessi cittadini. Non è infatti finora mai accaduto che uno Stato abbia presentato un ricorso alla Corte africana *ex art. 5, par. 1, lett. d)*, del Protocollo di Ouagadougou. Evidentemente le questioni di politica internazionale prevalgono. Più in generale, e in un'ottica futura, le probabilità che uno Stato effettui un ricorso interstatale davanti alla Corte in virtù dell'*art. 5, par. 1, lett. b), c) o d)* del Protocollo appaiono dunque molto scarse.

4. Le ragioni della mancata 'esplosione' del contenzioso interstatale nel sistema africano di tutela dei diritti umani

La mancata 'esplosione' del contenzioso interstatale nel sistema africano di tutela dei diritti umani potrebbe essere ascritta a una serie di ragioni, tra le quali tre appaiono particolarmente rilevanti.

In primo luogo, il contenzioso interstatale nel sistema africano si scontra in maniera quasi scontata con una 'questione di credibilità'. Un contesto come quello africano, dove moltissimi Stati ottemperano poco o per niente ai loro obblighi in materia di diritti umani, non sembra prestarsi a fungere da 'cornice' per una 'esplosione' di ricorsi interstatali promossi da Stati animati dal desiderio di difendere il valore solidale della tutela dei diritti umani. Detto altrimenti, giacché gli Stati africani in gran parte non rispettano i diritti umani nei loro ordinamenti, sarebbe a dir poco incongruo o quantomeno singolare che essi poi denunciassero altri Stati davanti a organi internazionali giurisdizionali o quasi giurisdizionali proprio per la violazione dei diritti umani, per giunta senza avere uno specifico interesse.

In secondo luogo, la ritrosia degli Stati africani ad agire gli uni contro gli altri per il mancato rispetto dei diritti umani può trovare una motivazione nel principio della non ingerenza negli altrui affari interni. Pur essendo naturalmente trasversale all'intera comunità internazionale, tale principio è da sempre particolarmente radicato nel continente africano: solennemente previsto in origine nella Carta di Addis Abeba, istitutiva dell'Organizzazione per l'Unità africana³⁰, esso trova oggi consacrazione nell'Atto di Lomé, costitutivo dell'Unione africana³¹. Si potrebbe allora

³⁰ Nel 1963, quando la Carta di Addis Abeba istituì l'Organizzazione per l'Unità africana, la maggior parte degli Stati africani avrebbe ottenuto l'indipendenza di lì a breve o l'aveva già conquistata da pochissimo tempo; all'epoca, il principale obiettivo di tali Stati era dunque costituito dal pieno riconoscimento e/o dal consolidamento della sovranità nazionale, da perseguire *inter alia* facendo valere il principio della non ingerenza negli altrui affari interni, al quale venne sin da subito attribuito un valore pressoché dogmatico. Per maggiori approfondimenti in proposito, v. A.B. AKINYEMI, "The OAU and the Concept of Non-Interference in Internal Affairs of Member States", in *British Year Book of International Law* 1972-1973, p. 393 ss., e O. OKONGWU, "The OAU Charter and the Principles of Domestic Jurisdiction in Intra-African Affairs", in *Indian Journal of International Law* 1973, p. 589 ss.

³¹ L'art. 4, lett. g), dell'Atto costitutivo dell'Unione africana sancisce a chiare lettere la «non-interference by any Member State in the internal affairs of another», includendola tra i principi imprescindibili per il buon funzionamento dell'Organizzazione.

sostenere che il principio di non ingerenza negli altrui affari interni svolga una basilare funzione 'di guida' nella regolamentazione dei rapporti tra gli Stati africani, i quali tuttora continuano ad attribuirgli una connotazione essenzialmente 'classica'.

Infine, allo scopo di spiegare lo scarsissimo ricorso al contenzioso interstatale nel sistema africano, non sembra da sottovalutare la preminenza fisiologicamente riservata dagli Stati (di certo non soltanto africani³²) alla salvaguardia dei loro precipi interessi, che evidentemente prevalgono su ogni eventuale azione volta alla protezione solidale dei diritti umani. Si può supporre in estrema sintesi che, in linea con la 'tradizione' dei ricorsi interstatali, la difesa dei propri interessi induca gli Stati a non attivare contro altri Stati gli organi giurisdizionali o quasi giurisdizionali competenti in materia di garanzia internazionale dei diritti umani onde evitare di mettere a repentaglio i reciproci rapporti diplomatici, economici e politici.

Leggermente diverso sarebbe il caso dello Stato che intendesse tutelare i *suoi* cittadini rispetto alle violazioni dei diritti umani ai loro danni perpetrate da *un altro Stato*. La Repubblica Democratica del Congo, vale a dire lo Stato autore dell'unica comunicazione interstatale finora esaminata nel merito dalla Commissione africana, ha infatti agito contro il Burundi, il Ruanda e l'Uganda non in nome del valore solidale relativo alla tutela dei diritti umani nel continente africano ma per proteggere i suoi cittadini e soprattutto indirettamente difendere la sua integrità territoriale, ovvero per salvaguardare interessi fondamentali inerenti finanche alla sua stessa esistenza, minacciata dalle campagne militari intraprese dalle controparti. In effetti, quando avvengono situazioni del genere, può anche accadere che gli Stati coinvolti siano comprensibilmente indotti a non curarsi della preservazione dei reciproci rapporti e a instaurare quindi azioni interstatali, fermo restando che in questi casi la tutela dei diritti umani dei propri cittadini diventa un aspetto chiaramente secondario del contenzioso interstatale, di cui si fa in verità un uso strumentale, finalizzato cioè alla protezione di altri interessi, come per esempio quello attinente alla sovranità territoriale, particolarmente rilevante nella controversia sopra descritta.

A ogni modo, come si è osservato, di questo dato tiene espressamente conto il Protocollo istitutivo della Corte africana, il cui art. 5, par. 1, lett. d), conferisce sul piano processuale un ruolo preminente allo Stato di cittadinanza della presunta vittima. Rimane però il fatto che, come pure si evidenziava, mai gli Stati si sono avvalsi della facoltà offerta dalla disposizione in oggetto. Sembra dunque che almeno per gli Stati africani la salvaguardia dei reciproci rapporti prevalga anche quando sono in gioco i diritti dei loro stessi cittadini, la cui violazione in futuro potrebbe al più essere invocata strumentalmente presso la Corte africana, nel con-

³² Pare sufficiente ricordare che, per esempio, la maggior parte dei ricorsi interstatali sottoposti all'attenzione della Corte europea dei diritti umani – non solo negli anni passati ma anche in quelli recenti – coinvolge Stati tra i quali sono in atto controversie che vanno oltre la tutela internazionale dei diritti umani o addirittura veri e propri conflitti armati.

testo di una più ampia strategia processuale ‘di attacco’ nei confronti della controparte, come del resto è accaduto nel caso della comunicazione interstatale presentata alla Commissione africana dalla Repubblica Democratica del Congo³³.

5. Una possibile alternativa al contenzioso interstatale: i ricorsi delle organizzazioni intergovernative africane davanti alla Corte africana

In considerazione della ritrosia degli Stati ad adire la Corte africana contro altri Stati e, allo stesso tempo, nella prospettiva di una tutela ‘solidale’ dei diritti umani nel continente africano, si potrebbe forse auspicare che nei prossimi tempi trovi applicazione l’art. 5, par. 1, lett. e), del Protocollo di Ouagadougou, che come sopra accennato abilita anche le organizzazioni intergovernative africane a ricorrere direttamente alla Corte, cosa fino a oggi mai accaduta. In sostanza, anche in conformità con quanto previsto nell’art. 36, paragrafi 2 e 3, della Convenzione sul diritto dei trattati fra Stati e organizzazioni internazionali e fra organizzazioni internazionali³⁴, l’art. 5, par. 1, lett. e), del Protocollo conferisce una facoltà a certe organizzazioni internazionali evidentemente terze rispetto allo stesso Protocollo³⁵, il quale è aperto alla ratifica soltanto da parte degli Stati. Se tale facoltà fosse finalmente esercitata, il sistema africano si rivelerebbe effettivamente più all’avanguardia degli altri sistemi convenzionali di tutela dei diritti umani, nessuno dei quali attribuisce una legittimazione processuale attiva in capo alle organizzazioni internazionali. Più in generale, il sistema africano riuscirebbe così a recepire le proposte secondo cui tutti i trattati sui diritti umani dovrebbero concedere anche alle organizzazioni internazionali di rivolgersi agli organi di controllo da essi istituiti³⁶, ampliando quindi la garanzia dei diritti umani convenzionalmente enunciati³⁷.

³³ È risaputo che una controversia tra la Repubblica Democratica del Congo e il Burundi, il Ruanda e l’Uganda era stata iscritta al ruolo, nello stesso periodo e per motivi assai simili, presso non solo la Commissione africana ma anche la Corte internazionale di giustizia.

³⁴ Sebbene la Convenzione sul diritto dei trattati fra Stati e organizzazioni internazionali e fra organizzazioni internazionali stipulata a Vienna il 21 marzo 1986 non sia ancora entrata in vigore, le sue norme costituiscono comunque degli importanti parametri di riferimento. In particolare, le disposizioni enunciate nei suoi articoli 34-38 in merito agli effetti dei trattati per le organizzazioni internazionali terze ricalcano in buona sostanza quelle inserite in relazione agli effetti dei trattati nei confronti degli Stati terzi negli articoli 34-38 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969.

³⁵ Si porrebbe allora il problema dell’inquadramento del rapporto tra il diritto (o eventualmente anche l’obbligo) previsto convenzionalmente nei confronti di un’organizzazione internazionale terza e le competenze di quest’ultima nella rilevante materia; si tratta tuttavia di una questione complessa, che nell’economia generale di questo lavoro non può essere approfondita.

³⁶ Per esempio, v. L. CONDORELLI, “Conclusions générales”, in *La soumission des organisations internationales aux normes internationales relatives aux droits de l’homme*, Société française pour le droit international (sous la direction de), Paris, 2009, p. 129 ss., e R. MCCORQUODALE, “Non-state Actors and International Human Rights Law”, in *Research Handbook on International Human Rights Law*, S. JOSEPH, A. MCBETH (eds), Cheltenham/Northampton, 2010, p. 113 ss.

³⁷ La massimizzazione della garanzia dei diritti umani convenzionalmente garantiti potrebbe essere realizzata qualora alle organizzazioni intergovernative africane si concedesse anche di aderire

L'unico limite posto dall'art. 5, par. 1, lett. e), del Protocollo ai ricorsi delle organizzazioni internazionali attiene all'area geografica di riferimento di queste ultime: la facoltà di adire la Corte è infatti riservata alle sole organizzazioni intergovernative *africane*. Tale limite – assai presumibilmente dettato dall'intenzione degli Stati africani di evitare ingerenze esterne negli affari continentali³⁸ – agevola tuttavia l'identificazione delle organizzazioni internazionali potenzialmente ricorrenti. Se infatti si escludono per ovvie ragioni le organizzazioni africane tecnico-amministrative, della facoltà di rivolgersi alla Corte potrebbero perlopiù godere l'Unione africana e soprattutto la Comunità economica africana (*African Economic Community* – AEC)³⁹ e le organizzazioni sub-regionali africane di integrazione economica (*Regional Economic Communities* – RECs) a essa collegate⁴⁰. In effetti, già all'epoca della redazione del Protocollo le attività di alcune RECs avevano iniziato a espandersi fino a includere anche alcuni aspetti inerenti alla tutela internazionale dei diritti umani⁴¹.

alla Carta africana e al Protocollo istitutivo della Corte. Lo stesso scopo potrebbe essere perseguito anche se la Carta africana e il Protocollo fossero emendati nel senso di prevedere i rispettivi obblighi anche per le organizzazioni intergovernative africane e se queste ultime, pur senza alcuna adesione formale, accettassero per iscritto simili obblighi ai sensi dell'art. 35 della succitata Convenzione sul diritto dei trattati fra Stati e organizzazioni internazionali e fra organizzazioni internazionali. In entrambi questi casi, le organizzazioni intergovernative africane potrebbero allora anche essere convenute in giudizio davanti alla Corte, se accusate di aver commesso violazioni dei diritti umani. A oggi, tale possibilità non è stata tenuta in alcuna considerazione dagli Stati africani.

³⁸ Sulla precipua importanza che il principio di non ingerenza negli altrui affari interni assume per gli Stati africani, v. il terzo capoverso del paragrafo precedente.

³⁹ Istituita con il Trattato di Abuja del 3 giugno 1991, l'AEC oggi comprende tutti gli Stati africani con le sole eccezioni di Eritrea, Gibuti, Madagascar, Somalia e Sudan del Sud. Per approfondimenti, v. K.D. MAGLIVERAS, G.J. NALDI, "The African Economic Community: Emancipation for African States or Yet Another Glorious Failure?", in *North Carolina Journal of International Law and Commercial Regulation* 1999, p. 601 ss., e M.M. MBENGUE, O. ILLY, "The African Economic Community", in *The African Union: Legal and Institutional Framework. A Manual on the Pan-African Organization*, A.A. YUSUF, F. OUGUERGOUZ (eds), Leiden/Boston, 2012, p. 187 ss.

⁴⁰ L'art. 88 del Trattato istitutivo dell'AEC dispone che gli Stati contraenti stipolino gli opportuni accordi volti a creare le RECs. Attualmente esistono quattordici RECs, di cui otto posseggono i requisiti necessari per essere considerate come 'pilastri' dell'AEC, alla quale sono direttamente collegate per mezzo di un Protocollo di raccordo entrato in vigore il 25 febbraio 1998. Sulle RECs, v. P. PENNETTA, *Le organizzazioni economiche regionali africane*, Napoli, 1998; S. KARANGIZI, "The Regional Economic Communities", in *The African Union: Legal and Institutional Framework. A Manual on the Pan-African Organization*, cit., p. 231 ss.; A. TCHAMENI, *Les évolutions du régionalisme africain. Le fonctionnement des Communautés économiques régionales*, Paris, 2015. Il Protocollo di raccordo tra l'AEC e le sue RECs è pubblicato in *African Journal of International and Comparative Law* 1998, p. 157 ss. (in lingua inglese) e p. 170 ss. (in lingua francese).

⁴¹ Sulle attività progressivamente svolte dalle RECs nel campo della protezione internazionale dei diritti umani, v. F. VILJOEN, "The Realization of Human Rights in Africa through Sub-Regional Institutions", in *African Yearbook of International Law* 1999, p. 182 ss.; E.S. NWAUCHE, "Regional Economic Communities and Human Rights in West Africa and the African Arabic Countries", in *Human Rights in Africa: Legal Perspectives on their Protection and Promotion*, A. BÖSL, J. DIESCHO (eds.), Windhoek, 2009, p. 318 ss.; O.C. RUPPEL, "Regional Economic Communities and Human Rights in East and Southern Africa", *ivi*, p. 275 ss. Per un *focus* più specifico sulla competenza in

Nello specifico, l'ipotesi è che un'organizzazione intergovernativa africana ricorra alla Corte ogniqualvolta ritenga che un suo Stato membro abbia commesso violazioni di diritti umani convenzionalmente garantiti, svolgendo quindi un'attività di controllo 'preliminare' del rispetto delle norme sui diritti umani contenute in trattati di cui non l'organizzazione ma i suoi Stati membri sono parti. In realtà, un'organizzazione potrebbe finanche depositare un ricorso contro uno Stato non membro, purché si tratti di uno Stato parte del Protocollo: ancorché in assenza di un dato normativo preciso, sembra infatti verosimile che nell'ambito delle azioni davanti alla Corte non rilevi la *membership* dell'organizzazione ricorrente.

È vero che un contenzioso del genere non sarebbe formalmente di tipo inter-statale, dal momento che l'eventuale ricorso sarebbe presentato da un'organizzazione intergovernativa africana ovviamente operante come soggetto terzo rispetto ai suoi Stati membri e quindi come autonomo centro di imputazione di situazioni giuridiche soggettive. Nei fatti, però, la formazione della volontà dell'organizzazione sarebbe al suo interno inevitabilmente condizionata dagli Stati membri, i quali potrebbero quindi intervenire in modo indiretto attraverso di essa allo scopo di difendere il valore della tutela dei diritti umani, solidalmente condiviso almeno dalla maggior parte di essi, e al contempo superare ogni 'questione di credibilità' nonché mantenere fede alla visione 'classica' del principio della non ingerenza negli altrui affari interni, evitando più in generale anche di mettere a repentaglio i loro rapporti diplomatici, economici e politici con lo Stato avverso il quale l'organizzazione agirebbe.

ABSTRACT. The Missing Rise of Inter-State Litigation Within the African Human Rights System

In contrast to the European Human Rights System, a rise of inter-State litigation has not occurred, nor is expected to occur in the near future, within the African Human Rights System. As a matter of fact, only one inter-State complaint has been examined on the merits so far, while another one is pending since 2014. This paper provides an overview of the norms concerning inter-State communications before the African Commission on Human and Peoples' Rights and inter-State applications before the African Court on Human and Peoples' Rights. It illustrates the reasons underlying the reluctance of African States to rely on inter-State litigation in cases involving human rights violations. It also suggests a possible way out of such reluctance that rests on the potential role of African inter-governmental organisations.

Keywords: African Commission on Human and Peoples' Rights; African Court on Human and Peoples' Rights; inter-State litigation; obligations *erga omnes partes*; national link; African Inter-governmental Organisations.

materia di garanzia dei diritti umani delle corti e dei tribunali operanti nell'ambito delle RECs, si rimanda a G. PASCALE, "An Optimistic Perspective on the Proliferation of Human Rights Monitoring Bodies in Africa", in *Diritti umani e diritto internazionale* 2018, p. 145 ss.