

FOCUS AFRICA

RASSEGNE DI DOCUMENTAZIONE

15 SETTEMBRE 2021

Quando situazioni (politiche)
eccezionali meritano soluzioni
(giuridiche) eccezionali: il primo parere
della Corte di giustizia dell'ECOWAS



Quando situazioni (politiche) eccezionali meritano soluzioni (giuridiche) eccezionali: il primo parere della Corte di giustizia dell'ECOWAS*

Nota a [Corte di giustizia dell'ECOWAS, Richiesta di parere da parte del Presidente del Parlamento dell'ECOWAS, parere del 31 maggio 2021, EWC/CCJ/ADV.OPN/O1/21.](#)

1. Premessa: la situazione in Mali, tra crisi socioeconomica e instabilità politica

Il Mali è uno Stato della regione del Sahel, membro dell'Unione Africana (UA) e della Comunità economica degli Stati dell'Africa occidentale (ECOWAS), che sta attraversando una fase di particolare difficoltà, dal punto di vista politico-sociale, e instabilità. Basti pensare che, sin dal 2013, il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite ha istituito, con la risoluzione 2100, una missione di *peacekeeping* multidimensionale con finalità di stabilizzazione, dislocata nella parte settentrionale e centrale del territorio statale: la *United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali* (MINUSMA)¹. Il dispiegamento di un'operazione di questo tipo, con un mandato robusto finalizzato alla protezione dei civili e alla neutralizzazione delle minacce terroristiche, anche attraverso operazioni pro-attive, era necessario a contrastare le attività dei gruppi terroristici che minavano il processo di costruzione della pace seguito al conflitto del 2012².

In tale contesto, il 18 agosto 2020, al culmine di mesi di proteste iniziate dopo le elezioni parlamentari dell'aprile 2020, dovute principalmente alle difficili condizioni economiche in cui vive la popolazione maliana e alla crisi sanitaria legata alla pandemia, un gruppo di militari ribelli guidati dal Colonnello Assimi Goïta ha dapprima arrestato e successivamente costretto a dimettersi il Presidente della Repubblica,

* Nota valutata dalla direzione del Focus.

¹ Si veda la *Resolution 2100 (2013), adopted by the Security Council at its 6952nd meeting, on 25 April 2013* e, da ultimo, la *Resolution 2584 (2021), adopted by the Security Council at its 8809th meeting, on 29 June 2021*, che estende il mandato temporale della MINUSMA al 30 giugno 2022.

² In relazione al mandato robusto e alle attività antiterrorismo condotte dalla MINUSMA, si veda J.P. BAXTER, B. À MBASSA, *La MINUSMA et le recours à la force dans la lutte contre le terrorisme: hirondelle du printemps ou boîte de pandore?*, in *Revue de droit international et de droit comparé*, 95, 2018, pp. 407-438; M. SOSSAI, *Il mandato delle operazioni di peacekeeping e il contrasto a gruppi terroristici*, in I. CARACCILO, U. MONTUORO (a cura di), *L'evoluzione del peacekeeping. Il ruolo dell'Italia*, Torino, 2017, pp. 89-103; W. LOTZE, *United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali (MINUSMA)*, in J. A. KOOPS, T. TARDY, N. MACQUEEN, P. D. WILLIAMS (eds.), *The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations*, Oxford, 2015, pp.854-864.



Ibrahim Boubacar Keïta³, eletto nelle elezioni presidenziali del 2013, che avevano seguito il *golpe* del 2012. All'indomani del rovesciamento del governo in carica, è stato istituito un governo militare provvisorio, il Comitato nazionale per la Salvezza del Popolo (CNSP), presieduto da Goïta.

Alla luce delle forti pressioni della comunità internazionale, sfociate in sanzioni economiche⁴, è stato avviato un processo di transizione culminato con l'adozione della *Charte de la Transition* (12 settembre 2020 e promulgata il 1° ottobre 2020⁵) e con le nomine, il 21 settembre 2020, di Bah Ndaw, Colonnello e già Ministro della Difesa, a Presidente della Repubblica, e di Goïta come suo vice.

Dopo la nomina di Ndaw, il Presidente della Commissione dell'ECOWAS, Jean-Claude Brou, in seguito al Summit speciale sulla situazione in Mali, ha affermato che la Comunità avrebbe allentato le sanzioni solo dopo la designazione di un Primo Ministro civile, cosa che effettivamente è avvenuta il 28 settembre 2020, con l'affidamento dell'incarico a Moctar Ouane⁶.

Contestualmente, è stato formato un Consiglio Nazionale di Transizione (CNT), l'organo legislativo del governo *ad interim* del Mali, con il compito di adottare le riforme politico-istituzionali necessarie per arrivare, entro diciotto mesi, a nuove elezioni e ripristinare l'ordine costituzionale, come previsto dalla Carta transitoria⁷.

Il CNT è composto da 121 membri, tra militari, esponenti dei partiti politici, della società civile e dei gruppi etnico-religiosi, nominati dal Presidente di comune accordo con il Vicepresidente. Il 5 dicembre 2020, il Colonnello Malick Diaw è stato nominato presidente del CNT

La situazione, tuttavia, non si è placata. Il 24 maggio 2021, nel pieno di uno sciopero generale dei lavoratori del settore pubblico e in concomitanza con l'annuncio di un nuovo governo con una

³ Mali: *A revolt that led to a coup d'etat*. <https://www.dw.com/en/mali-a-revolt-that-led-to-a-coup-detat/a-54623258>.

⁴ Nel comunicato dell'ECOWAS si fa riferimento, tra le misure adottate a: “e) *Suspends Mali from all ECOWAS decision-making bodies with immediate effect, as per the Additional Protocol on Democracy and Good Governance, and this, until effective reinstatement of the constitutional order*; f) *Decides to close all land and air borders, as well as to stop all economical, trade and financial flows and transactions between ECOWAS Member States and Mali, and encourages all partners to do the same*; h) *Demands the immediate implementation of sanctions against all putschists and their partners and collaborators*”. ECOWAS, *Press release on the situation of Mali*, 18 August 2020. <https://www.ecowas.int/communique-sur-la-situation-au-mali/>.

⁵ *Décret N° 2020-0072/PT-RM du 1^{er} octobre 2020 portant promulgation de la Charte de la Transition*, in *Journal Officiel de la République du Mali*, Soixante-et-unième Année, Spécial N° 17 1^{er} octobre 2020, pp. 2-5.

⁶ Si veda la *Declaration of ECOWAS Heads of State and Government of Mali*, 5 ottobre 2020, in cui si conferma che in seguito all'avvenuta nomina di Presidente e Primo Ministro, nonché della definizione di un periodo di transizione di 18 mesi, i capi di Stato e di governo dell'ECOWAS decidono di allentare le sanzioni e sostenere il processo di transizione. https://www.ecowas.int/wp-content/uploads/2020/10/Eng_Declaration-levée-de-sanctions-Mali-October-2020.pdf

⁷ Art. 2 de la Charte de la Transition: “*Les missions de la Transition consacrées par la présente Charte sont notamment: le rétablissement et le renforcement de la sécurité sur l'ensemble du territoire national; le redressement de l'Etat et la création des conditions de base pour sa refondation; la promotion de la bonne gouvernance; la refonte du système éducatif; l'adoption d'un pacte de stabilité sociale; le lancement du chantier des réformes politiques, institutionnelles, électorales et administratives; l'organisation des élections générales; la mise en œuvre de l'Accord pour la Paix et la Réconciliation au Mali, issu du processus d'Alger*”.



composizione a maggioranza di esponenti della società civile, il Vicepresidente Goïta ha promosso un nuovo colpo di stato finalizzato a destituire il Presidente Ndaw e il Primo Ministro Ouane, con l'accusa di non essere interlocutori affidabili per le parti sociali e di aver sostituito due alti ufficiali (che avevano partecipato al colpo di stato del 2020) dei ministeri della Sicurezza interna e della Difesa. In seguito a questo nuovo *golpe*, Goïta si è autoproclamato Presidente della Repubblica *ad interim*, e tale nomina è stata confermata dalla Corte costituzionale⁸.

2. La richiesta di parere da parte del Presidente del Parlamento dell'ECOWAS

La situazione sopra descritta fa da cornice alla richiesta di parere oggetto della presente analisi e riguardante l'elezione dei componenti maliani del Parlamento dell'ECOWAS.

Durante la sessione plenaria del 5 gennaio 2021, il CNT del Mali, in seguito all'adozione del proprio regolamento interno, ha nominato sei suoi membri per rappresentare lo Stato nel parlamento dell'ECOWAS⁹. Con successiva lettera del 7 gennaio 2021, il Presidente del CNT ha così comunicato al Parlamento della Comunità l'elenco dei membri eletti.

Conformemente all'Atto supplementare sul rafforzamento dei poteri del Parlamento dell'ECOWAS¹⁰, adottato il 16 dicembre 2016, che ha sostituito il Protocollo A/P2/8/94 sul Parlamento della Comunità¹¹ e il suo Protocollo supplementare A/SP.3/06/06¹², i nuovi membri devono prestare giuramento prima del loro insediamento. Di conseguenza, il Presidente del Parlamento dell'ECOWAS, Sidie Mohamed Tunis, ha inviato, il 4 marzo 2021, una lettera al Presidente del CNT chiedendogli di informare i nuovi membri eletti dalla CNT di dover prestare giuramento il 29 marzo 2021 in occasione dell'apertura della sessione straordinaria del Parlamento dell'ECOWAS.

Proprio a tal fine, il Presidente del Parlamento della Comunità ha ritenuto opportuno chiedere un parere alla Corte per chiarire se i rappresentanti eletti dal CNT possano essere considerati a tutti gli effetti "membri del Parlamento dell'ECOWAS". Tale richiesta era accompagnata dalla considerazione che, se da un lato il CNT è un organo dotato della funzione legislativa al pari di un'assemblea nazionale¹³,

⁸ *Mali's top court declares coup leader Goïta as interim president*. <https://www.reuters.com/world/africa/malis-top-court-declares-coup-leader-goita-interim-president-2021-05-28/>.

⁹ L'elenco dei nominati è disponibile al sito: <https://www.maliweb.net/nominations/mali-nominations-personnelles-au-conseil-national-de-transition-2910765.html>.

¹⁰ ECOWAS, *Fiftieth Ordinary Session of the Authority of Heads of State and Government, Supplementary Act A/SA.1/12/16 Relating to the Enhancement of the Powers of the ECOWAS Parliament, 16 December 2016*.

¹¹ ECOWAS 'Protocol relating to the Community Parliament' (done 6 August 1994, entered into force 14 March 2002) 2375 UNTS 467.

¹² ECOWAS 'Supplementary Protocol A/SP.3/06/06 relating to the Community Parliament' (signed and provisionally entered into force 14 June 2006) *Official Journal of ECOWAS* 49 (2006) 32–38.

¹³ Il Presidente del Parlamento dell'ECOWAS, durante la missione in Mali del 1° marzo 2021 aveva dichiarato che "As members of ECOWAS Parliament, we recognise the CNT and it is in the interest of the Malian people that we work with



dall'altro lato i membri del Parlamento dovrebbero essere nominati attraverso un'elezione a suffragio universale¹⁴.

La richiesta del Presidente del Parlamento è stata registrata nella cancelleria della Corte il 26 aprile 2021, e tutti gli Stati membri dell'ECOWAS ne sono stati informati. Solo lo stesso Mali, la Guinea e il Ghana si sono espressi a favore del riconoscimento della qualità di legittimi componenti del Parlamento ECOWAS ai nuovi membri eletti dal CNT. Gli altri Stati membri dell'ECOWAS non hanno commentato o presentato osservazioni scritte.

Il 31 maggio 2021 si è tenuta un'audizione virtuale in cui sono stati ascoltati, oltre agli agenti del Mali, anche i rappresentanti della Costa d'avorio e del Togo, i quali hanno formulato osservazioni in forma orale, favorevoli al riconoscimento della legittimità dei rappresentanti del CNT, in linea con la posizione assunta in precedenza dagli Stati che avevano presentato le loro risposte scritte.

3. Sulle questioni di diritto

3.1. Sulla competenza della Corte a rilasciare il parere e sulla ricevibilità della domanda

La competenza della Corte a rilasciare pareri si fonda sull'art. 9, par. 1, lett. a), del Protocollo A/P.1/7/91 relativo alla Corte di giustizia dell'ECOWAS¹⁵, così come modificato dall'art. 3 del Protocollo supplementare A/SP.1/01/05¹⁶. Tale articolo conferisce alla Corte una funzione interpretativa ampia, in quanto fa riferimento a tutti gli atti adottati dagli organi dell'ECOWAS: i trattati, le convenzioni e i protocolli conclusi nell'ambito della Comunità, così come i regolamenti, le direttive, le decisioni e tutti gli altri atti giuridici derivati. Nel caso di specie, dunque, la Corte conferma di essere competente a formulare il parere richiesto.

In merito alla ricevibilità della domanda di parere, questa è valutata in conformità all'art. 11 del Protocollo relativo alla Corte di giustizia, nella nuova numerazione indicata dall'art. 5 del Protocollo supplementare, il quale specifica che la Corte può, su richiesta dell'Autorità, del Consiglio, di uno o più Stati membri, o del Segretario esecutivo, e di ogni altra istituzione della Comunità, esprimere, a titolo consultivo, un parere giuridico su questioni relative al Trattato ECOWAS e ad altri atti giuridici adottati nell'ambito dell'Organizzazione.

them, advise them, and give whatever support that they need". Si veda la notizia disponibile al link: <https://www.vanguardngr.com/2021/03/ecowas-parliament-supports-malis-transition-to-democratic-rule/>.

¹⁴ *Infra*, par. 3.2.

¹⁵ ECOWAS 'Protocol on the Community Court for Justice' (signed 6 July 1991, entered into force 5 November 1996) 2375 UNTS 178.

¹⁶ ECOWAS 'Supplementary Protocol A/SP.1/01/05 relating to the ECOWAS Community Court of Justice' (signed and provisionally entered into force 19 January 2005).



Dal punto di vista procedurale, le richieste di parere devono essere presentate per iscritto e contenere un'esposizione delle questioni per le quali è richiesto un parere. Queste devono essere accompagnate da tutti i documenti pertinenti che possano aiutare a chiarire la questione. Una volta ricevuta la richiesta, il Cancelliere informa immediatamente gli Stati membri, comunicando loro il termine fissato dal Presidente per il ricevimento delle loro osservazioni scritte o per l'audizione delle loro dichiarazioni orali.

Nel caso di specie, tutti i requisiti procedurali richiesti dall'art. 11 del Protocollo sono stati soddisfatti e, pertanto, la Corte ha proceduto a esaminare la richiesta nel merito.

3.2. **Sull'oggetto della richiesta di parere**

Con riferimento al *petitum*, il Presidente del Parlamento ha chiesto alla Corte di chiarire se i rappresentanti del Mali presso il Parlamento della Comunità, eletti dal CNT nella sessione plenaria del 5 gennaio 2021, potessero essere considerati membri del Parlamento ECOWAS e procedere a prestare giuramento.

Il Parlamento dell'ECOWAS è una delle istituzioni della Comunità ed ha il compito di contribuire all'attuazione degli obiettivi e delle politiche dell'Organizzazione, alla promozione della pace, della sicurezza e della stabilità nella regione dell'Africa occidentale, alla promozione e alla difesa dei diritti umani, della democrazia, dello stato di diritto, della trasparenza, della responsabilità e del buon governo¹⁷. Tale istituzione è prevista dagli artt. 6 e 13 dal *Revised Treaty* dell'ECOWAS del 1993. L'art. 13, in particolare, specifica che le modalità di elezione dei membri, la composizione, le funzioni, i poteri e l'organizzazione saranno definiti da un Protocollo *ad hoc*, poi concluso il 6 agosto 1994. Secondo il Protocollo sul Parlamento della Comunità, l'istituzione è composta da centoquindici rappresentanti, di cui settantacinque equamente distribuiti tra gli Stati e i restanti quaranta ripartiti in proporzione alla popolazione di ciascuno Stato¹⁸. Tale composizione è stata poi confermata dall'Atto supplementare sul rafforzamento dei poteri del Parlamento che ha sostituito il Protocollo.

Il Parlamento dell'ECOWAS, insediatosi per la prima volta il 16 novembre 2000, è attualmente nel corso della sua quinta legislatura, di durata quadriennale, iniziata il 13 marzo 2020¹⁹.

¹⁷ Il Parlamento dell'ECOWAS non è propriamente un'assemblea legislativa e agisce solo a titolo consultivo. Può occuparsi di qualsiasi questione nell'ambito delle attività della Comunità, in particolare quelle relative ai diritti umani. Il Parlamento tiene due sessioni di tre mesi all'anno e può tenere sessioni straordinarie. Sul Parlamento si veda A. A. OBA, *The ECOWAS Parliament: Powers and Prospects*, in *Indian Journal of International Law*, 41, 2001, pp. 644-653; A. C. BERGER, O. O. D. HAMADY, *Economic Community of West African States (ECOWAS)*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 610, 2017.

¹⁸ La divisione dei seggi è così ripartita: Benin, 5; Burkina Faso, 6; Capo Verde, 5; Costa d'Avorio, 7; Gambia, 5; Ghana, 8; Guinea, 6; Guinea Bissau, 5; Liberia, 5; Mali, 6; Niger, 6; Nigeria, 35; Senegal, 6; Sierra Leone, 5; Togo, 5.

¹⁹ <https://parl.ecowas.int/ecowas-parliament-at-a-glance>.



Nel caso di specie, viene dunque in rilievo l'interpretazione degli artt. 1 e 18 dell'Atto supplementare. L'art. 1 definisce, al par. 14, "deputato" il componente del Parlamento dell'ECOWAS che rappresenta tutte le persone della Comunità ed è eletto a norma dell'art. 18 dell'Atto supplementare.

L'art. 18 definisce una serie di requisiti sia per la persona che per il gruppo di rappresentanti presso il Parlamento, i quali devono, in primo luogo, essere eletti a suffragio universale dai cittadini degli Stati membri. Inoltre, la rappresentanza di ciascuno Stato membro deve riflettere il più possibile la configurazione politica dello Stato. Ciascuno Stato membro deve garantire almeno il 30% di rappresentanza femminile nella delegazione parlamentare. Infine, per essere eleggibile al Parlamento della Comunità, la persona deve essere cittadina dello Stato membro, ed essere eleggibile come membro del Parlamento nazionale dello Stato, ai sensi della Costituzione o della legge elettorale.

Il primo paragrafo dell'art. 18, lett. g), precisa che, in attesa che i rappresentanti vengano eletti direttamente dai cittadini degli Stati membri, le assemblee nazionali o istituzioni equivalenti o i loro organi eleggono tra loro tali rappresentanti. L'elezione dei rappresentanti deve essere notificata ai Presidenti della Commissione e del Parlamento.

Dal punto di vista della durata del mandato, il par. 2 dispone che il rappresentante sia eletto per un periodo di quattro anni dalla data di inaugurazione della legislatura e che il mandato termini l'ultimo giorno della legislatura stessa. Nel caso in cui il rappresentante non sia rieletto a livello nazionale, questi deve comunque restare in carica fino a che il nuovo rappresentante dello Stato non sia subentrato.

Tra le previsioni citate, particolare rilevanza sembra assumere il disposto dell'art. 18, par. 1, lett. g) e, per comprenderne meglio la portata, la Corte confronta tale disposizione con quanto era previsto dell'art. 7, par. i), del Protocollo relativo al Parlamento della Comunità, come modificato dal Protocollo addizionale e successivamente abrogato dall'Atto supplementare del 2016²⁰.

L'art. 7, citato in precedenza, prevedeva l'elezione dei membri del Parlamento da parte dell'assemblea nazionale o dell'istituzione o dell'organo che la sostituisce. L'elezione dei membri del Parlamento è sempre avvenuta, sino alla precedente legislatura, per il tramite delle assemblee nazionali, o di istituzioni o organi con poteri sostitutivi.

²⁰ ECOWAS Court of Justice, *Pedido de parecer consultivo formulado pelo Presidente do Parlamento da CEDEAO*, Advisory Opinion ECW/CCJ/ADV.OPN/01/21, par. Il testo del parere è disponibile, solo in lingua portoghese, al sito http://www.courtecowas.org/wp-content/uploads/2021/06/ADV-ECW-CCJ-ADV.OPN-01-21-Parecer-Consultivo-pelo-Presidente-do-Parlamento-Da-CEDEAO-31_05_21.pdf .



La riforma introdotta dall'Atto supplementare del 2016 ha novellato la disposizione prevedendo che l'elezione dei membri del Parlamento dell'ECOWAS avvenga a suffragio diretto e che la possibilità delle assemblee nazionali, o enti equivalenti, di eleggere tali rappresentanti permanga in via transitoria²¹.

Viene confermato, anche se a titolo provvisorio, vale a dire fintanto che non termini la fase transitoria verso un'elezione a suffragio universale diretto, il riferimento a "istituzioni o organi equivalenti", che appare riconducibile a qualsiasi ente che svolge la stessa funzione delle assemblee nazionali degli Stati membri, benché formalmente diverso da un parlamento tradizionale. Ciò autorizza pertanto la possibilità di elezione di un membro del Parlamento dell'ECOWAS da parte di istituzioni o organi equivalenti alle assemblee nazionali tra i suoi membri.

Nel caso di specie, è necessario verificare se il CNT possa essere considerato un'istituzione o un organo equivalente ad un'assemblea nazionale, nel senso e nell'ambito di applicazione di cui all'art. 18, lett. g).

Il Consiglio è un organo del governo di transizione del Mali riconosciuto dall'ECOWAS, dall'Unione africana e da molti Stati. Dal punto di vista delle funzioni, può essere equiparato ad un Parlamento provvisorio che ha il compito di adottare le riforme istituzionali, elettorali e amministrative, come previsto dalla Carta transitoria.

Visto che il CNT è un organo transitorio, che esercita funzioni tipiche degli organi aventi poteri legislativi, in quanto deputato all'adozione di riforme politiche istituzionali, elettorali e amministrative, la Corte ne deduce che, finché permane la situazione di provvisorietà per la quale è stato appositamente creato, tale organo debba essere equiparato a un'istituzione o organo equivalente a un'assemblea nazionale, nel senso di cui all'art. 18, lett. g), dell'Atto supplementare. Ciò significa che è competente ad eleggere, tra i suoi membri, i rappresentanti dello Stato maliano al Parlamento dell'ECOWAS. La Corte aggiunge che, allo stato attuale, rifiutare al Mali la possibilità di partecipare a questioni di interesse comunitario apparirebbe in aperta contraddizione con l'atto di riconoscimento del governo di transizione da parte della stessa Comunità²².

Resta dunque da definire quale sia il mandato temporale dei membri eletti dal CNT al Parlamento dell'ECOWAS. L'art. 18, par. 2, dell'Atto supplementare del 2016 prevede che il mandato abbia durata quadriennale, a partire dall'inizio ufficiale della legislatura. Il Regolamento di procedura adottato nel

²¹ Tale processo di "democratizzazione" delle istituzioni dell'ECOWAS rispecchia quanto avvenuto per il Parlamento panafricano, inaugurato nel 2004 nell'ambito dell'UA, con funzioni consultive e composto, ai sensi dell'art. 5 del Protocollo istitutivo del 2001, dai rappresentanti del parlamento nazionale o di "other deliberative body" di ciascuno Stato, fino alla definizione di una procedura comune per l'elezione dei rappresentanti a suffragio universale diretto. Sull'Unione Africana, il Parlamento panafricano e la sua evoluzione, si veda R. CADIN, *Unione Africana (UA)*, in *Enciclopedia giuridica Treccani-Aggiornamento XIV*, Istituto della Enciclopedia italiana, Roma, 2006, pp. 1-11, *praesertim* p. 8.

²² *Ibidem*, par. 41.



settembre 2008 stabilisce a sua volta, all'art. 4, par. 2, che il deputato che abbia prestato giuramento al Parlamento della Comunità rimane membro e non può essere sostituito o rimosso fintanto che sia titolare di un seggio nel suo parlamento nazionale²³.

Nel caso di specie, considerando che il CNT è un organo di natura transitoria – il che significa che si estinguerà naturalmente prima del termine della legislatura, in base ai termini per i quali è stato creato – la Corte non ritiene che i membri nominati da un organo con tale natura debbano restare in carica sino al termine se l'elezione a suffragio universale avviene prima della conclusione della legislatura. L'art. 18 viene interpretato tenendo in debita considerazione lo spirito e le finalità dell'ECOWAS, utilizzando quale parametro di riferimento il principio democratico e il criterio della nomina di eletti mediante suffragio universale. Ammettere l'inderogabilità del criterio formale della permanenza in carica per tutta la durata della legislatura, secondo la Corte significherebbe mettere in discussione i principi costituzionali della democrazia rappresentativa, valori fondanti della Comunità. Nonostante l'Atto supplementare preveda che il deputato resti in carica per tutta la durata della legislatura, la Corte è dell'opinione che “*situações excecionais merecem soluções também excecionais*”²⁴.

Pertanto, la Corte ritiene che i membri del CNT eletti per rappresentare lo Stato del Mali dinanzi al Parlamento dell'ECOWAS possano svolgere tale funzione solo fino a quando durerà la situazione di provvisorietà alla base della sua creazione.

Inoltre, quando il CNT sarà estinto, i suoi membri eletti e che abbiano prestato giuramento come deputati perderanno il loro seggio nel parlamento di transizione e, di conseguenza, la legittimazione a rappresentare lo Stato del Mali nel Parlamento dell'ECOWAS, e potranno essere loro applicabili *a contrario sensu* le norme dell'art. 4, par. 2, del regolamento del Parlamento dell'ECOWAS.

La Corte conclude che gli eletti dal CNT maliano, per rappresentare lo Stato nel Parlamento della Comunità, debbano essere considerati membri a pieno titolo di quest'ultimo e, di conseguenza, essi possono prestare giuramento e restare in carica fino all'elezione dei nuovi rappresentanti da parte della futura Assemblea nazionale, eletta a suffragio universale a conclusione del processo di transizione democratica.

4. Considerazioni conclusive

La pronuncia dalla Corte di giustizia dell'ECOWAS, adottata il 31 maggio 2021, riveste un'importanza storica, in quanto è il primo parere rilasciato dalla Corte sin dalla sua istituzione, avvenuta con il

²³ *Ibidem*, par. 45.

²⁴ *Ibidem*, par. 48.

Protocollo del 1991, e si inserisce nel solco dell'attività consultiva condotta dai principali organi giudiziari internazionali.

La funzione consultiva dei tribunali e delle corti ha ormai assunto una valenza centrale nell'ordinamento giuridico internazionale. Benché i pareri non vincolino per definizione gli organi che li hanno richiesti, salvo alcune situazioni particolari²⁵, essi rappresentano un elemento di straordinario valore giuridico²⁶, contribuendo all'affermazione di una determinata interpretazione delle norme generali e particolari²⁷.

Nel caso di specie, la pronuncia della Corte ha contribuito a interpretare in modo organico una norma importante dell'ordinamento giuridico dell'ECOWAS, relativa alla nomina dei componenti del Parlamento della Comunità. La Corte non si è fermata alla lettera della norma, bensì ha cercato di ricostruire lo spirito della disposizione richiamata, tenendo conto dell'unità dell'ordinamento giuridico, delle circostanze in cui il diritto è stato redatto e delle condizioni specifiche in cui esso è applicato. Tale interpretazione a carattere sistematico e teleologico è anche funzionale a trovare una soluzione che si dimostri utile al normale prosieguo dell'attività del Parlamento, organo che ha richiesto il parere, e che, al contempo, non complichino una situazione già di per sé difficile, quale la partecipazione di rappresentanti del Mali ai lavori degli organi dell'ECOWAS.

La Corte ha ritenuto rilevanti alcuni elementi di carattere politico che, se non presi in debita considerazione, avrebbero probabilmente condotto i giudici all'espressione di un diverso parere²⁸. Il

²⁵ Si pensi alla situazione in cui il dovere di considerare obbligatorio il parere derivi da un accordo del quale il soggetto richiedente sia parte contraente. Ad es. rileva Marchisio come l'art. 66 par. 2 e) della Convenzione di Vienna del 1986 sui trattati tra Stati e organizzazioni internazionali e tra organizzazioni internazionali dispone che, in caso di controversie concernenti l'applicazione o l'interpretazione di norme riguardanti lo *ius cogens*, di cui sia parte un'organizzazione internazionale, sia richiesto un parere della Corte, che sarà accettato come decisivo da tutte le parti della controversia". S. MARCHISIO, *Corso di diritto internazionale*³, Torino, 2021, p. 408.

²⁶ Secondo Conforti, "basti citare per tutte le regole che si sono formate in tema di riserve a partire dal famoso Parere consultivo del 1951 o quelle in tema di personalità delle Organizzazioni internazionali, sulla spinta dei Pareri consultivi del 1948 sui danni subiti dai funzionari delle Nazioni Unite e del 1980 sull'interpretazione dell'Accordo del 25 marzo 1951 tra l'Organizzazione Mondiale della Sanità e l'Egitto". B. CONFORTI, *Il ruolo del giudice nel diritto internazionale*, in *European Journal of Legal Studies*, 1, 2007, p. 5. Villani richiama il diritto di autodeterminazione dei popoli di cui la Corte internazionale di giustizia, "in alcuni celebri pareri consultivi, ha definito la norma consuetudinaria che contempla tale diritto come norma implicante un obbligo *erga omnes* per tutti gli Stati". U. VILLANI, *La funzione consultiva della Corte internazionale di giustizia*, in *La Comunità internazionale*, Vol. LXXIV, 2019, pp. 51-52.

²⁷ Cfr. K. OELLERS-FRAHM, *Lawmaking Through Advisory Opinions?*, in *German Law Journal*, 12, 2011, pp. 1033-1055.

²⁸ Alcuni autori fanno riferimento a una presunta "judicialization of mega-politics" come una "judicialization of disputes that arise from electoral processes of ECOWAS Member States, judicial monitoring of electoral procedures, judicialization of good governance narratives, constitutional and electoral law amendments, regime changes. These emerging category of judicialized political cases open the boundaries of the ECOWAS Community Court and its imminent involvement in the political sphere of its Member States beyond the original substantive mandate of the court". O. D. AKINKUGBE, *Towards an Analysis of the Mega-Political Jurisprudence of the ECOWAS Community Court of Justice*, in J. T. GATHII (ed. by), *The Performance of Africa's International Courts*, Oxford, 2020, p. 151. Si veda anche, in generale, R. HIRSCHL, *The Judicialization of Politics*, in R. E. GOODIN (eds.), *The Oxford Handbook of Political Science*, Oxford, pp. 254-274.



criterio dell'elezione a suffragio universale dei membri del Parlamento è stato, infatti, inizialmente sacrificato in nome di una “*realpolitik* giuridica” basata sul principio di effettività e di un dichiarato supporto dell'ECOWAS al processo di transizione maliano per essere poi successivamente recuperato come criterio cardine di una soluzione giuridica equa con riferimento ai termini temporali del mandato dei deputati maliani presso il Parlamento della Comunità.

La menzionata importanza della pronuncia, che va oltre il piano giuridico, è stata tuttavia oscurata dai contemporanei eventi occorsi in seno all'ECOWAS e ai principali organismi internazionali che stanno seguendo l'evoluzione della transizione maliana.

In seguito all'ultimo colpo di stato del 24 maggio 2021, infatti, è stato immediatamente rilasciato un comunicato da parte del *Local Transition Monitoring Committee*, composto da rappresentanti di ECOWAS, UA, MINUSMA, Francia, Germania, Regno Unito, Stati Uniti, Unione europea, per esprimere profonda preoccupazione e una ferma condanna degli arresti perpetrati ai danni del Presidente e del Primo Ministro, dei quali è stata chiesta la scarcerazione immediata²⁹.

Il Summit straordinario dei Capi di Stato e di Governo dell'ECOWAS, tenutosi ad Accra il 30 maggio 2021, il giorno antecedente alla seduta della Corte di giustizia, si è concluso con la condanna unanime del colpo di stato, quale violazione delle decisioni adottate al Summit straordinario del 15 settembre 2020 e quale violazione della *Charte de la Transition*.

I Capi di Stato e di Governo, riaffermando l'importanza che la transizione è conforme ai principi fissati dal Protocollo ECOWAS del 2001 sulla democrazia e la *good governance*, hanno biasimato l'azione del neo-Presidente Goïta e deciso di sospendere il Mali e i suoi rappresentanti da tutte le istituzioni dell'ECOWAS³⁰. Tale decisione è accompagnata dalla richiesta di nominare un nuovo Primo Ministro “civile”, formare un nuovo governo indipendente dai poteri militari e rispettare i termini stabiliti durante il primo Summit straordinario del 2020³¹. A tal riguardo, “*the date of 27th February 2022 already announced for the Presidential election should be absolutely maintained*”³² e “*the Head of the transition, the Vice President and the Prime Minister of the transition should not, under any circumstances, be candidates for the forthcoming Presidential election*”³³.

²⁹ <https://minusma.unmissions.org/en/joint-statement-situation-mali-may-24-2021>.

³⁰ Comunicato diramato dall'ECOWAS *Authority of Heads of State and Government* al termine dell'*Extraordinary Summit on the political situation in Mali*, 30 maggio 2021, par. 8, lett. b), <https://www.ecowas.int/communique-extraordinary-summit-on-the-political-situation-in-mali/>. In seguito, anche “*the AU suspended Mali from their organisations. France, which is Mali's main military partner, also suspended joint operations with Mali's military*”. Si veda il *Monthly Forecast, July 2021*, del Security Council Report. <https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2021-07/west-africa-and-the-sahel-6.php>.

³¹ Comunicato diramato dall'ECOWAS *Authority of Heads of State and Government*, cit., par. 8, lett. e).

³² *Ibidem*.

³³ *Ibidem*, lett. f).



Sulla falsariga delle misure adottate dall'ECOWAS, il 1° giugno 2021 si è pronunciato il Consiglio di pace e sicurezza dell'Unione Africana, condannando con forza la condotta delle forze di sicurezza maliane e sospendendo il Mali dalla partecipazione a tutte le attività dell'Organizzazione “*until normal constitutional order has been restored in the country*”³⁴.

A tali decisioni si è accodata la Risoluzione 2584 (2021) del Consiglio di sicurezza che ha condannato “*the violation of the Transition Charter constituted by the arbitrary arrest of the transitional leaders by elements of the Defense and Security forces on 24 May 2021*”³⁵. Il Consiglio “[u]rges the Malian parties to effectively [...] achieve the Political Transition, the return to constitutional order and the power handover to democratically elected civilian authorities within the 18-month timeline set out in the Transition Charter and in accordance with the demands expressed by ECOWAS on 30 May 2021 with presidential election on 27 February 2022”³⁶.

Alla luce di tali avvenimenti, la pronuncia della Corte di giustizia appare quasi superata dagli eventi, se letta solo con riferimento alla situazione maliana. Applicando una chiave di lettura più ampia, il parere rappresenta comunque un precedente importante, che evidenzia un approccio inclusivo della Corte verso questioni sostanziali e procedurali che riguardino la partecipazione dello Stato ai lavori degli organi della Comunità, anche in una situazione politicamente eccezionale quale il processo di transizione maliano. Proprio per tali ragioni, esso assume un'importanza che va oltre l'attuale caso del Mali e diventa uno standard applicabile anche per altri contesti di crisi che presentano caratteri simili, dal punto di vista delle condizioni socioeconomiche, e di cui, ad oggi, non sembra potersi escludere un'evoluzione in senso peggiorativo³⁷.

gianfranco gabriele nucera

³⁴ AU Peace and Security Council, *Communiqué*, PSC/PR/COMM.(1001(2021)), 1001st Meeting, 1 June 2021, par. 3.

³⁵ UN Security Council, *Resolution 2584 (2021)*, cit., Preambolo.

³⁶ *Ibidem*, par. 4.

³⁷ Si pensi alle complesse crisi attualmente in corso nella regione, ad esempio, in Niger, Burkina Faso, Costa d'Avorio e Nigeria, acuite dalla pandemia e dalla pressante emergenza climatica. Si vedano: Security Council Report, *Monthly Forecast, July 2021*, cit.; Institute for Security Studies, *Terrorism in Côte d'Ivoire is no longer just an external threat*, <https://issafrica.org/iss-today/terrorism-in-cote-divoire-is-no-longer-just-an-external-threat>; *A Hunger Crisis Is Looming for 31 Million People in West Africa*, <https://www.globalcitizen.org/en/content/31-million-people-face-famine-crisis-west-africa/>; Africa Center for Strategic Studies, *Climate Change Amplifies Instability in Africa*, <https://africacenter.org/spotlight/climate-change-amplifies-instability-in-africa/>.