

Giuseppe Pascale

**SULLA POSIZIONE
DELL'INDIVIDUO NEL DIRITTO
INTERNAZIONALE:
IL CASO *CAMPBELL* E LE
VICENDE SUCCESSIVE
NELL'AFRICA AUSTRALE**

Estratto



Milano • Giuffrè Editore

SULLA POSIZIONE DELL'INDIVIDUO NEL DIRITTO INTERNAZIONALE: IL CASO *CAMPBELL* E LE VICENDE SUCCESSIVE NELL'AFRICA AUSTRALE

SOMMARIO: 1. Premessa. L'«umanizzazione» del diritto internazionale e l'asserita posizione di centralità dell'individuo nel sistema giuridico internazionale odierno. — 2. Il contesto: la Comunità di sviluppo dell'Africa australe. — 3. La riforma agraria dello Zimbabwe e la conseguente violazione di taluni diritti della minoranza bianca. Le complesse vicende sviluppatasi attorno al caso *Mike Campbell (PVT) Ltd et Al. c. Zimbabwe* davanti al Tribunale della Comunità di sviluppo dell'Africa australe. — 4. La sentenza resa nel caso *Campbell* e le reazioni dello Zimbabwe. — 5. *Segue*: la convergenza degli Stati membri della Comunità di sviluppo dell'Africa australe attorno alla proposta dello Zimbabwe relativa alla sospensione e successiva revisione del Protocollo istitutivo del Tribunale. — 6. Il caso *Campbell* come paradigma della mancanza per i singoli di mezzi di tutela sul piano sostanziale, nonostante i diritti ad essi attribuiti nel processo internazionale. Debolezza della legittimazione dei ricorrenti individuali a pretendere l'esecuzione della sentenza emessa nel summenzionato caso e rilievo della questione, in ultima istanza, nel quadro dei rapporti interstatali. — 7. I comportamenti tenuti dagli Stati in relazione all'affare *Campbell* come ulteriore prova della perdurante attualità del modello di Vestfalia. La configurazione dei diritti umani nel sistema giuridico internazionale quali *droits octroyés aux individus par les États*. — 8. L'atto finale del caso *Campbell*: le azioni contro gli Stati membri della Comunità di sviluppo dell'Africa australe davanti agli organi di controllo del sistema africano di garanzia dei diritti umani per la pretesa violazione degli articoli 7, par. 1, lett. a), e 26 della Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli. — 9. Osservazioni conclusive desumibili dalla prassi esaminata. La persistenza delle caratteristiche strutturali del diritto internazionale, nonostante il cambiamento *human-rights oriented* del contenuto di talune norme internazionali.

1. Buona parte della dottrina è oggi incline a mettere in risalto la crescente influenza del settore della protezione internazionale dei diritti umani («umanizzazione») sull'evoluzione del diritto internazionale nel suo complesso ⁽¹⁾. La suddetta dottrina, peraltro, aderisce spesso a

⁽¹⁾ Il termine «humanization», da cui l'italiano «umanizzazione», è stato ampiamente utilizzato da Meron nel corso tenuto all'Accademia di diritto internazionale de L'Aja (*International Law in the Age of Human Rights. General Course on Public International Law, Recueil des cours*, vol. 301, 2004, p. 9 ss.) ed inserito, poi, nel titolo della successiva monografia in cui tale corso è sostanzialmente confluito: *The Humanization of International Law*, Leiden, 2006. A proposito dell'influenza dei diritti umani sullo sviluppo del diritto internazionale, v. *ex multis* anche DE SENA, *La dottrina*

posizioni *human-rights oriented* nella rilettura di istituti tradizionali o in relazione a problematiche di natura strutturale del diritto internazionale (2). In altre parole, essa è vieppiù propensa a conferire all'individuo una posizione di centralità nel sistema giuridico internazionale contemporaneo (3).

Una simile conclusione appare non solo scontata ma persino incontrovertibile soprattutto per coloro che osservano il diritto internazionale attraverso il prisma del c.d. costituzionalismo globale (4). Tali

internazionalistica italiana e la tutela internazionale dei diritti dell'uomo (1945-2005), *Diritti umani e diritto int.*, 2012, p. 513 ss.; SICILIANOS, *L'influence des droits de l'homme sur la structure du droit international*, *Revue générale de droit int. public*, 2012, pp. 5 ss., 241 ss.; CANÇADO TRINDADE, *International Law for Humankind. Towards a New Ius Gentium*², Leiden, 2013; FOCARELLI, *La persona umana nel diritto internazionale*, Bologna, 2013; HAFNER, *Some Thoughts on the State-Oriented and Individual-Oriented Approaches in International Law*, *Austrian Review of Int. and European Law*, 2013, p. 27 ss.; BENEDEK, *Humanization of International Law, Human Rights and the Common Interest*, in *The Common Interest in International Law* (a cura di Benedek, de Feyter, Kettemann e Voigt), Cambridge, 2014, p. 185 ss. Sul tema, inoltre, v. gli atti del *Colloque de Strasbourg* del 1997 della Société française pour le droit international, raccolti nel volume *La protection des droits de l'homme et l'évolution du droit international*, Paris, 1998; il *Symposium*, con contributi di CLAPHAM, CONDORELLI, FRANCONI, GAETA, GAJA e TOMUSCHAT, intitolato *The Human Dimension of International Law*, *European Journal of Int. Law*, 2010, p. 7 ss.; gli atti del XVI Convegno annuale della Società italiana di diritto internazionale, tenutosi a Catania nel 2011, raccolti nel volume *La tutela dei diritti umani e il diritto internazionale* (a cura di Sapienza e di Stefano), Napoli, 2012. Infine, in senso critico, v. principalmente PELLET, *Droits-de-l'homme et droit international*, *Droits Fondamentaux*, 2001, p. 167 ss.; ID., *Human Rightism and International Law*, *Italian Yearbook of Int. Law*, 2001, p. 3 ss.

(2) Cfr., recentemente, PISILLO MAZZESCHI, *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo e il suo impatto sulla dottrina giuridica internazionalistica*, *Diritti umani e diritto int.*, 2014, p. 275 ss., che individua quattro mutamenti strutturali del sistema giuridico internazionale (erosione della sfera del dominio riservato degli Stati; ampliamento dei « destinatari » delle norme internazionali; mutamenti nei metodi di rilevazione del diritto internazionale generale; armonizzazione tra diritto internazionale e diritti nazionali) imputati al fenomeno di « umanizzazione » del diritto internazionale. V., *inter alia*, anche i numerosi scritti di A. Cassese, alcuni dei quali sono ora raccolti nel volume *The Human Dimension of International Law. Selected Papers of Antonio Cassese* (a cura di Gaeta e Zappalà), Oxford, 2008, in cui sin dagli anni '60 vengono sovente proposte soluzioni *human-rights oriented* per i problemi giuridici affrontati, e i saggi contenuti nell'opera *The Impact of Human Rights Law on General International Law* (a cura di Kamminga e Scheinin), Oxford, 2009.

(3) Si tratta di una propensione oggi molto diffusa in dottrina, ma che rivela, in realtà, radici risalenti. V., ad esempio, la ricostruzione di ROCHETTE, *L'individu devant le droit international*, Paris, 1956, che, antesignana rispetto ad altri autori, colloca l'individuo al centro del sistema giuridico internazionale in conseguenza del profilarsi della crescente sensibilità in tema di tutela dei diritti umani.

(4) Per un quadro completo del costituzionalismo globale, v. principalmente KLABBERS, PETERS, ULFSTEIN, *The Constitutionalization of International Law*, Oxford, 2009. Inoltre, rinviamo anche a *Ruling the World? Constitutionalism, International Law and Global Governance* (a cura di Dunoff e Trachtman), Cambridge, 2009; SCHWÖBEL,

autori — che, tra l'altro, giungono quasi sempre a risolvere in senso assiomaticamente affermativo anche la *vexata quaestio* della soggettività giuridica internazionale dell'individuo ⁽⁵⁾ — giustificano l'asserita rilevanza della persona nel diritto internazionale in base ad una serie di argomentazioni, tra le quali risulta usualmente preminente quella inerente all'esistenza di *international individual rights* ⁽⁶⁾. Si tratterebbe di

Global Constitutionalism in International Legal Perspective, Leiden, 2011; GARDBAUM, *The New Commonwealth Model of Constitutionalism*, Cambridge, 2013. La metodologia del costituzionalismo globale, assai in voga nella letteratura giuridica straniera, sembra invece aver attratto poco, e perlopiù in senso critico, gli autori italiani; v., ad esempio, FOCARELLI, *Costituzionalismo internazionale e costituzionalizzazione della global governance: alla ricerca del diritto globale*, *Politica del diritto*, 2011, p. 207 ss.; LIGUSTRO, *Il dibattito sul costituzionalismo globale e quello sulla costituzionalizzazione del diritto internazionale: prospettive a confronto*, *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2013, p. XVII ss.; PICONE, *Capitalismo finanziario e nuovi orientamenti dell'ordinamento internazionale*, *Diritti umani e diritto int.*, 2014, p. 5 ss., specialmente pp. 13-16, 22-26.

⁽⁵⁾ È ben noto che, soprattutto fino a qualche decennio fa, il dibattito sulla soggettività giuridica internazionale dell'individuo fu intenso. In questa sede, non è chiaramente possibile darne conto, principalmente a causa della notevole complessità in esso insita. Pertanto, ci limitiamo a ricordare che, contrariamente alle posizioni attualmente maggioritarie in dottrina, i principali autori italiani mostrarono, in origine, propensione per la tesi negativa, muovendo da argomentazioni spesso differenti, ma sinteticamente riassumibili sulla base dei presupposti del realismo giuridico, della distinzione tra soggetto e oggetto dei rapporti giuridici internazionali e dell'applicazione del dualismo tra sistema giuridico internazionale e ordinamenti nazionali. V., *ex multis*, QUADRI, *La sudditanza nel diritto internazionale*, Padova, 1935, p. 51 ss.; ID., *Diritto internazionale pubblico*⁵, Napoli, 1968, p. 398 ss.; ZICCARDI, *La costituzione dell'ordinamento internazionale*, Milano, 1943, p. 263 ss.; ARANGIO-RUIZ, *Gli enti soggetti dell'ordinamento internazionale*, Milano, 1951, p. 250 ss.; ID., *Diritto internazionale e personalità giuridica*, Torino, 1971, p. 146 ss.; ID., *L'individuo e il diritto internazionale*, *Rivista*, 1971, p. 561 ss.; MORELLI, *Nozioni di diritto internazionale*⁷, Padova, 1967, p. 109 ss. Si pronunciò, invece, espressamente a favore della soggettività giuridica internazionale dell'individuo uno dei principali esponenti della corrente del c.d. giusnaturalismo moderno applicato al diritto internazionale: SALVIOLI, *Variazioni su una vecchia questione di sistematica del diritto internazionale*, *Archiv für Rechts und Wirtschaftsphilosophie*, 1923, p. 440 ss.; ID., *L'individuo in diritto internazionale*, *Rivista*, 1956, p. 5 ss. Più cautamente, DURANTE, *Ricorsi individuali ad organi internazionali. Contributo alla teoria della personalità internazionale dell'individuo*, Milano, 1958, p. 100 e *passim*, preferì parlare di soggettività internazionale « secondaria » dell'individuo. Fu principalmente l'impostazione data da SPERDUTI, *L'individuo nel diritto internazionale. Contributo all'interpretazione del diritto internazionale secondo il principio dell'effettività*, Milano, 1950, allo studio del rilievo internazionalistico della persona ad influire sugli sviluppi del dibattito successivo. Quanto alla letteratura straniera, sin dalla prima metà del secolo scorso, furono numerose le posizioni favorevoli alla soggettività giuridica internazionale dell'individuo; per una rassegna delle principali argomentazioni proposte dalla dottrina estera sul tema in discorso, rimandiamo a NØRGAARD, *The Position of the Individual in International Law*, Copenhagen, 1962, e più recentemente a SATCHIVI, *Les sujets de droit. Contribution à l'étude de la reconnaissance de l'individu comme sujet direct du droit international*, Paris, 1999.

⁽⁶⁾ A sostegno dell'esistenza nel sistema giuridico internazionale di *international individual rights*, vengono sovente valorizzate in dottrina due celebri pronunce della

diritti rivendicabili ed esercitabili nel sistema giuridico internazionale direttamente dagli stessi individui, perché ad essi connaturati (7).

Nel quadro della supposta correlazione tra diretta titolarità di diritti e centralità dell'individuo nel diritto internazionale, si inseriscono le complesse vicende attinenti al caso *Mike Campbell (PVT) Ltd et Al. c. Zimbabwe*, portato all'attenzione del Tribunale della Comunità di sviluppo dell'Africa australe (Southern African Development Community - SADC), ed i suoi più recenti sviluppi davanti agli organi di controllo del sistema africano di garanzia dei diritti umani. La controversia al centro del caso insorse tra alcuni individui e lo Zimbabwe a causa delle gravi violazioni dei diritti fondamentali che si sosteneva fossero state perpetrate in quel Paese, e venne risolta dal Tribunale in

Corte internazionale di giustizia, in cui il diritto all'assistenza consolare, sancito dall'art. 36, par. 1, lett. b), della Convenzione di Vienna sulle relazioni consolari del 1963, sarebbe in tal senso inteso. Si tratta della sentenza resa il 27 giugno 2001 nel caso *LaGrand (Germania c. Stati Uniti d'America)*, par. 77, e di quella pronunciata il 31 marzo 2004 nel caso *Avena e altri cittadini messicani (Messico c. Stati Uniti d'America)*, par. 40. Come meglio indicato da PAPA, *Protezione diplomatica, diritti umani e obblighi erga omnes*, *Rivista*, 2008, p. 669 ss., pp. 674-675, specialmente nota 10, il rilievo delle pronunce appena citate è stato probabilmente amplificato; le affermazioni in esse contenute, che già in sé non appaiono del tutto chiare, perché non supportate da argomentazioni esplicative delle novità terminologiche impiegate, vengono spesso decontestualizzate dalla dottrina che vi fa riferimento. Nella giurisprudenza internazionale, del resto, un'ulteriore esplicita affermazione a favore dell'esistenza di *international individual rights* nel diritto internazionale sembra ravvisabile, per quel che ne sappiamo, soltanto nell'opinione separata del giudice Cançado Trindade, allegata al parere consultivo della Corte interamericana dei diritti umani del 28 agosto 2002 sullo *Status giuridico ed i diritti umani del minore*, paragrafi 26-27. Infine, si segnala il risalente parere consultivo del 3 marzo 1928 della Corte permanente di giustizia internazionale sui *Reclami pecuniari degli impiegati delle ferrovie di Danzica*, rimasto però storicamente isolato e, comunque, inquadrato in maniera controversa in dottrina (v., in proposito, PARLETT, *The PCIJ's Opinion on Jurisdiction of the Courts of Danzig. Individual Rights under Treaties*, *Journal of the History of Int. Law*, 2008, p. 119 ss.). Per altre pertinenti pronunce di epoca risalente, v. ARANGIO-RUIZ, *Gli enti*, cit., pp. 310-319.

(7) Il paradigma del costituzionalismo globale concepisce il diritto internazionale come una scienza giuridica che trova nell'umanità — e non nella sovranità statale — la propria *ultimate normative source* e che, pertanto, è interamente ed apoditticamente posta al servizio degli individui, definiti come *ultimate international legal subjects* o *primary international legal persons*; in tal senso, v. per tutti KLABBERS, PETERS, ULFSTEIN, *The Constitutionalization*, cit., p. 153 ss., specialmente pp. 168-171. Addirittura, GARDBAUM, *Human Rights as International Constitutional Rights*, *European Journal of Int. Law*, 2008, p. 749 ss., arriva a configurare l'esistenza di diritti « costituzionali » internazionali degli individui. Dal canto suo, PICONE, *Capitalismo finanziario*, cit., p. 16, critica l'orientamento di certa dottrina, tesa « ad attribuire agli individui, globalmente considerati, dei nuovi ipotetici diritti "istituzionali" da spendere a livello dell'ordinamento internazionale, proprio nel momento in cui la globalizzazione di stampo "neoliberista" sta facendo "strage" sul piano interno dei loro tradizionali diritti umani »; l'autore, peraltro, sembra non condividere in particolare lo schema seguito dal c.d. costituzionalismo globale in tema di soggettività giuridica internazionale dell'individuo, reputato avveniristico, illusorio ed in contrasto con la realtà (p. 22 ss.).

senso favorevole ai primi. Ciò condusse a reazioni, non solo da parte dello Stato soccombente ma anche di tutti gli altri Stati dell'Africa australe, tali da gettare dubbi sulla diretta titolarità individuale di diritti nell'attuale sistema giuridico internazionale.

Nelle pagine seguenti forniremo, in via preliminare, alcune sintetiche informazioni concernenti la SADC, utili al fine di comprendere il funzionamento del suo Tribunale ed i comportamenti statali successivamente posti in essere in risposta alla sentenza resa nel caso *Campbell*. Procederemo, quindi, a compendiare le vicende relative al summenzionato caso. Procureremo, poi, di sottolineare come le conseguenze deducibili da tali vicende appaiano non in linea con gli orientamenti della dottrina che, sostenendo la diretta titolarità di diritti sul piano giuridico internazionale da parte dell'individuo, ne rileva una posizione di centralità nel diritto internazionale contemporaneo. Cercheremo di evidenziare, infine, come il caso in esame costituisca un elemento di prova del fatto che l'«umanizzazione» del diritto internazionale, pur potendo riguardare il contenuto materiale di talune norme internazionali, non sembra spingersi fino al punto da ridefinire le impostazioni strutturali del sistema giuridico internazionale.

2. La Comunità economica africana (African Economic Community - AEC) si articola in una serie di Comunità economiche sub-regionali (Regional Economic Communities - RECs) (8). Tra di esse

(8) Dell'AEC fanno parte tutti gli Stati africani con le eccezioni di Eritrea, Gibuti, Madagascar, Marocco, Somalia e Sud Sudan. Nata con il Trattato di Abuja del 3 giugno 1991 e legata all'Unione Africana, essa si propone lo scopo di incentivare lo sviluppo di buone relazioni economiche e commerciali tra gli Stati africani, col fine ultimo di creare un'unione economica e monetaria, sul modello europeo. Perché ciò possa accadere, l'AEC promuove la cooperazione economica sub-regionale. L'art. 88 del Trattato di Abuja stabilisce, quindi, la creazione di una serie di RECs, note anche come «pilastri» dell'AEC, alla quale sono legate da un apposito Protocollo, entrato in vigore il 25 febbraio 1998. Le RECs dell'AEC sono attualmente quattordici. Per maggiori approfondimenti sull'AEC, v. MAGLIVERAS, NALDI, *The African Economic Community: Emancipation for African States or Yet Another Glorious Failure?*, *North Carolina Journal of Int. Law and Commercial Regulation*, 1999, p. 601 ss.; FRIMPONG-OPPONG, *The African Union, the African Economic Community and Africa's Regional Economic Communities: Untangling a Complex Web*, *African Journal of Int. and Comparative Law*, 2010, p. 92 ss.; MBENGUE, ILLY, *The African Economic Community*, in *The African Union: Legal and Institutional Framework. A Manual on the Pan-African Organization* (a cura di Yusuf ed Ouguergouz), Leiden/Boston, 2012, p. 187 ss. Sulle RECs, invece, v. PENNETTA, *Le organizzazioni economiche regionali africane*, Napoli, 1998; VILJOEN, *The Realization of Human Rights in Africa through Sub-Regional Institutions*, *African Yearbook of Int. Law*, 1999, p. 182 ss.; 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*

rientra la SADC, istituita con il Trattato di Windhoek del 1992 e composta da 14 Stati ⁽⁹⁾.

La SADC promuove lo sviluppo economico, la crescita sostenibile ed il miglioramento delle condizioni di vita dei popoli, ma anche la difesa della pace e della sicurezza regionale. Al fine di consentire il raggiungimento di tali obiettivi, il Trattato richiede, tra l'altro, che gli Stati parti « shall act in accordance with the following principles: human rights, democracy and the rule of law » (art. 4, lett. c)), e che essi « shall not discriminate against any person on grounds of gender, religion, political views, race, ethnic origin, culture or disability » (art. 6, par. 2).

Tra gli otto organi principali della SADC, si segnalano il Summit of Heads of State and Government ed il Tribunale. Il Summit è il principale organo decisionale, fornisce orientamenti politici agli altri organi e svolge funzioni di controllo. Agli Stati membri responsabili di aver violato persistentemente e senza giustificazione il Trattato o di aver attuato politiche contrarie ai principi su cui la SADC si regge, il Summit può imporre sanzioni, da approvare discrezionalmente, caso per caso, secondo la procedura del *consensus* ⁽¹⁰⁾.

Promotion (a cura di Bösl e Diescho), Windhoek, 2009, p. 318 ss.; RUPPEL, *Regional Economic Communities and Human Rights in East and Southern Africa*, ivi, p. 275 ss.; KARANGIZI, *The Regional Economic Communities*, in *The African Union*, cit., p. 231 ss.

⁽⁹⁾ Come altre RECs, anche la SADC si caratterizza per lo stretto rapporto instaurato con il modello europeo di integrazione economica regionale, talvolta imitato in maniera pedissequa, talaltra modificato per adeguarlo alle esigenze del contesto. Cfr., in proposito, WEILAND, *The European Union and Southern Africa. Inter-Regionalism between Vision and Reality*, in *Inter-Regionalism and International Relations. A Stepping Stone to Global Governance* (a cura di Hanngi, Roloff e Rüländ), New York, 2006, p. 185 ss.; PUGLIESE, *L'influenza del sistema giurisdizionale dell'Unione europea sul Tribunale della Comunità di sviluppo dell'Africa australe*, in *L'evoluzione dei sistemi giurisdizionali regionali ed influenze comunitarie* (a cura di Pennetta), Bari, 2010, p. 23 ss.; LENZ, *Spurred Emulation. The EU and Regional Integration in MERCOSUR and SADC*, *West European Politics*, 2012, p. 155 ss. Per approfondimenti di ordine più ampio sulla SADC, rimandiamo al suo sito ufficiale, www.sadc.int, in cui sono anche riportati il Trattato, i Protocolli che lo hanno emendato e gli atti degli organi; cfr. anche DI STASI, *Southern African Development Community (S.A.D.C.)*, in *Le organizzazioni economiche regionali africane. Commenti, documenti, bibliografia* (a cura di Pennetta e di Stasi), Napoli, 1995, p. 17 ss.; SOLOMON, *The Southern African Development Community: Regional Imperatives and Donor Assistance*, in *From Warfare to Welfare Human Security in a Southern African Context* (a cura di Müller e de Gaay Fortman), Assen, 2004, p. 73 ss.; THOKO, *SADC and Human Rights: Fitting Human Rights into the Trade Matrix*, *African Security Review*, 2004, p. 110 ss.; SMIS, SEVIDZEM KINGAH, *Southern African Development Community*, in *International Encyclopedia of Laws* (a cura di Blanpain e Colucci), 2009 (www.kluwerlawonline.com).

⁽¹⁰⁾ Cfr. l'art. 33, paragrafi 1 e 2, del Trattato; cfr. anche l'art. 19, in cui è disposto che tutti gli atti delle istituzioni della SADC siano adottati secondo la procedura del *consensus*.

Quanto al Tribunale, il Trattato si limita a stabilirne la competenza materiale ⁽¹¹⁾ ed a sottolineare il carattere « final and binding » delle sue determinazioni ⁽¹²⁾, rimandando alla stipulazione di un protocollo *ad hoc* per ogni altro aspetto inerente al suo funzionamento ⁽¹³⁾. Il Protocollo in parola è stato adottato il 7 agosto 2000 ed è entrato in vigore l'anno seguente ⁽¹⁴⁾. La sua parte terza specifica la competenza *ratione personae* del Tribunale; oltre a conoscere eventuali questioni pregiudiziali sollevate dai giudici nazionali, sul modello della Corte di giustizia dell'Unione Europea, in origine era stato previsto che il Tribunale avesse giurisdizione per controversie tra: i) Stati membri; ii) persone fisiche o giuridiche e Stati membri; iii) la SADC ed i suoi dipendenti; iv) istituzioni della SADC e Stati membri; v) persone fisiche o giuridiche e la SADC ⁽¹⁵⁾. Approfittando della legittimazione dei privati a proporre ricorsi, così come gli organi giurisdizionali appartenenti ad altre REC, anche il Tribunale della SADC, in un primo momento, aveva potuto estendere in via pretoria la propria competenza all'ambito della protezione internazionale dei diritti umani ⁽¹⁶⁾. Al Tribunale è attribuita la facoltà di emettere ordinanze contenenti

⁽¹¹⁾ Cfr. l'art. 32 del Trattato.

⁽¹²⁾ Cfr. l'art. 16, par. 5, del Trattato.

⁽¹³⁾ L'art. 16 del Trattato rinvia, nel par. 2, alla negoziazione di un protocollo *ad hoc* sul Tribunale, fornendo, negli altri paragrafi, alcune indicazioni di massima sul suo funzionamento.

⁽¹⁴⁾ Per il testo del Protocollo istitutivo del Tribunale della SADC e per i successivi emendamenti, rimandiamo al sito *web* ufficiale dello stesso Tribunale, www.sadc-tribunal.org. Per maggiori elementi, cfr. DEL VECCHIO, *I Tribunali internazionali tra globalizzazione e localismi*, Bari, 2009, p. 129 ss.; RUPPEL, *The SADC Tribunal, Regional Integration and Human Rights: Major Challenges, Legal Dimensions and Some Comparative Aspects from the European Legal Order, Recht in Afrika*, 2009, p. 213 ss.; ID., *The Southern African Development Community (SADC) and Its Tribunal: Reflections on a Regional Economic Communities Potential Impact on Human Rights Protection, Verfassung und Recht in Übersee*, 2009, p. 173 ss.; KLAZEN, *Towards a Southern African Development Community: The SADC Tribunal and Its Recent Cases*, *Namibia Law Journal*, 2010, p. 148 ss.; PUGLIESE, *L'influenza*, cit., p. 36 ss.; SMIS, *The Protection of Human Rights Through the Courts of Regional Economic Communities in Africa*, in *Liberæ Cogitationes. Liber Amicorum Marc Bossuyt* (a cura di Alen, Joosten, Leysen e Verrijdt), Cambridge/Antwerp, 2013, p. 617 ss., pp. 631-636.

⁽¹⁵⁾ Come vedremo nel prosieguo della trattazione, le disposizioni in oggetto sono state poi sensibilmente modificate.

⁽¹⁶⁾ Al Tribunale non era attribuita alcuna esplicita competenza in materia di diritti umani, né dal suo Protocollo istitutivo né dal Trattato della SADC; è stato il Tribunale stesso, sin dai primi casi affrontati, a sviluppare autonomamente tale propria competenza, rifacendosi alla già riportata disposizione dell'art. 4, lett. c), del Trattato. In proposito, oltre alla bibliografia citata *supra*, nota 14, v. soprattutto NKHATA, *The Role of Regional Economic Communities in Protecting and Promoting Human Rights in Africa: Reflections on the Human Rights Mandate of the Tribunal of the Southern African Development Community*, *African Journal of Int. and Comparative Law*, 2012, p. 87 ss.,

misure provvisorie, ivi inclusa la sospensione di un atto statale la cui compatibilità con il diritto della SADC sia dubbia ⁽¹⁷⁾. Il Protocollo ribadisce il carattere definitivo e vincolante delle decisioni del Tribunale, impegnando gli Stati a darvi esecuzione in virtù delle norme di diritto processuale civile esistenti nei rispettivi ordinamenti interni in materia di registrazione ed attuazione di sentenze straniere; ogni inadempimento deve essere comunicato al Tribunale stesso, che potrà investire il Summit, il quale, come già evidenziato, è l'unico organo deputato a decidere se e quali sanzioni comminare ⁽¹⁸⁾.

3. A partire dal 1980, anno dell'indipendenza dello Zimbabwe, la

e COWELL, *The Death of the Southern African Development Community Tribunal's Human Rights Jurisdiction*, *Human Rights Law Review*, 2013, p. 153 ss.

In generale, l'estensione della propria competenza alla tutela internazionale dei diritti umani ad opera degli organi giurisdizionali di alcune RECs è valutata positivamente in dottrina, perché percepita come indicativa di un quadro di crescente accettazione degli obblighi internazionali in materia di diritti umani da parte dei Paesi africani. Così, ad esempio, MANBY, *The African Union, NEPAD, and Human Rights*, *Human Rights Quarterly*, 2004, p. 983 ss.; EBOBRAH, *Litigating Human Rights before Sub-Regional Courts in Africa. Prospects and Challenges*, *African Journal of Int. and Comparative Law*, 2009, p. 79 ss.; ID., *Human Rights Realization in the African Sub-Regional Institutions*, in *The African Regional Human Rights System: 30 Years after the African Charter on Human and Peoples' Rights* (a cura di Ssenyonjo), Leiden/Boston, 2012, p. 283 ss.; MURUNGI, GALLINETTI, *The Role of Sub-Regional Courts in the African Human Rights System*, *SUR Int. Journal on Human Rights*, 2010, p. 119 ss.; TINO, *L'accesso diretto dei soggetti privati alla giustizia nelle organizzazioni regionali dei Paesi in via di sviluppo, Diritti umani e diritto int.*, 2013, p. 3 ss.; POLI, *La Corte di giustizia dell'ECOWAS: quali prospettive per un concreto miglioramento della tutela dei diritti umani in Africa?*, ivi, 2014, p. 133 ss. Per una diversa opinione, v. NATHAN, *The Disbanding of the SADC Tribunal: A Cautionary Tale*, *Human Rights Quarterly*, 2013, p. 870 ss., la quale parla di « contradiction between the construction of a legal framework endorsing human rights and the refusal by member states to adhere to this framework » (il passo qui citato è a p. 871; il punto è poi sviluppato a p. 879 ss.). In adesione alla posizione dell'autrice, sembra anche a noi che gli avvenimenti che ci accingiamo a riassumere nei paragrafi seguenti concorrano a smentire l'asserita disponibilità degli Stati africani ad accettare effettivamente obblighi internazionali in materia di diritti umani.

⁽¹⁷⁾ Cfr. l'art. 28 del Protocollo.

⁽¹⁸⁾ Più precisamente, l'art. 32 del Protocollo prescrive: « 1. The law and rules of civil procedure for the registration and enforcement of foreign judgments in force in the territory of the Member State in which the judgment is to be enforced shall govern enforcement. - 2. Member States and institutions of the Community shall take forthwith all measures necessary to ensure execution of decisions of the Tribunal. - 3. Decisions of the Tribunal shall be binding upon the parties to the dispute in respect of that particular case and enforceable within the territories of the Member States concerned. - 4. Any failure by a Member State to comply with a decision of the Tribunal may be referred to the Tribunal by any party concerned. - 5. If the Tribunal establishes the existence of such failure, it shall report its finding to the Summit for the latter to take appropriate action ».

minoranza bianca di quel Paese cominciò ad essere oggetto della politica fortemente discriminatoria attuata dal regime dittatoriale di Robert Mugabe ⁽¹⁹⁾. Ai nostri fini, rileva principalmente la riforma agraria, culminata con il *Land Acquisition Amendment Act* del 2000, che ancora oggi permette al Governo di disporre discrezionalmente misure di espropriazione, senza indennizzo, di alcuni terreni coltivabili, appartenenti in massima parte ad agricoltori di etnia europea; l'obiettivo sarebbe la redistribuzione di quegli stessi terreni agli autoctoni, in passato lesi dalla colonizzazione britannica ⁽²⁰⁾. L'approvazione di tale riforma costituì l'apice della discriminazione razziale sistematicamente posta in essere nello Zimbabwe e suscitò reazioni di condanna in varie sedi; in particolare, sin dal febbraio 2002, nell'Unione Europea vige il divieto di ingresso e di transito per Mugabe ed altri esponenti del suo Governo, nei confronti dei quali è stato pure disposto il congelamento dei beni ⁽²¹⁾.

I primi agricoltori colpiti dalle misure attuative della suddetta riforma agraria cercarono di opporvisi, ricorrendo ai giudici nazionali.

⁽¹⁹⁾ Sulla storia recente dello Zimbabwe, in precedenza Rhodesia del Sud, v. GODWIN, *Quando un coccodrillo mangia il sole* (trad. di Rossari), Milano, 2008. Per la situazione di persistente e grave violazione dei diritti umani in questo Paese, e per i dibattiti in merito ad un'eventuale azione basata sulla c.d. dottrina della *Responsibility to Protect*, peraltro mai realizzata, v. GREPPI, *Crisi in Zimbabwe e Responsibility to Protect della Comunità internazionale*, ISPI Policy Brief, 2008 (www.ispionline.it), e HOWARD-HASSMANN, *Mugabe's Zimbabwe, 2000-2009: Massive Human Rights Violations and the Failure to Protect*, *Human Rights Quarterly*, 2010, p. 898 ss.

⁽²⁰⁾ L'approvazione del *Land Acquisition Amendment Act* (consultabile *online* sul sito del Parlamento dello Zimbabwe, www.parlzim.gov.zw, così come la legislazione interna d'ora in avanti citata) seguì all'inadempimento da parte del Regno Unito, *ex* Potenza coloniale, dei *Lancaster Agreements* del 1979, con i quali si era impegnato a pagare allo Zimbabwe il corrispettivo dei terreni mantenuti in possesso dagli *ex* coloni. In tema, v. COLDHAM, *Land Acquisition Amendment Act, 2000*, *Journal of African Law*, 2001, p. 227 ss.; THOMAS, *Land Reform in Zimbabwe*, *Third World Quarterly*, 2003, p. 691 ss.; ZAMPONI, *Zimbabwe. Il programma Campfire e la riforma agraria jambanja: fra istanze di nation-building e controllo delle comunità locali, Afriche e Orienti*, 2008, p. 67 ss.

⁽²¹⁾ V. la posizione comune del Consiglio, del 18 febbraio 2002, concernente misure restrittive nei confronti dello Zimbabwe, doc. 2002/145/PESC, prorogata per gli anni seguenti, ed il regolamento (CE) n. 310/2002 del Consiglio, del 18 febbraio 2002, relativo a talune misure restrittive nei confronti dello Zimbabwe; in commento PILLITU, *European Sanctions Against Zimbabwe's Head of State and Foreign Minister: A Blow to Personal Immunities of Senior State Officials?*, *Journal of Int. Criminal Justice*, 2003, p. 453 ss.; ID., *Le sanzioni dell'Unione e della Comunità europea nei confronti dello Zimbabwe e di esponenti del suo Governo per gravi violazioni dei diritti umani e dei principi democratici*, *Rivista*, 2003, p. 55 ss. Anche negli Stati Uniti è in vigore, dal 2001, lo *Zimbabwe Democracy and Economic Recovery Act*, che reca una serie di sanzioni finanziarie contro il regime di Mugabe; il documento è consultabile *online* sul sito www.govtrack.us.

Nel 2005, però, ogni azione giudiziaria interna venne bloccata dall'approvazione, con effetti retroattivi, del *Constitution of Zimbabwe Amendment No 17 Act* (d'ora in avanti: diciassettesimo emendamento alla Costituzione), volto ad escludere costituzionalmente dalla competenza dei tribunali zimbabwani i ricorsi contro i provvedimenti attuativi della riforma agraria. In risposta, alcuni reclami furono, allora, sottoposti all'attenzione di istanze internazionali di cui lo Zimbabwe era parte e alle quali anche gli individui potevano accedere ⁽²²⁾.

In particolare, l'11 ottobre 2007 l'impresa agricola Mike Campbell (PVT) Ltd ed il suo titolare, William Michael Campbell, vittime di un decreto di espropriazione del latifondo di Mount Carmell, si rivolsero al Tribunale della SADC. In primo luogo, Campbell chiese che venisse imposta l'adozione di misure urgenti a tutela della sua famiglia e dei suoi dipendenti, sottoposti a continue intimidazioni da parte di gruppi paramilitari filogovernativi a causa della resistenza mostrata nell'abbandonare Mount Carmell. In secondo luogo, egli accusò lo Zimbabwe di aver violato, con il *Land Acquisition Amendment Act* e con il diciassettesimo emendamento alla Costituzione, gli obblighi posti dai succitati articoli 4, lett. c), e 6, par. 2, del Trattato istitutivo della SADC ⁽²³⁾.

⁽²²⁾ Ricordiamo, ad esempio, l'azione intrapresa da alcuni agricoltori residenti in Zimbabwe, ma di cittadinanza olandese, davanti al Centro internazionale per il regolamento delle controversie relative agli investimenti (International Centre for Settlement of Investment Disputes - ICSID). In tale sede, i ricorrenti lamentarono la violazione, ad opera dello Zimbabwe, dell'accordo bilaterale di investimenti con i Paesi Bassi del 1996, a causa dell'espropriazione dei loro latifondi, e chiesero il pagamento da parte del Governo di Harare di un indennizzo. Nella sua pronuncia (*Bernardus Henricus Funnekotter et Al. c. Zimbabwe*, causa ARB/05/06, decisione del 22 aprile 2009, consultabile *online* sul sito www.italaw.com), il Tribunale arbitrale ritenne lo Zimbabwe responsabile della violazione dell'art. 6 del summenzionato accordo e ordinò il pagamento di una somma di denaro, più interessi, come indennizzo per ognuno dei ricorrenti. Allo stato attuale, pare che lo Zimbabwe non abbia ancora adempiuto alla decisione in oggetto. Sul caso, v. la nota di ARÉOU, *Revue générale de droit int. public*, 2009, p. 710 ss., ed il commento di PHIRI, *The Issue of Discrimination in International Investment Law*, *Zambia Law Journal*, 2011, p. 197 ss.

⁽²³⁾ Oltre a quelli che ci accingiamo a considerare in questa sede, il caso *Campbell* presenta ulteriori profili meritevoli di approfondimento, per i quali rimandiamo a BEUKES, *Zimbabwe in the Dock. The Southern African Development Community (SADC) Tribunal's First Decision*, *South African Yearbook of Int. Law*, 2008, p. 228 ss.; DI LIETO, *La discriminazione razziale contro i bianchi in Zimbabwe nella giurisprudenza del Tribunale della Comunità dello sviluppo dell'Africa australe, Diritti umani e diritto int.*, 2009, p. 432 ss.; MOYO, *Defending Human Rights and the Rule of Law by the SADC Tribunal: Campbell and Beyond*, *African Human Rights Law Journal*, 2009, p. 601 ss.; NALDI, *Mike Campbell (PVT) Ltd et Al v The Republic of Zimbabwe: Zimbabwe's Land Reform Programme Held in Branch of the SADC Treaty*, *Journal of African Law*, 2009, p. 305 ss.; HEMEL, SCHALKWYK, *Tyranny on Trial: Regional Courts Crack Down on Mugabe Land Reform*, *Yale Journal of Int. Law*, 2010, p. 517 ss.; NDLOVU, *Campbell v Republic of Zimbabwe: A Moment of Truth for the SADC Tribunal*, *SADC Law Journal*,

Altri 77 agricoltori intervennero nel procedimento, avanzando tutti analoghe rivendicazioni e reclamando provvedimenti di salvaguardia. Con ordinanza del 13 dicembre 2007, il Tribunale dispose l'emanazione delle misure provvisorie richieste ⁽²⁴⁾; lo Zimbabwe, però, non vi diede mai seguito.

4. Il 28 novembre 2008 venne resa la sentenza di merito nel caso *Campbell* ⁽²⁵⁾. Dopo aver affrontato le questioni procedurali su cui aveva fatto leva la strategia difensiva dello Stato convenuto ⁽²⁶⁾, il Tribunale si occupò del merito, sviluppando argomentazioni giuridiche precise e ricche di riferimenti alla pertinente giurisprudenza internazionale. Con una maggioranza di quattro giudici su cinque ⁽²⁷⁾, esso riscontrò la violazione da parte dello Zimbabwe degli articoli 4, lett. c), e 6, par. 2, del Trattato istitutivo della SADC, in quanto: i) il diritto di

2011, p. 62 ss.; SCHOLTZ, FERREIRA, *Much Ado about Nothing? The SADC Tribunal's Quest for the Rule of Law Pursuant to Regional Integration*, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 2011, p. 331 ss.; SHAY, *Fast Track to Collapse: How Zimbabwe's Fast-Track Land Reform Program Violates International Human Rights Protections to Property, Due Process, and Compensation*, *American University Int. Law Review*, 2012, p. 133 ss.

⁽²⁴⁾ Tribunale della SADC, *Mike Campbell (PVT) Ltd et Al. c. Zimbabwe*, ricorso n. 2/2007, ordinanza dell'11 dicembre 2007; tutte le decisioni, ordinanze e sentenze del Tribunale della SADC sono disponibili *online* sul sito www.sadc-tribunal.org.

⁽²⁵⁾ Tribunale della SADC, *Mike Campbell (PVT) Ltd et Al. c. Zimbabwe*, ricorso n. 2/2007, sentenza del 28 novembre 2008. Oltreché *online* sul sito ufficiale della SADC, la sentenza è pubblicata, con introduzione di CHIGARA, anche in *Int. Legal Materials*, 2009, p. 530 ss.; v., altresì, la nota di DUBUY, in *Revue générale de droit int. public*, 2009, p. 687 ss.

⁽²⁶⁾ In primo luogo, contrariamente a quanto sostenuto dal collegio difensivo dello Zimbabwe, il Tribunale riconobbe la propria competenza nel caso di specie, dichiarando di avere « jurisdiction in respect of any dispute concerning human rights, democracy and the rule of law, which are the very issues raised in the present application », e precisò l'inesistenza, nel caso di specie, di vie di ricorso interne da esaurire previamente, in quanto ai ricorrenti era stata preclusa la possibilità di rivolgersi al giudice nazionale a causa del diciassettesimo emendamento alla Costituzione (*ibidem*, par. 17 ss., la citazione è tratta dal par. 26; sullo sviluppo della competenza del Tribunale della SADC in materia di diritti umani, v. *supra*, nota 16). In secondo luogo, il Tribunale dichiarò che « the Respondent cannot rely on its National law, namely, Amendment 17, to avoid its legal obligations under the Treaty », anche in virtù della norma codificata dall'art. 27 della Convenzione di Vienna del 1969 sul diritto dei trattati: avendo, dapprima, accettato di rispettare le disposizioni contenute negli articoli 4, lett. c), e 6, par. 2, del Trattato istitutivo della SADC, lo Zimbabwe non poteva, poi, giustificare il proprio inadempimento facendo riferimento al *Land Acquisition Amendment Act* (*ibidem*, paragrafi 32-33).

⁽²⁷⁾ L'opinione dissenziente del giudice botswano Tshosa, sostenitore dell'assenza di violazione dell'art. 6, par. 2, del Trattato della SADC, è riprodotta come parte integrante della sentenza, dopo il dispositivo della stessa; *ibidem*, paragrafi 90-95.

accesso al giudice era stato negato ai privati colpiti dai decreti di espropriazione; ii) i soggetti espropriati, tutti appartenenti alla minoranza bianca, erano stati individuati in attuazione di una politica di discriminazione razziale; iii) il diritto di proprietà era stato violato, non essendo stata prevista la corresponsione di alcun indennizzo per le espropriazioni⁽²⁸⁾. Nel dispositivo della sentenza, il Tribunale richiese, quindi, allo Zimbabwe « to take all necessary measures, through its agents, to protect the possession, occupation and ownership of the lands of the applicants [...] and to take all appropriate measures to ensure that no action is taken, pursuant to Amendment 17, directly or indirectly, whether by its agents or by others, to evict from, or interfere with, the peaceful residence on, and of those farms by, the applicants »⁽²⁹⁾.

Il Governo di Harare reagì alla pronuncia del Tribunale della SADC in maniera marcatamente negativa⁽³⁰⁾. Alcuni suoi esponenti manifestarono, *expressis verbis*, l'intenzione non solo di non procedere all'attuazione della sentenza ma, persino, di disconoscere l'autorità del Tribunale stesso⁽³¹⁾. Di fronte a successive decisioni, rese ancora a

⁽²⁸⁾ *Ibidem*, par. 87.

⁽²⁹⁾ *Ibidem*, par. 88. Venne altresì richiesto allo Zimbabwe di indennizzare tre dei ricorrenti, già estromessi dalle loro terre, che avevano dichiarato di non volerne più rientrare in possesso.

⁽³⁰⁾ Subito dopo la pubblicazione della sentenza, William Michael Campbell, la sua famiglia e i suoi lavoranti furono sottoposti ad arresti arbitrari, aggressioni e numerose violazioni dei loro diritti da parte delle milizie filogovernative, finché non abbandonarono il latifondo di Mount Carmell, lasciando che fosse occupato da un rappresentante dell'*establishment* al potere. Tali vicende furono oggetto di attenzione da parte di parecchie testate giornalistiche: v., in particolare, gli articoli apparsi il 17 settembre 2009 in *The Economist* e *The Globe and Mail*; v. anche la nota alla sentenza *Campbell* di DUBUY, cit., pp. 697-698. William Michael Campbell sarebbe morto nell'aprile 2011, ad Harare, a seguito delle ferite riportate durante le ultime aggressioni subite all'interno del campo di indottrinamento in cui era stato deportato per alcuni mesi insieme alla moglie e al genero; su questi ultimi fatti, v. *Los Angeles Times* e *The Telegraph*, 8 aprile 2011, e *The Economist*, 20 aprile 2011.

⁽³¹⁾ Nelle interviste rilasciate ai quotidiani *The Zimbabwean* e *The Zimbabwe Times* nel dicembre del 2008, il Presidente della Repubblica, Robert Mugabe, definì la sentenza come « an exercise in futility »; il Ministro delle terre, invece, qualificò i giudici del Tribunale della SADC come « day-dreaming », aggiungendo che « we are not going to reverse the land reform exercise ». In un'altra intervista al quotidiano *The Namibian* del 28 febbraio 2009, ossia qualche giorno dopo la fuga della famiglia Campbell da Mount Carmell, Mugabe ebbe a dire che « [t]here is no going back on the land reforms » e che « [s]ome farmers went to the SADC Tribunal in Namibia but that's nonsense, absolute nonsense, no one will follow that [...]. We have courts here in this country, that can determine the rights of people. Our land issues are not subject to the SADC Tribunal ». Le dichiarazioni qui riportate sono riprese da RUPPEL, *The Southern*, cit., p. 183; NATHAN, *The Disbanding*, cit., p. 876; GATHI, *The Under-*

seguito della riforma agraria ⁽³²⁾, lo Zimbabwe arrivò a dichiarare, con nota del suo Ministro della giustizia, che « any decision that the SADC Tribunal may have or may make in future against the Republic of Zimbabwe is null and void » ⁽³³⁾. In più, l'Alta Corte dello Zimbabwe, adita da un agricoltore per ottenere, in attuazione della precedente sentenza del Tribunale della SADC, l'annullamento del decreto di espropriazione del suo latifondo, ne rigettò il ricorso, adducendo che i giudici di Windhoek non erano superiori ai giudici nazionali e che non potevano annullare leggi interne ⁽³⁴⁾. Era ormai evidente che lo Zimbabwe non avrebbe dato esecuzione alla sentenza *Campbell*, né alle successive decisioni del Tribunale della SADC.

Appreciated Jurisprudence of Africa's Regional Trade Judiciaries, Oregon Review of Int. Law, 2010, p. 245 ss., pp. 275-278.

⁽³²⁾ Il 5 giugno 2009 il Tribunale della SADC rilevò l'inadempimento dello Zimbabwe rispetto alla sentenza del 28 novembre 2008, pronunciandosi sul caso *William Michael Campbell e Richard Thomas Etheredge c. Zimbabwe*, ricorso n. 3/2009, e decise il rinvio della questione al Summit per l'adozione di eventuali sanzioni, che non vennero però poi approvate. Il 14 agosto seguente il Tribunale rese una nuova sentenza di merito concernente la riforma agraria dello Zimbabwe in relazione all'affare *Luke Munyandu Tembani c. Zimbabwe*, ricorso n. 7/2008; in questa sentenza, il Tribunale affermò l'incompatibilità con gli articoli 4, lett. c), e 6, par. 2, del Trattato della SADC di una legge zimbabwana legata alla riforma agraria, l'*Agricultural Finance Corporation Act*, il cui art. 38 autorizza, ancora tutt'oggi, l'*Agricultural Bank of Zimbabwe* ad appropriarsi dei beni degli espropriati senza consentire a questi ultimi di ricorrere a vie giurisdizionali interne.

⁽³³⁾ Cfr. la nota ufficiale del Ministro della giustizia dello Zimbabwe, *Legal Opinion on Zimbabwe and the Jurisdiction of the SADC Tribunal*, del 2 settembre 2009, consultabile *online* sul sito www.sadc.int; la nota in oggetto venne pubblicata nella stessa data, con commenti, dal quotidiano *The Zimbabwe Times* e, il giorno successivo, anche da *The Zimbabwean*. Tale documento, che riprendeva una missiva dello stesso Ministro inviata al Tribunale il precedente 7 agosto, costituiva, secondo Moyo, *Defending Human Rights*, cit., p. 613, una sorta di denuncia implicita del Protocollo istitutivo del Tribunale della SADC da parte dello Zimbabwe, ai sensi dell'art. 56 della Convenzione di Vienna del 1969 sul diritto dei trattati.

⁽³⁴⁾ Alta Corte dello Zimbabwe, *Richard Thomas Etheredge c. Ministero della sicurezza nazionale, delle terre, della riforma agraria e della redistribuzione et Al.*, decisione del 6 marzo 2009 (le pronunce dei giudici dello Zimbabwe sono consultabili *online* sul sito della Judicial Service Commission, www.jsc.org.zw); in commento, cfr. EBOBRAH, NKHATA, *Is the SADC Tribunal under Judicial Siege in Zimbabwe? Reflections on Etheredge v. Minister of State for National Security Responsible for Lands, Land Reform and Resettlement and Another*, *Comparative and Int. Law Journal of Southern Africa*, 2010, p. 81 ss. L'Alta Corte dello Zimbabwe confermò la decisione in parola nella successiva pronuncia, del 26 gennaio 2010, nell'affare *Gramara (PVT) Ltd et Al. c. Zimbabwe*, in cui statuì che l'esecuzione delle sentenze del Tribunale della SADC non è automatica, né inevitabile, essendo sottoposta alle norme nazionali di diritto processuale civile rilevanti per la registrazione e l'attuazione delle sentenze estere (v. *supra*, par. 2). Ora, tali norme stabiliscono che nello Zimbabwe una sentenza straniera può non essere registrata e attuata qualora sia ritenuta contraria alla Costituzione o all'ordine pubblico dalla competente autorità giudiziaria; quest'ultimo, secondo l'Alta Corte, sarebbe proprio il caso delle sentenze del Tribunale della SADC.

5. In considerazione della situazione venutasi a creare, pronunciandosi su richiesta di alcuni fra i ricorrenti originari, il 16 luglio 2010 il Tribunale si rivolse al Summit perché approvasse nei confronti dello Zimbabwe alcune sanzioni, tra cui la sospensione della sua *membership* dalla SADC ⁽³⁵⁾. La fermezza della posizione del Tribunale, unita alle complicazioni derivanti dalle azioni avviate davanti ai giudici di Pretoria da cittadini sudafricani espropriati dei loro latifondi in Zimbabwe ⁽³⁶⁾, spinse il Summit a porre la questione all'ordine del giorno dell'incontro programmato per il mese successivo ⁽³⁷⁾.

L'intensa attività della diplomazia zimbabwana, però, condusse presto ad esiti ben diversi da quelli auspicati dal Tribunale. Anziché sospendere lo Zimbabwe dalla SADC, il Summit decise unanimemente « [to] review the role, responsibilities and terms of reference of the SADC Tribunal »; convenne, inoltre, che il Tribunale non dovesse più ricevere ricorsi, fintantoché non fosse stato riveduto il suo Protocollo istitutivo; stabilì, infine, che i giudici il cui mandato era in scadenza non fossero riconfermati né sostituiti, così da impedire il raggiungimento del *quorum* minimo necessario anche per l'esame dei casi pendenti, paralizzando *de facto* ogni attività del Tribunale ⁽³⁸⁾.

⁽³⁵⁾ Tribunale della SADC, *William Michael Campbell et Al. c. Zimbabwe*, ricorso n. 1/2010, decisione del 16 luglio 2010.

⁽³⁶⁾ In particolare, un agricoltore sudafricano, espropriato del latifondo posseduto in territorio zimbabwano, aveva avviato un procedimento contro lo Zimbabwe davanti al giudice del suo Stato di cittadinanza. Il caso era giunto in appello davanti all'Alta Corte del North Gauteng, che aveva infine ordinato l'aggressione di alcuni beni posseduti dallo Zimbabwe in Sudafrica a ristoro dei danni subiti dal ricorrente (*Fick c. Governo della Repubblica dello Zimbabwe*, sentenza del 26 febbraio 2010). Il ricorso dello Zimbabwe davanti alla Corte costituzionale del Sudafrica (adita come organo di cassazione) venne poi deciso, successivamente ai fatti di cui stiamo riferendo, con una sentenza di conferma di quella d'appello (*Governo della Repubblica dello Zimbabwe c. Fick*, sentenza del 5 giugno 2013). I molteplici aspetti della vicenda appena menzionata non possono essere in questa sede approfonditi, così come le questioni riguardanti le altre azioni in seguito avviate contro la riforma agraria dello Zimbabwe davanti alle corti interne sudafricane; in proposito, rimandiamo a DE WET, *The Rise and Fall of the Tribunal of the Southern African Development Community: Implications for Dispute Settlement in Southern Africa*, *ICSID Review*, 2013, p. 45 ss., e COHEN, *A President, an International Tribunal and a Band of Farmers Walk into a Constitutional Court - The Last Laugh: Mike Campbell v. The Government of the Republic of Zimbabwe*, *Emory Int. Law Review*, 2014, p. 29 ss.

⁽³⁷⁾ Cfr. RUPPEL, *The Southern*, cit., pp. 185-186.

⁽³⁸⁾ *Communiqué* del 30° Summit della SADC del 16-17 agosto 2010; la citazione è tratta dal par. 32. La proroga della sospensione del Tribunale venne poi decisa con il *communiqué* del Summit straordinario della SADC del 20 maggio 2011. V. anche la dichiarazione, significativamente intitolata *Three Illegal and Arbitrary Decisions Taken in Bad Faith by the SADC Council of Ministers and Summit of Heads of State and Government*, inviata, il 13 giugno 2011, dai giudici Chomba, Kambavo, Pillay e Tshosa

Successivamente, durante la sessione di agosto 2012, il Summit incaricò un gruppo di esperti di predisporre la revisione del Protocollo relativo al Tribunale, precisando che la competenza del nuovo organo giurisdizionale internazionale non dovesse estendersi alle controversie tra persone fisiche o giuridiche e Stati membri ⁽³⁹⁾. Il Protocollo riveduto secondo le indicazioni del Summit entrò in vigore il 13 febbraio 2013. Considerata la notoria scarsa incidenza dei ricorsi interstatali nella protezione internazionale dei diritti umani ⁽⁴⁰⁾, si può, dunque, sin da ora definire il Tribunale della SADC come un organo giurisdizionale poco operativo in questo campo ⁽⁴¹⁾.

Il quadro fin qui delineato in relazione al caso *Campbell* si mostra poco in sintonia con il fenomeno di crescente «umanizzazione» del diritto internazionale, a cui abbiamo già accennato in premessa. Anzi, il caso in commento sembra confliggere con l'asserita posizione di centralità acquisita dall'individuo nel diritto internazionale, soprattutto perché non pare conformarsi alla tendenza, predominante in dottrina, che identifica l'individuo come titolare di diritti nel sistema giuridico internazionale. Nei paragrafi che seguono porremo dapprima l'accento sulla debolezza della legittimazione dei ricorrenti individuali a pretendere, sul piano del diritto internazionale sostanziale, l'esecuzione della sentenza *Campbell* da parte dello Zimbabwe; successivamente, ci soffermeremo sui comportamenti tenuti dagli Stati della regione e sulla preminenza da essi conferita alla salvaguardia dei propri interessi rispetto alla protezione dei diritti umani venuti in rilievo nel caso di specie.

6. Non è difficile, anzitutto, constatare che la funzione giurisdi-

al Segretario esecutivo della SADC. Tutti i documenti citati sono consultabili *online* sul sito www.sadc.int.

⁽³⁹⁾ *Communiqué* del 32° Summit della SADC del 18 agosto 2012, specialmente par. 24.

⁽⁴⁰⁾ Sulla scarsa propensione degli Stati ad avviare ricorsi per violazione dei diritti umani contro altri Stati davanti ad organi internazionali giurisdizionali e di controllo, v. per tutti 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* (a cura di Vohrah e altri), The Hague/London/New York, 2003, p. 383 ss.

⁽⁴¹⁾ Sulle conseguenze della revisione apportata al Protocollo istitutivo del Tribunale della SADC, v. più ampiamente CHIGARA, *What Should a Re-Constituted Southern African Development Community (SADC) Tribunal Be Mindful of to Succeed?*, *Nordic Journal of Int. Law*, 2012, p. 341 ss.; DE WET, *The Rise*, cit., p. 45 ss.; MWANAWINA, *The Position of Judicial Independence within the SADC Institutional Framework*, *Verfassung und Recht in Übersee*, 2013, p. 321 ss.; NATHAN, *The Disbanding*, cit., p. 870 ss.

zionale internazionale non è fine a se stessa e limitata al piano della mera cognizione, ponendosi bensì obiettivi di esecuzione, anche quando una delle parti in controversia sia un individuo; allo stesso tempo, però, è altresì vero che essa non è assistita da alcuna garanzia di attuazione forzata ⁽⁴²⁾. Il caso *Campbell* mette particolarmente in evidenza quest'ultimo punto, giacché lo Zimbabwe ha potuto agevolmente disattendere, senza alcuna conseguenza di rilievo, una sentenza internazionale favorevole ai ricorrenti individuali. Invero, la debolezza della situazione di tali ricorrenti nel pretendere l'esecuzione della sentenza in discorso emerge reiteratamente dagli sviluppi ad essa seguenti.

Quanto testé rilevato assume valore sintomatico della differenza insita tra la titolarità dei diritti « processuali », esercitabili limitatamente all'ordinamento interno dell'organo internazionale considerato, e quella dei diritti « materiali », esistenti nel sistema giuridico internazionale. In altre parole, dall'affare *Campbell* traspare la conferma di come l'individuo, pur potendosi identificare quale formale titolare, nel processo internazionale, dei diritti definiti dagli strumenti statuari degli stessi organi internazionali, appaia però sprovvisto in ultima istanza di mezzi effettivi di tutela sul piano del diritto internazionale sostanziale ⁽⁴³⁾.

Si aggiunga, d'altra parte, che lo Zimbabwe (al pari di ogni Stato membro della SADC) aveva consentito agli individui di adire direttamente il Tribunale, senza però mai assumere nei confronti di tali soggetti alcun obbligo di conformarsi alle decisioni eventualmente emesse. Un siffatto obbligo sussisteva, quindi, ai sensi del Trattato di Windhoek e del Protocollo istitutivo del Tribunale, soltanto verso gli

⁽⁴²⁾ V., principalmente, QUADRI, *Diritto*, cit., p. 413, e, più recentemente, VILLANI, *La funzione giudiziaria nell'ordinamento internazionale e la sua incidenza sul diritto sostanziale*, *La Comunità int.*, 2014, p. 7 ss., soprattutto pp. 14-17. Tuttavia, con riferimento agli organi internazionali sui diritti umani, CANNIZZARO, *Diritto internazionale*², Torino, 2014, pp. 332-333, ritiene erronea l'idea di partenza secondo cui gli Stati possono disattendere le determinazioni finali. Tale idea, secondo le parole dell'autore, è fondata su una concezione monolitica dello Stato, che non trova riscontro nell'attuale situazione storica, in cui le determinazioni internazionali acquistano sovente effettività negli ordinamenti statali attraverso l'azione degli organi giurisdizionali interni e degli organi esecutivi periferici, i quali possono imporre un orientamento diverso da quello dell'amministrazione centrale. Nel caso dello Zimbabwe, ciò non è però evidentemente accaduto (né potrebbe accadere nella maggioranza degli Stati, retti da un potere accentrato e non democratico: cfr., *infra*, nota 70); inoltre, tale argomentazione non sembra collimare con la visione internazionalistica dello Stato come ente unitario, per la quale v. per tutti CONFORTI, *Diritto internazionale*⁹, Napoli, 2013, p. 14.

⁽⁴³⁾ Per approfondimenti di ordine generale sul punto, v. la rigorosa analisi condotta da ARANGIO-RUIZ, *Diritto*, cit., pp. 152, 208 ss., 236 ss.

altri Stati parti, e non anche nei confronti degli individui. Peraltro, come già ricordato, sono i rappresentanti degli Stati a sedere in seno al Summit, organo competente ad assicurare il controllo sull'esecuzione delle decisioni del Tribunale ⁽⁴⁴⁾. Si tratta, del resto, di una situazione comune ai sistemi convenzionali di garanzia dei diritti umani ⁽⁴⁵⁾.

Nel caso di specie, dunque, gli Stati membri della SADC, e non i ricorrenti individuali, erano i titolari, sul piano internazionale, della posizione giuridica « attiva » corrispondente all'obbligo di esecuzione della sentenza *Campbell*, palesemente violato dallo Zimbabwe ⁽⁴⁶⁾.

Il punto sarebbe stato ancor più chiaro se la sentenza del Tribunale della SADC fosse stata resa a detrimento di uno Stato diverso da quello di cittadinanza delle vittime. In tal caso, infatti, solo lo Stato nazionale degli individui materialmente lesi sarebbe potuto intervenire in maniera verosimilmente efficace ed agire in protezione diplomatica contro lo Stato responsabile. Il fatto che l'istituto della protezione diplomatica, nella sua accezione classica, conferisca una facoltà riconducibile esclusivamente agli Stati mette ulteriormente in evidenza come a prevalere, in situazioni del genere, siano la posizione e gli interessi statali, e non quelli individuali ⁽⁴⁷⁾.

⁽⁴⁴⁾ Cfr. l'art. 16 del Trattato di Windhoek e l'art. 32 del Protocollo relativo al Tribunale, oltre a quanto più estesamente riportato *supra*, par. 2.

⁽⁴⁵⁾ Com'è noto, nelle convenzioni sui diritti umani sono sovente inserite disposizioni dalle quali emerge come gli obblighi di esecuzione delle decisioni dell'organo giurisdizionale o di controllo contestualmente istituito vigano, per ogni Stato, nei confronti degli altri Stati parti. Rimanendo entro i confini dei tre principali sistemi regionali di garanzia dei diritti umani, ricordiamo l'art. 46, par. 1, della Convenzione europea; l'art. 65 della Convenzione interamericana; l'art. 30 del Protocollo istitutivo della Corte africana. Si aggiunga che, in ambito europeo, il controllo sull'esecuzione delle sentenze della Corte di Strasburgo è effettuato dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa; nel contesto interamericano, l'attuazione delle sentenze della Corte di San José è sottoposta al monitoraggio dell'Assemblea generale dell'Organizzazione degli Stati americani; nel sistema africano, infine, è il Consiglio esecutivo che, per conto della Conferenza dei capi di Stato e di Governo dell'Unione Africana, vigila affinché le sentenze della Corte di Arusha siano osservate. Si tratta, sempre, di organi evidentemente composti da Stati. Ci limitiamo a rimandare, rispettivamente, a PIRRONE, *L'obbligo di conformarsi alle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo*, Milano, 2004, *passim*; PASQUALUCCI, *The Practice and Procedure of the Inter-American Court of Human Rights*, Cambridge, 2003, p. 326 ss.; SCANLON MARTORANA, *The New African Union: Will It Promote Enforcement of the Decisions of the African Court of Human and Peoples' Rights?*, *George Washington Int. Law Review*, 2008, p. 583 ss.

⁽⁴⁶⁾ Al di là del caso di specie, sembra ancora oggi attuale, dunque, l'asserzione di QUADRI, *La sudditanza*, cit., p. 59, secondo cui « [l]a pretesa giuridica all'esecuzione degli obblighi contenuti nei trattati, anche se tale esecuzione importi conseguenze per gli individui, esiste solo nei rapporti tra le parti contraenti ».

⁽⁴⁷⁾ Sul punto, v. principalmente PAPA, *Protezione diplomatica*, cit., pp. 679-680, 699-700, e la bibliografia ivi citata. Sulle asserite evoluzioni del contenuto dell'istituto della protezione diplomatica, che pure la summenzionata autrice tiene in debita

In conclusione, il ricorso internazionale posto in essere dall'individuo i cui diritti siano stati violati potrebbe facilmente rivelarsi inefficace, qualora lo Stato soccombente, al termine del procedimento intentato davanti al pertinente organo internazionale, dovesse decidere di non ottemperare alla determinazione finale, soprattutto se sostenuto da altri Stati ⁽⁴⁸⁾. Tutto ciò non può non avere chiare ripercussioni sulla pretesa titolarità individuale dei diritti contenuti nelle norme internazionali « materiali ».

7. Gli sviluppi seguenti la sentenza *Campbell* inducono ad ulteriori riflessioni in ordine alla ricostruzione della posizione dell'individuo nel diritto internazionale. Come già brevemente osservato, nelle intenzioni dei fautori del c.d. costituzionalismo globale, i diritti internazionali individuali dovrebbero assurgere a principale dimostrazione della centralità che l'umanità avrebbe assunto, quale *ultimate normative source*, nel sistema giuridico internazionale odierno ⁽⁴⁹⁾. L'affare *Campbell*, però, non pare poter contribuire ad assecondare una simile impostazione.

Presupposto di partenza delle nostre considerazioni è la reazione unanime, a tutela dei propri interessi, degli Stati membri della SADC, giunti a sospendere il Tribunale e, successivamente, a ricostituirlo, secondo quanto era stato richiesto dallo Zimbabwe, come organismo non più autorizzato a ricevere doglianze di persone fisiche o giuridiche.

considerazione, *adde* PERGANTIS, *Towards a Humanization of Diplomatic Protection?*, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 2006, p. 351 ss., e i saggi raccolti nel volume *La protezione diplomatica: sviluppi e prospettive* (a cura di Panella), Torino, 2009.

⁽⁴⁸⁾ CASSESE, *Individuo (diritto internazionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXI, Milano, 1971, p. 184 ss., p. 222, rilevava l'esistenza di una « contraddizione nell'atteggiamento che la Comunità internazionale tiene attualmente rispetto all'individuo: questa da una parte cerca di tutelarne nella misura più ampia possibile gli interessi e le esigenze, dando vita a trattati posti esclusivamente o prevalentemente a beneficio della persona umana; dall'altra circoscrive al massimo l'accesso dell'individuo ad istanze internazionali idonee a garantire l'osservanza di quei trattati, e finisce quindi per rendere i trattati stessi scarsamente incisivi o, addirittura, dato il particolare disporre delle loro norme, privi di una rilevante portata pratica ». Orbene, tale affermazione sembra ancora attuale, ma con una differenza, emergente anche dalle vicende in esame: gli Stati, oggi, concedono più facilmente agli individui l'accesso agli organi di garanzia dei diritti umani, salvo poi non prevedere per gli individui stessi un'effettiva legittimazione a pretendere l'esecuzione, sul piano giuridico internazionale, delle decisioni eventualmente rese in loro favore.

⁽⁴⁹⁾ Cfr., *supra*, par. 1, specialmente note 6 e 7.

A proposito degli interessi che gli Stati della regione avrebbero così inteso salvaguardare, i commentatori delle vicende in esame si attestano, in linea di massima, sulle medesime posizioni. In primo luogo, avrebbe rilevato la gerarchia di valori esistente nell'ambito della SADC, che impone la prevalenza del principio di sovranità — a cui è attribuita importanza capitale nel contesto della recente decolonizzazione dell'Africa australe — anche in rapporto alla tutela dei diritti umani. In secondo luogo, non sarebbe stata trascurabile la comune intenzione di inviare un segnale ai donatori internazionali, i quali, in cambio di fondi, impongono spesso clausole di condizionalità democratica ai Paesi in via di sviluppo; del resto, sembra che l'orientamento antimperialista della maggioranza degli Stati dell'Africa australe avesse già condotto a classificare il Tribunale come prodotto politico dell'Occidente. In terzo luogo, avrebbe avuto una certa eco il carattere intrusivo della sentenza, richiedente modifiche strutturali del sistema legislativo dello Zimbabwe e non semplici risarcimenti o azioni simboliche. È, appunto, premendo su tali argomenti, ed enfatizzando il ruolo storicamente svolto da Mugabe nei processi di indipendenza nazionale realizzati nella regione, che il Governo di Harare riuscì ad ottenere, infine, anche l'appoggio degli Stati membri della SADC retti da regimi democratici (Botswana, Namibia e Sudafrica) ⁽⁵⁰⁾.

Orbene, la cospicua maggioranza dei diritti umani sembra esistere, nel panorama giuridico internazionale, in virtù di disposizioni contenute in accordi internazionali ⁽⁵¹⁾. Poiché tali accordi sono stipulati

⁽⁵⁰⁾ Per un'analisi puntuale degli interessi degli Stati dell'Africa australe sottesi all'appoggio fornito allo Zimbabwe, cfr. principalmente NATHAN, *Solidarity Triumphs over Democracy. The Dissolution of the SADC Tribunal, Development Dialogue*, 2011, p. 123 ss. V. anche SMIS, *The Protection*, cit., pp. 634-635; NATHAN, *The Disbanding*, cit., p. 872 e *passim*; COWELL, *The Death*, cit., pp. 161-162; COHEN, *A President*, cit., pp. 38-39.

Si potrebbe, in aggiunta, azzardare che le posizioni anti-occidentali della maggioranza degli Stati dell'Africa australe siano state acuite, in un'ottica di solidarismo regionale, anche dallo *Zimbabwe Act* degli Stati Uniti e dalla posizione comune dell'Unione Europea, che erano stati entrambi adottati in reazione alla politica di discriminazione razziale e alle violazioni dei diritti umani perpetrate dal Governo di Mugabe, rispettivamente, nel 2001 e nel 2002 e iterati per gli anni seguenti; in proposito, v. *supra*, par. 4, specialmente nota 21.

⁽⁵¹⁾ Sebbene in dottrina sia stata rilevata una tendenza all'ampliamento del numero delle norme internazionali consuetudinarie sui diritti umani (v., *inter alios*, VILLANI, *La Dichiarazione 60 anni dopo*, in *A tutti i membri della famiglia umana. Per il 60° anniversario della Dichiarazione universale* (a cura di Villani), Milano, 2008, p. 17 ss., p. 28, ripubblicato in *Id.*, *Dalla Dichiarazione universale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Bari, 2012, p. 15 ss., p. 26), permane comunque la limitazione del diritto internazionale generale alla protezione di un nucleo assai ristretto di diritti umani, a fronte dei cataloghi ben più estesi e dettagliati contenuti nelle convenzioni

attraverso il consenso a vincolarsi espresso dagli Stati, ne consegue che, allo stesso modo, essi possono anche essere modificati, sospesi o estinti per volere degli stessi Stati. A tal fine, com'è risaputo, è necessario e sufficiente che si agisca ai sensi del diritto dei trattati ⁽⁵²⁾. Con riferimento al caso di specie, tale circostanza si è avverata, a causa delle ragioni poc'anzi enumerate, per il Protocollo *ad hoc* sul Tribunale della SADC, contenente diritti meramente « processuali » degli individui ⁽⁵³⁾. Non pare, però, infondato inferirne la generale conferma che soltanto gli Stati detengono la possibilità di disporre pienamente delle norme internazionali pattizie sui diritti umani e che, in ciò, essi possono anche non avere riguardo alle posizioni e agli interessi degli individui, per giunta inequivocabilmente terzi rispetto a tali accordi ⁽⁵⁴⁾.

Il caso *Campbell*, dunque, concorre ad illustrare che, sul piano giuridico internazionale, gli individui sono soltanto il termine di riferimento oggettivo delle disposizioni normative sui diritti umani, mentre gli Stati sono i titolari esclusivi delle situazioni giuridiche poste dalle

internazionali. In questo senso, e per ulteriori indicazioni, v. DE SENA, *Diritti dell'uomo*, in *Dizionario di diritto pubblico* (a cura di S. Cassese), vol. III, Milano, 2006, p. 1868 ss.; PINESCHI, *Diritti umani (protezione internazionale dei)*, in *Enciclopedia del diritto - Annali*, vol. V, Milano, 2012, p. 558 ss.; CONFORTI, *Diritto internazionale*, cit., pp. 210-213; FOCARELLI, *La persona umana*, cit., *passim*.

⁽⁵²⁾ Com'è noto, l'art. 54 della Convenzione di Vienna del 1969 sul diritto dei trattati recita che l'estinzione di un trattato può avere luogo in base alle disposizioni del trattato medesimo o, in ogni momento, con il consenso di tutte le parti; similmente, l'art. 57 precisa che l'applicazione di un trattato può anche essere sospesa in virtù delle disposizioni del trattato stesso o, in ogni momento, con il consenso di tutte le parti. Le decisioni del Summit della SADC risultano conformi alle disposizioni appena riportate. Non ci sembra si possa rilevare, in altri termini, alcuna illiceità nella sospensione e nella successiva revisione del Protocollo istitutivo del Tribunale ad opera degli Stati dell'Africa australe, quantomeno nella prospettiva del diritto internazionale dei trattati.

⁽⁵³⁾ Cfr. FORLATI, *The International Court of Justice. An Arbitral Tribunal or a Judicial Body?*, Cham/Heidelberg/New York/Dordrecht/London, 2014, p. 6, la quale cita proprio le vicende attinenti al Tribunale della SADC a dimostrazione della portata estintiva e/o modificativa che il consenso degli Stati può assumere rispetto ai trattati istitutivi di organi giurisdizionali internazionali: « [...] a decision by the contracting parties jointly to reform or dismantle the relevant tribunal cannot be ruled out and this can happen not only to take into account major changes within the international society, as was the case with the abolition of the PCIJ: for instance, the Summit of the Heads of State and Government of the Southern African Development Community virtually abolished that Organisation's Tribunal out of discomfort with some of its judgments ».

⁽⁵⁴⁾ È risaputo che una parte della dottrina più risalente, misurandosi con il limite dell'efficacia soggettiva degli accordi internazionali, richiama il principio reso con il brocardo latino *pacta tertiis neque nocent neque prosunt* al fine di dimostrare l'inidoneità di tali accordi a creare situazioni giuridiche soggettive per i singoli, non potendo questi ultimi esserne parti; in tal senso, v. principalmente MORELLI, *Nozioni*, cit., pp. 111-112, e, per alcune precisazioni, anche ARANGIO-RUIZ, *L'individuo*, cit., pp. 594-595.

medesime disposizioni normative ⁽⁵⁵⁾. Più esattamente, tale caso contribuisce a provare che le norme pattizie sulla protezione internazionale dei diritti umani comportano una serie di obblighi che ciascuno Stato accetta nei confronti di altri Stati, e non anche degli individui ⁽⁵⁶⁾. Il sistema della SADC, perlomeno da questo punto di vista, è inoltre paradigmatico rispetto ad altri sistemi convenzionali di garanzia dei diritti umani, poiché ben si presta a mettere in luce come, normalmente, gli obblighi pattizi in materia di salvaguardia dei diritti umani non abbiano carattere sinallagmatico, trattandosi di obblighi *erga omnes partes* ⁽⁵⁷⁾.

⁽⁵⁵⁾ Tale conclusione è riscontrabile persino nei primi scritti pubblicati da A. CASSESE sul tema della condizione dell'individuo nel diritto internazionale, tra cui specificamente rilevano il saggio *Su alcune questioni di procedura sorte dinanzi alla Commissione europea dei diritti dell'uomo nell'affare di Fundres*, *Rivista*, 1965, p. 87 ss., pp. 111-113, e la voce di enciclopedia *Individuo*, cit., p. 186. L'autore inserisce, infatti, gli individui nella categoria dei « soggetti formulari » e gli Stati in quella dei « soggetti giuridici ». In questo modo, egli obietta a BOURQUIN, *La position de l'individu dans l'ordre juridique international*, *Revue int. de la Croix-Rouge*, 1954, p. 888 ss., il quale desume dalla mera formulazione letterale di certe norme sui diritti umani che gli individui ne sono i titolari. È interessante ricordare l'iniziale posizione di Cassese sul punto in oggetto, soprattutto in considerazione dell'evoluzione del suo pensiero in proposito: cfr., già nel 1991, *Les individus*, in *Droit international. Bilan et Perspectives* (a cura di Bedjaoui), Paris, 1991, p. 119 ss., e più recentemente *Diritto internazionale. I lineamenti* (a cura di Gaeta), Bologna, 2003, p. 159, in cui è asserito come « gli individui possano esercitare il proprio diritto di ricorso davanti ad un organo internazionale anche in assenza della normativa interna che incorpora lo strumento internazionale che prevede tale diritto », talché il diritto in oggetto sarebbe conferito direttamente agli individui dalle pertinenti norme internazionali, costituendo un « diritto di natura internazionale ».

⁽⁵⁶⁾ In tal senso, v. da ultimo PARLETT, *The Individual in the International Legal System. Continuity and Change in International Law*, Cambridge, 2011, p. 350 e *passim*. Per un differente punto di vista, cfr. PISILLO MAZZESCHI, *Esaurimento dei ricorsi interni e diritti umani*, Torino, 2004, pp. 25-27; ID., *La protezione internazionale*, cit., p. 286; BARTOLINI, *Riparazione per violazione dei diritti umani e ordinamento internazionale*, Napoli, 2009, p. 610 ss., specialmente pp. 628-629. I due autori partono dal presupposto che le norme sui diritti umani avrebbero per destinatari formali tanto gli Stati quanto gli individui e che, pertanto, opererebbero in maniera « binaria », ovvero imponendo agli Stati obblighi cui corrispondono diritti sia di altri Stati che, soprattutto, di individui. Viene, dunque, così sostenuto che la responsabilità di uno Stato che non rispetti tali obblighi varrebbe sia verso gli altri Stati sia verso gli individui vittime, ai quali spetterebbero dunque altri diritti, come quello alla riparazione, che derivano da norme internazionali secondarie.

⁽⁵⁷⁾ L'espressione « obblighi *erga omnes partes* » indica quegli obblighi di origine convenzionale il cui contenuto normativo non ha natura sinallagmatica tra due o più parti, ma tende piuttosto alla tutela di valori solidali dell'intera collettività degli Stati aderenti al trattato in rilievo. Nella giurisprudenza internazionale, il primo riferimento testuale a questa nozione è contenuto nel par. 26 della sentenza resa il 29 ottobre 1997 dalla Camera d'appello del Tribunale penale per la ex Jugoslavia nel caso *Prosecutor c. Blaskić*. Nella giurisprudenza della Corte internazionale di giustizia, invece, l'espressione « obblighi *erga omnes partes* » compare per la prima volta *eo*

Resta, comunque, il fatto che l'obiettivo degli accordi sui diritti umani è quello di fare in modo che gli individui beneficino effettivamente dei diritti « materiali » ivi enunciati. Ebbene, sembra palese come ciò non possa che accadere nel solo quadro degli ordinamenti interni degli Stati parti ⁽⁵⁸⁾. Il caso *Campbell*, dal canto suo, aiuta infatti a chiarire che, nel sistema giuridico internazionale, i diritti umani assumono, semplicemente, natura di *droits octroyés aux individus par les États* ⁽⁵⁹⁾. Ci si pone, così, in un'ottica divergente rispetto a quella della

nomine nel par. 68 della sentenza del 22 luglio 2012 sulle *Questioni concernenti l'obbligo di perseguire o di estradare (Belgio c. Senegal)*; per approfondimenti, v. PAPA, *Interesse ad agire davanti alla Corte internazionale di giustizia e tutela di valori collettivi nella sentenza sul caso Belgio c. Senegal*, *Diritti umani e diritto int.*, 2013, p. 79 ss., pp. 82-86. La nozione in parola trova il suo fondamento in quella di obblighi *erga omnes*, applicabile ai (pochi) diritti umani esistenti nel diritto internazionale generale, ed utilizzata per la prima volta dalla Corte internazionale di giustizia nel noto *obiter dictum* contenuto nel par. 33 della sentenza del 5 febbraio 1970 resa nel caso della *Barcelona Traction, Light and Power Company (Belgio c. Spagna)*. Nella dottrina italiana, già LATTANZI, *Garanzie dei diritti dell'uomo nel diritto internazionale generale*, Milano, 1983, configura gli obblighi relativi al rispetto dei diritti umani previsti nel diritto internazionale come obblighi *erga omnes*, così da pervenire alla conclusione più generale dell'inidoneità del fenomeno della tutela internazionale dei diritti umani a mutare l'impostazione di fondo del diritto internazionale, vale a dire il suo carattere tradizionalmente interstatale. Una trattazione più esaustiva della natura degli obblighi *erga omnes* nel diritto internazionale contemporaneo e del loro ruolo, alternativo rispetto al c.d. costituzionalismo globale, nell'evoluzione del diritto internazionale, considerato ancora oggi come essenzialmente interstatale, si deve ai numerosi contributi di PICONE, oggi raccolti in *Comunità internazionale ed obblighi erga omnes. Studi critici di diritto internazionale*³, Napoli, 2013.

⁽⁵⁸⁾ V. l'affermazione autorevole e, a nostro modesto avviso, ancora oggi valida, di QUADRI, *La sudditanza*, cit., pp. 58-59, secondo il quale « [q]uando i trattati internazionali parlano di diritti, doveri, ecc. dei singoli, non fanno altro che obbligare gli Stati ad attribuire e rispettivamente imporre agli individui, mediante i loro ordinamenti giuridici interni, i diritti e i doveri di cui è parola. Cosicché la fonte di questi va sempre ricercata nel diritto interno degli Stati [...] ». Anche ARANGIO-RUIZ, *L'individuo*, cit., pp. 603-608, mette in evidenza il punto, rilevando che « [l']ordinamento statale insomma — accentrato o decentrato che sia — costituisce un contesto giuridico-sociologico continuo di carattere interindividuale. [...] nella società umana universale manca invece — anche a parità di ogni altra condizione — proprio il tessuto normativo continuo » (i brani citati sono a p. 606); secondo l'autore è chiaro che deve intervenire, affinché le norme internazionali si riverberino sugli individui, un processo di adattamento che renda possibile il collegamento tra il diritto internazionale e il diritto interno.

⁽⁵⁹⁾ Com'è noto, un'espressione simile (*chartes octroyées*) fu efficacemente utilizzata in riferimento alle carte costituzionali « graziosamente » elargite dai sovrani in alcuni Stati europei dopo la Rivoluzione francese e l'esperienza napoleonica. Tali carte, solitamente, prevedevano alcuni diritti per i sudditi, i quali erano però considerati alla stregua di meri beneficiari della volontà monarchica. Successivamente, la stessa espressione venne impiegata anche per altre carte, tra cui lo Statuto albertino. Nella storia del diritto, v. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia 1848/1994*², Roma, 2002, pp. 11, 20, 24 e *passim*.

dottrina sostenitrice dell'esistenza di diritti di cui i singoli sarebbero formali titolari nel diritto internazionale ⁽⁶⁰⁾.

8. L'ultimo atto del caso *Campbell* si è consumato con l'avvio di alcune azioni davanti agli organi di controllo del sistema continentale di tutela dei diritti umani ricollegabile all'Unione Africana. Si trattava di reclami riconducibili alle decisioni del Summit della SADC relative alla sospensione ed alla successiva revisione del Protocollo istitutivo del Tribunale. Gli esiti finali, in ogni caso, non sembrano aver ridimensionato in alcun modo la preminenza, fin qui emersa, della posizione e degli interessi degli Stati, rispetto a quella degli individui, sul piano del diritto internazionale.

Innanzitutto, alcuni ricorrenti individuali, essendo ad essi precluso di adire direttamente la Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli ⁽⁶¹⁾, presentarono una comunicazione contro tutti gli Stati membri della SADC alla Commissione africana dei diritti dell'uomo e dei popoli ⁽⁶²⁾, affinché quest'ultima fungesse da « filtro » e rinviase il caso alla Corte ⁽⁶³⁾. Quasi prefigurando l'eventualità che ciò non accadesse, essi richiesero, in subordine, che la Commissione stessa constatasse la violazione delle disposizioni in tema di diritto di accesso

⁽⁶⁰⁾ A proposito di tale dottrina, v. sia quanto anticipato in premessa, nel par. 1, sia quanto brevemente ricordato anche all'inizio del presente paragrafo e *passim*.

⁽⁶¹⁾ L'art. 5, par. 3, del Protocollo di Ouagadougou, istitutivo della Corte africana, prevede che anche gli individui e le più qualificate organizzazioni non governative aventi *status* consultivo presso la Commissione africana possano ricorrere direttamente alla Corte. Tuttavia, quest'ultima può dichiararsi competente a conoscere tale tipologia di ricorsi solo a patto che lo Stato convenuto abbia precedentemente effettuato un'apposita dichiarazione di accettazione *ex art. 34, par. 6, del Protocollo*. In proposito, sia consentito rinviare a PASCALE, *La tutela dei diritti umani in Africa: origini, istituzione ed attività della Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli*, *La Comunità int.*, 2012, p. 567 ss., p. 583. Ad oggi, solo sette Stati hanno effettuato tale dichiarazione: Burkina Faso, Costa d'Avorio, Ghana, Malawi, Mali, Ruanda e Tanzania. Non essendo tra di essi incluso lo Zimbabwe, qualora i ricorrenti si fossero rivolti alla Corte senza passare per la Commissione, il loro ricorso avrebbe quindi dovuto essere respinto per incompetenza *ratione personae*.

⁽⁶²⁾ Preme precisare che tutti gli Stati membri della SADC sono anche parti della Carta africana e che, pertanto, possono essere convenuti davanti alla Commissione, istituita direttamente dalla medesima Carta africana; lo stesso non può dirsi per la Corte, per la quale vige un Protocollo *ad hoc* che, finora, non tutti gli Stati dell'Africa australe hanno ratificato.

⁽⁶³⁾ La Commissione può rimettere un caso alla Corte *ex art. 5, par. 1, lett. a)*, del Protocollo istitutivo della Corte, in combinato disposto con gli articoli 84 e 118 del regolamento di procedura della Commissione. Sul ruolo di « filtro » svolto dalla Commissione davanti alla Corte, v. ancora PASCALE, *La tutela*, cit., pp. 587-589, ed *Id.*, *Unione africana. L'attività dell'UA nel 2013*, *La Comunità int.*, 2014, p. 619 ss., pp. 634-638.

alla giustizia (art. 7, par. 1, lett. *a*)) e di indipendenza degli organi giudiziari (art. 26) contenute nella Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli ⁽⁶⁴⁾; l'inosservanza delle disposizioni appena citate venne imputata all'arbitrarietà della sospensione del Tribunale e dell'eliminazione della possibilità di ricorso per gli individui dopo la sua ricostituzione.

La Commissione dichiarò la comunicazione ammissibile, lasciando presagire *prima facie* una pronuncia favorevole ai ricorrenti ⁽⁶⁵⁾. Tuttavia, con argomentazioni logico-giuridiche in effetti non facilmente eccepibili, essa ritenne infine gli Stati convenuti non responsabili delle violazioni denunciate. In particolare, la Commissione affermò che le disposizioni contenute negli articoli 7 e 26 della Carta africana enunciano una serie di obblighi che devono essere rispettati dagli Stati con riferimento, letteralmente, ai tribunali nazionali, e non anche a quelli internazionali ⁽⁶⁶⁾. Inoltre, forse consapevole delle implicazioni politiche sottese alla vicenda, la Commissione evitò di adire la Corte, com'era stato richiesto inizialmente dai ricorrenti, senza peraltro fornire alcuna spiegazione in proposito.

Dal canto suo, la Corte aveva già ordinato la cancellazione dal ruolo di una richiesta di parere, presentata da due organizzazioni non governative nello stesso periodo in cui la summenzionata comunicazione era stata inoltrata alla Commissione, in relazione alla legalità della

⁽⁶⁴⁾ L'art. 7, par. 1, lett. *a*), della Carta africana stabilisce che « [e]very individual shall have the right to have his cause heard. This comprises the right to an appeal to competent national organs against acts violating his fundamental rights as recognized and guaranteed by conventions, laws, regulations and customs in force ». L'art. 26 prevede che « States parties to the present Charter shall have the duty to guarantee the independence of the Courts and shall allow the establishment and improvement of appropriate national institutions entrusted with the promotion and protection of the rights and freedoms guaranteed by the present Charter ».

⁽⁶⁵⁾ Commissione africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, comunicazione n. 409/12, *Tembani e Freeth c. Angola e 13 altri Stati*, decisione di ammissibilità del 20 novembre 2012. Tutte le decisioni, ordinanze e rapporti della Commissione sono consultabili *online* sul suo sito ufficiale, www.achpr.org.

⁽⁶⁶⁾ Commissione africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, comunicazione n. 409/12, *Tembani e Freeth c. Angola e 13 altri Stati*, rapporto del 5 novembre 2013; il rapporto è stato reso pubblico soltanto nel settembre 2014.

Che gli articoli 7 e 26 della Carta africana prevedano obblighi per gli Stati esclusivamente in relazione alle corti interne, e non anche a quelle internazionali, è facilmente desumibile dal dato letterale (cfr. il testo degli articoli 7 e 26, riportato *supra*, nota 64). A ciò si aggiunga che non esiste, per gli individui, un diritto di accesso alla giustizia internazionale quando non espressamente stabilito in via convenzionale; su quest'ultimo punto, v. FRANCONI, *Il diritto di accesso alla giustizia nel diritto internazionale generale*, in *Accesso alla giustizia dell'individuo nel diritto internazionale e dell'Unione europea* (a cura di Francioni, Gestri, Ronzitti e Scovazzi), Milano, 2008, p. 3 ss., specialmente p. 43.

decisione del Summit della SADC di sospendere il funzionamento del Tribunale ⁽⁶⁷⁾. Anche le argomentazioni della Corte appaiono inoppugnabili: è, infatti, da tenere presente che, ai sensi dell'art. 4, par. 1, del suo Protocollo istitutivo e dell'art. 68, par. 3, del suo regolamento di procedura, la Corte non può conoscere richieste di parere consultivo che riguardino una questione oggetto di esame corrente davanti alla Commissione. Considerata la tempistica, la scelta della Corte di non attendere il rapporto della Commissione — che, una volta reso, le avrebbe consentito di occuparsi della richiesta di parere — potrebbe, peraltro, essere anch'essa dovuta a ragioni politiche, soprattutto se si osserva che in un primo momento pare che fosse, invece, nelle intenzioni della Corte accettare di rendere il parere richiestole ⁽⁶⁸⁾.

9. In conclusione, le vicende sviluppatesi in relazione al caso *Campbell*, benché precipuamente iscritte entro confini delimitati, sembrano fornire la misura paradigmatica della posizione di centralità che, non l'individuo, ma lo Stato continua attualmente a ricoprire nel sistema giuridico internazionale. Il consenso unanime di un gruppo di Stati, infatti, ha potuto agevolmente condurre all'estinzione ed alla successiva ricostituzione, con competenze nettamente limitate rispetto a quelle precedenti, di un organo giurisdizionale internazionale che, a seguito di un ricorso individuale, aveva emesso una sentenza a svantaggio di uno di essi ⁽⁶⁹⁾. Non era stato, evidentemente, sufficiente che

⁽⁶⁷⁾ Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, richiesta di parere consultivo n. 002/12, *Legal Questions Arising from the Suspension of the SADC Tribunal*, ordinanza del 15 marzo 2013, consultabile *online* sul sito www.african-court.org.

⁽⁶⁸⁾ Così aveva riferito in precedenza LEE, *Southern Africa: Court Asked to Rule on SADC Tribunal*, *AllAfrica*, 2012 (allafrica.com).

⁽⁶⁹⁾ In realtà, sebbene risalenti, simili a quelle del Tribunale della SADC sono le vicende della Corte centroamericana di giustizia (nota anche come Corte di Cartago), istituita nel 1908, a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Washington, concluso il 20 dicembre 1907, sotto l'egida degli Stati Uniti, da Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras e Nicaragua. Tale Trattato attribuiva anche agli individui la legittimazione ad agire davanti alla Corte contro uno degli Stati contraenti (purché non fosse il proprio Stato di nazionalità), al fine generale di lamentare eventuali violazioni del diritto internazionale. Il diritto di ricorso individuale venne esercitato in cinque dei dieci casi portati all'attenzione della Corte, senza che nessuno venisse mai condotto a conclusione. L'estinzione della Corte venne decisa unanimemente dagli Stati parti l'11 marzo 1918, nel corso della Conferenza di Tegucigalpa. Su tali vicende, v. MALDONADO JORDISON, *The Central American Court of Justice: Yesterday, Today, and Tomorrow?*, *Connecticut Journal of Int. Law*, 2009, p. 183 ss., specialmente p. 194 ss., ed INGRAVALLO, *La Corte centroamericana de justicia*, in *L'evoluzione*, cit., p. 177 ss., pp. 178-179.

È, naturalmente, diverso il caso della Corte permanente di giustizia internazionale, alla quale venne posto formalmente termine dopo la Seconda guerra mondiale, con il passaggio dalla Società delle Nazioni all'Organizzazione delle Nazioni Unite. In questo

lo Stato direttamente colpito dalla suddetta sentenza avesse potuto impunemente decidere di non ottemperarvi, anche a scapito dei diritti umani in gioco ⁽⁷⁰⁾; a ciò si è altresì aggiunta la decisione, presa da tutti gli Stati della regione, di salvaguardare anche per il futuro i propri interessi, cancellando definitivamente il diritto di ricorso al Tribunale da essi in precedenza attribuito agli individui.

I summenzionati comportamenti statali costituiscono una sorta di cartina di tornasole, da cui è possibile desumere come le impostazioni strutturali del diritto internazionale siano tuttora ancorate al modello tradizionale. Nell'affare *Campbell* può dunque scorgersi una conferma di come la Comunità internazionale continui a reggersi sul principio della sovranità statale — interpretato nella sua accezione classica ⁽⁷¹⁾ — senza essersi trasformata in una comunità umana universale ⁽⁷²⁾, come invece da più parti si ambisce oggi a dimostrare ⁽⁷³⁾. Gli Stati dell’Africa australe hanno, infatti, agito nella vita delle relazioni interna-

caso, infatti, non può parlarsi *sic et simpliciter* di estinzione, perlomeno da un punto di vista sostanziale, in quanto è ben risaputo che la Corte permanente di giustizia internazionale venne sostituita dalla Corte internazionale di giustizia che nei fatti ne ereditò, *mutatis mutandis*, anche lo Statuto e i principali caratteri. In proposito, v. per tutti CONFORTI, FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*⁹, Padova, 2012, pp. 151-153, 403-405.

⁽⁷⁰⁾ È noto che alcuni Stati, retti da regimi non democratici e palesemente repressivi, spesso si vincolano a strumenti internazionali sui diritti umani, accettando di sottoporsi ai conseguenti meccanismi di controllo, esclusivamente per ragioni di politica internazionale, senza poi osservare in maniera corretta gli obblighi che ne scaturiscono. Non è, dunque, raro dover constatare come questi stessi Stati spesso non eseguano le decisioni internazionali in cui sono giudicati responsabili di violazioni dei diritti umani, soprattutto quando tali violazioni riguardano loro cittadini. Cfr. lo studio *From Judgment to Justice: Implementing International and Regional Human Rights Decisions*, pubblicato nel 2010 da Open Society Justice Initiative sul sito www.opensocietyfoundations.org; in dottrina, v. TINO, *L’accesso*, cit., p. 29. Comunque, la soluzione estrema a cui gli Stati dell’Africa australe sono giunti costituisce un *unicum* nell’attualità internazionale.

⁽⁷¹⁾ La puntualizzazione è dovuta all’esistenza di nuove declinazioni della nozione di sovranità, divergenti rispetto a quella tradizionale, diffuse negli ultimi anni in alcuni settori della dottrina. In estrema sintesi, secondo tale parte della dottrina, il concetto di sovranità implicherebbe in sé un inequivocabile dovere degli Stati di esprimere la volontà dei popoli e di tutelare i diritti fondamentali dell’umanità. Per approfondimenti, v. *ex multis* REISMAN, *Sovereignty and Human Rights in Contemporary International Law*, in *Democratic Governance and International Law* (a cura di Fox e Roth), Cambridge, 2000, p. 239 ss.; PETERS, *Humanity as the A and Ω of Sovereignty*, *European Journal of Int. Law*, 2009, p. 513 ss.; BENVENISTI, *Sovereigns as Trustees of Humanity: The Concept and Its Normative Implications*, *American Journal of Int. Law*, 2013, p. 295 ss.

⁽⁷²⁾ L’inesistenza di un « diritto pubblico universale degli uomini » è efficacemente dimostrata soprattutto dalle ben note argomentazioni avanzate, in numerosi scritti, da Arangio-Ruiz; per una chiara presa di posizione in tal senso, cfr., ad esempio, ARANGIO-RUIZ, *Diritto*, cit., p. 35 ss., e *passim*.

⁽⁷³⁾ È rappresentativo di tale ambizione, ad esempio, il contributo di BESSON, *Whose Constitution(s)? International Law, Constitutionalism, and Democracy*, in *Ruling*

zionali secondo il modello di Vestfalia ⁽⁷⁴⁾, ossia come enti *superiorem non recognoscentes*, senza attribuire o cedere minimamente la titolarità di posizioni giuridiche internazionali ad enti privati ⁽⁷⁵⁾. L'asserzione secondo cui, nel diritto internazionale, è soltanto il consenso degli Stati a poter accordare tutele crescenti agli individui traspare, pertanto, come corollario di quanto fin qui affermato ⁽⁷⁶⁾.

the World?, cit., p. 381 ss., in cui la Comunità internazionale è definita come « a pluralistic community of communities and a hybrid community of states and individuals » (p. 406). Per l'autrice, il diritto internazionale sarebbe quindi atto a regolare una comunità parimenti formata da Stati ed individui, entrambi suoi « cittadini », che evidentemente supererebbe il modello classico di Vestfalia, configurandosi come comunità umana universale. Nella dottrina italiana, v. PISILLO MAZZESCHI, *Esaurimento*, cit., p. 16 ss., il quale, ugualmente, si colloca tra i sostenitori della tesi della graduale trasformazione strutturale del diritto internazionale, da diritto interstatale a diritto universale o dell'umanità (pp. 24, 35); tale trasformazione sarebbe principalmente determinata dalla supposta progressiva erosione del concetto tradizionale di sovranità statale (pp. 18-19). Secondo l'autore, dunque, il diritto internazionale si rivelerebbe oggi idoneo a regolare non solo i rapporti tra Stati ma anche quelli tra Stati e individui (p. 30).

⁽⁷⁴⁾ NATHAN, *Solidarity Triumphs*, cit., p. 123 ss., mette in rilievo come la solidarietà fra gli Stati, espressa per mezzo dell'unanime consenso, abbia « trionfato » sui pretesi diritti degli individui nel sistema giuridico internazionale, dando la misura della gerarchia « vestfaliana » dei valori degli Stati africani. La stessa autrice in *The Disbanding*, cit., pp. 891-892, afferma lucidamente che « [i]n an international system in which state sovereignty is a paramount factor, the Summit and its member States are constrained only if, and to the extent that, they consent to be constrained. Such consent has not been given in Southern Africa and will not be forthcoming for the foreseeable future ».

⁽⁷⁵⁾ Seppur in un'ottica generale, si rimanda ancora ad ARANGIO-RUIZ, *Diritto*, p. 51, specialmente nota 3. Cfr., altresì, ORAKHELASHVILI, *The Position of the Individual in International Law*, *California Western Int. Law Journal*, 2000, p. 316 ss.; l'autore è esplicito nell'affermare che i cambiamenti, pur rilevanti, che hanno interessato il diritto internazionale negli ultimi decenni non hanno condotto ad una variazione nella composizione della Comunità internazionale, né gli Stati hanno ceduto la titolarità di talune loro posizioni giuridiche internazionali agli individui. V., inoltre, PICONE, *Capitalismo finanziario*, cit., p. 23, il quale dimostra che, anzi, i privati sembrano in prospettiva destinati ad assumere in futuro, per una serie di ragioni, un ruolo progressivamente minore per il diritto internazionale.

⁽⁷⁶⁾ Anche se riteniamo che il caso *Campbell* possa, già da sé, fornire indicazioni probanti circa il rilievo ancora attuale del consenso (e della volontà) statale nel diritto internazionale, non abbiamo comunque la pretesa di prendere una posizione netta, in questa sede, in merito alle teorie sviluppatesi nel corso degli ultimi due secoli sul fondamento consensualistico del diritto internazionale (per una rassegna delle quali, rimandiamo a MONACO, CURTI GIALDINO, *Manuale di diritto internazionale pubblico. Parte generale*³, Torino, 2009, p. 41 ss., e alla bibliografia ivi citata). Su volontà e consenso degli Stati come basi per la formazione di norme internazionali poste a beneficio degli individui, v. anche HAFNER, *Some Thoughts*, cit., pp. 33, 39, e, più ampiamente, PARLETT, *The Individual in the International Legal System*, cit., p. 350 e *passim*. Per approfondimenti più generali sul ruolo del consenso statale nel diritto internazionale contemporaneo, rinviamo a FOIS, *Il consenso degli Stati ad obbligarsi e il principio pacta sunt servanda*, *Rivista*, 2001, p. 5 ss., ed HOLLIS, *Why State Consent Still Matters*, *Barkley Journal of Int. Law*, 2005, p. 137 ss., e alla bibliografia ivi riportata.

Tuttavia, non si può negare che, specialmente nel quadro dei regimi di natura pattizia, il diritto internazionale è stato comunque investito, quanto alla condizione dell'individuo, da un fenomeno di cambiamento rispetto al passato. Essenzialmente negli ultimi settant'anni, il sistema giuridico internazionale è stato influenzato in maniera crescente dall'esigenza di proteggere i diritti umani, subendo di conseguenza gli effetti della progressiva « umanizzazione » sul contenuto di alcune sue norme. Oggi, tali norme tutelano l'uomo in quanto tale, prevedendo diritti sempre più numerosi e ampi nella loro portata ed istituendo meccanismi convenzionali presso i quali le eventuali violazioni possono essere denunciate. È, dunque, attraverso l'evoluzione del contenuto delle norme internazionali che si sta realizzando un'affermazione sempre maggiore della protezione della persona nel diritto internazionale.

Non pare, allora, sbagliato accedere alla tesi secondo cui, nel panorama giuridico internazionale odierno, è in atto una commistione tra continuità (nei caratteri strutturali) e cambiamento (nel contenuto normativo), di cui l'esempio cardine è costituito proprio dalla posizione dell'individuo (77). La commistione in discorso ha trovato il suo *incipit* nel verificarsi di una serie di noti eventi storico-politici di eccezionale portata, che hanno svolto — e continuano in parte ancora oggi a svolgere — una funzione catalizzatrice per la formazione, nella Comunità internazionale, di una crescente sensibilità in tema di tutela dei diritti umani (78). Tale sensibilità si è riversata, sin dall'inizio, in un'evoluzione

Anche Klabbers conferisce rilievo alla nozione di consenso nel diritto internazionale, sebbene egli non si limiti però al solo consenso statale, riferendosi assai più ampiamente a tutti i numerosi attori che sono — o, a suo avviso, dovrebbero essere — coinvolti nel processo di produzione del diritto internazionale, al punto da arrivare a ritenere ovvio che, ad esempio, anche i poveri (o i loro rappresentanti) dovrebbero avere « a say in decisions affecting poverty, development, and the like, whether they be located in the institutions of world trade [...] or elsewhere »: v. il terzo capitolo del volume di KLABBERS, PETERS, ULFSTEIN, *The Constitutionalization*, cit., p. 81 ss., specialmente pp. 100, 113-114, 122-124; le citazioni sono tratte da p. 122. La concezione di un diritto internazionale basato sul consenso è, invece, inadeguata secondo KRISCH, *The Decay of Consent: International Law in an Age of Global Public Goods*, *American Journal of Int. Law*, 2014, p. 1 ss.; l'autore, prendendo ad esempio tre tematiche di cui il diritto internazionale contemporaneo si occupa (legislazione *antitrust*, cambiamento climatico e lotta al finanziamento del terrorismo), sostiene che la Comunità internazionale sia, oggi, contraddistinta dal « non-consensualismo », a causa dell'emergere di forme di *governance* internazionale basate principalmente su modelli gerarchici.

(77) Così PARLETT, *The Individual in the International Legal System*, cit., p. 341 ss., specialmente pp. 365-373. Per un'esposizione più sintetica, v. anche, della stessa autrice, *The Individual and Structural Change in the International Legal System*, *Cambridge Journal of Int. and Comparative Law*, 2012, p. 60 ss.

(78) Sugli eventi storico-politici in oggetto, v. ancora PARLETT, *The Individual in the International Legal System*, cit., pp. 343-352 e *passim*; l'autrice, come la maggio-

limitata al solo contenuto delle norme internazionali e quindi attuata, a nostro avviso, in un sistema giuridico strutturalmente stabile ⁽⁷⁹⁾.

Sicché parlare di centralità dell'individuo nel diritto internazionale contemporaneo rischia di apparire non solo irrilevante ai fini di una più efficace protezione internazionale dei diritti umani ma, anche, poco corretto dal punto di vista dell'analisi giuridica ⁽⁸⁰⁾.

GIUSEPPE PASCALE

Abstract. — This paper deals with the *Mike Campbell (PVT) Ltd et Al. v. Zimbabwe* case and subsequent events. In its judgment concerning that case, the Tribunal of the Southern African Development Community (SADC) characterized as unlawful the expropriations ordered by Zimbabwe according to the *Land Acquisition Amendment Act*. The Tribunal's judgment led to the suspension of the SADC Tribunal Protocol. The States parties to the Protocol modified it to the effect that individuals would be precluded from applying to the Tribunal. These events represent an interesting starting point for some reflections on the position of individuals in contemporary international law. In particular, the State practice arising from the *Campbell* case is not in line with the view asserting the centrality of the individual in international law. While a phenomenon of "humanization" is indeed shaping international law, the "humanization" of international law does not go beyond the content of its norms. The *Campbell* case contributes to showing that the Westphalian structure of the international legal system, based on State consent, has not been overcome.

ranza della dottrina esaminata, identifica tali eventi principalmente con le due Guerre mondiali. IOVANE, *Soggetti privati, società civile e tutela internazionale dell'ambiente, in Il diritto internazionale dell'ambiente dopo il vertice di Johannesburg* (a cura di Del Vecchio e Dal Rì Jr.), Napoli, 2005, p. 133 ss., pp. 171-173, colloca invece il momento di cesura nella fine della Guerra fredda, quando è stato dato un peso assai più rilevante che in passato al ruolo degli individui nel diritto internazionale, in considerazione: dell'aumento delle emergenze umanitarie ed ambientali; dell'incremento dei rapporti transnazionali tra privati; della maggiore presenza sulla scena internazionale di gruppi che, come le organizzazioni non governative, perseguono la tutela di interessi propri dell'umanità in quanto tale.

⁽⁷⁹⁾ Anche DE SENA, *Diritti dell'uomo*, cit., p. 1868 e *passim*, dopo aver messo in rilievo che un crescente interesse per la tutela dei diritti umani ha influenzato negli ultimi decenni il diritto internazionale, precisa come ciò non abbia però tendenzialmente condotto ad un mutamento dei caratteri strutturali del sistema giuridico internazionale. Similmente, HAFNER, *Some Thoughts*, cit., pp. 28-29, 31-32 e *passim*, ritiene che, nonostante la progressiva importanza attribuita agli interessi individuali, gli interessi statali finiscano col prevalere in ultima analisi, così da far persistere la posizione di centralità degli Stati nelle dinamiche strutturali del diritto internazionale.

⁽⁸⁰⁾ Cfr. ORAKHELASHVILI, *The Position*, cit., p. 276, il quale sostiene che le tesi relative alla supposta posizione di centralità della persona nel diritto internazionale — insieme a quelle che attribuiscono soggettività giuridica internazionale all'individuo — non conferiscano alcun reale contributo all'avanzamento della protezione internazionale dei diritti umani; anzi, tali tesi « can lead to considerable confusion and misunderstanding in theory as well as in practice ».