

FOCUS AFRICA

RASSEGNE DI DOCUMENTAZIONE

15 SETTEMBRE 2021

Elezioni e COVID-19: il difficile bilanciamento tra il diritto alla salute e il diritto al voto nella prospettiva della Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli



Elezioni e COVID-19: il difficile bilanciamento tra il diritto alla salute e il diritto al voto nella prospettiva della Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli*

Nota a [Corte Africana dei Diritti dell'Uomo e dei Popoli, Request for Advisory Opinion by the Pan African Lawyers Union \(PALU\) on the Right to Participate in the Government of One's Country in the Context of an Election Held During a Public Health Emergency or a Pandemic, such as the Covid-19 Crisis, No. 001/2020, Advisory Opinion, 16 luglio 2021.](#)

1. L'impatto del COVID-19 sulle elezioni politiche in Africa: profili introduttivi

La diffusione della pandemia di COVID-19 e la conseguente necessità di introdurre misure volte a tutelare la salute pubblica hanno avuto, come noto, delle ripercussioni notevoli sul piano economico, sociale e umano. In particolare, le misure impiegate per contenere la propagazione del virus, evidentemente poste a salvaguardia del diritto alla salute, hanno seriamente pregiudicato il godimento di un'ampia gamma di diritti fondamentali¹ tra cui quello al voto e quello allo svolgimento di elezioni libere, eque ed inclusive, limitando dunque, più in generale, il diritto di ogni individuo a partecipare al governo del proprio paese e alla direzione degli affari pubblici. A partire dal marzo del 2020², tutti gli Stati che avevano in programma lo svolgimento delle elezioni politiche (sia a livello nazionale che locale) nella seconda metà del 2020 e ad inizio 2021, si sono trovati pertanto a dover fronteggiare difficoltà di non poco conto. Molti Stati hanno infatti dovuto stabilire se procedere regolarmente con lo svolgimento delle elezioni così come programmato od optare, al contrario, per un rinvio delle stesse, interrogandosi peraltro su quale dovesse essere l'autorità competente a pronunciarsi in tal senso. È evidente che, nel caso in cui si decida di tenere regolarmente le elezioni, le autorità statali dovranno definire accuratamente le modalità di svolgimento delle stesse alla luce del quadro pandemico e delle esigenze di tutela della salute pubblica ad esso

* Nota valutata dalla direzione del Focus.

¹ Si veda in generale UNGA, *Impact of the Coronavirus Disease (COVID-19) Pandemic on the Enjoyment of Human Rights Around the World, Including Good Practices and Areas of Concern - Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights*, UN Doc A/HRC/46/19, 18 gennaio 2021.

² Si ricordi che l'11 marzo del 2020, il Direttore generale dell'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS), Tedros Adhanom Ghebreyesus, ha riconosciuto al COVID-19 natura di pandemia globale: WORLD HEALTH ORGANIZATION, *WHO Director-General's Opening Remarks at the Media Briefing on COVID-19*, 11 marzo 2020 (disponibile sul [sito](#) dell'OMS).



intimamente sottese; al contrario, qualora si propenda per un rinvio, risulterà necessario determinare non solo chi ha il potere di disporre il posticipo e, conseguentemente, fissare una nuova data per le elezioni ma anche e soprattutto individuare le modalità procedurali attraverso cui giungere alla decisione del rinvio, specificando allo stesso tempo i criteri e le condizioni legittimanti quest'ultima. Si tratta, in sostanza, di scelte piuttosto complesse che, oltre a dover tener conto in maniera adeguata delle imperative esigenze di sanità pubblica, del quadro normativo disciplinante la materia delle elezioni vigente in un determinato Stato e di diversi fattori di natura economica, politica e logistica afferenti alle dinamiche interne di quest'ultimo, non possono sminuire o comunque non tenere in considerazione anche gli obblighi internazionali e regionali dello Stato in materia di diritti umani³. Se da un lato, nello Stato in cui vengono adottate, tali decisioni hanno inevitabilmente delle profonde implicazioni per quel che concerne la tenuta della democrazia e per una tutela effettiva dei diritti fondamentali della persona⁴, dall'altro, a livello globale, esse mettono duramente alla prova la solidità della *governance* statale e, più specificamente, dello Stato di diritto (la c.d. *rule of law*) nei diversi continenti, *in primis*, in quello africano⁵.

Con l'avvento della pandemia di COVID-19, si è assistito in diversi Stati ad un rinvio delle elezioni politiche ivi pianificate che non ha precedenti nella storia. Il *database* regolarmente aggiornato e curato dall'Istituto Internazionale per la Democrazia e l'Assistenza Elettorale (IDEA) rileva come tra il 21 febbraio del 2020 e il 21 luglio del 2021 almeno 78 Paesi in tutto il mondo abbiano deciso di posticipare, a causa del COVID-19, le elezioni nazionali o locali programmate, notando tuttavia come «*at least 128 countries and territories have decided to hold national or subnational elections despite concerns related to COVID-19 ...*»⁶. Nel continente africano, la diffusione della pandemia è coincisa con la programmazione di diversi

³ THE COMMONWEALTH, *Managing Elections in the Context of COVID-19: Perspectives from the Commonwealth*, Commonwealth Elections and COVID-19 Briefing Paper, 2020/01, in particolare pp. 5-7 (testo consultabile sul sito del [Commonwealth](#)). Più specificamente si veda la puntuale ricostruzione di A. DE GUTTRY, *Diritto di voto e pandemia: le norme internazionali e gli interventi degli organismi sovranazionali*, in *Federalismi.it*, n. 20/2020 (esaminando nello specifico se le decisioni di rinvio adottate da alcuni Stati si presentano conformi ai dettami dei principali strumenti internazionali e regionali a tutela dei diritti umani).

⁴ Con specifico riferimento ad alcuni Stati africani, si veda, per un primo quadro generale, INTERNATIONAL FEDERATION FOR HUMAN RIGHTS (FIDH), *Covid-19 and Elections in Sub-Saharan Africa: What Risks for Democracy and Human Rights?*, 14 maggio 2020 (testo disponibile sul [sito](#) della Federazione). Per quanto riguarda i paesi europei, si veda invece la recente [relazione interinale](#) adottata dalla Commissione Europea per la Democrazia attraverso il Diritto (la c.d. Commissione di Venezia) nell'ottobre del 2020: COUNCIL OF EUROPE, *Interim Report on the Measures Taken in the EU Member States as a Result of the Covid-19 Crisis and Their Impact on Democracy, the Rule of Law and Fundamental Rights*, Venice Commission, 124th Plenary Session, CDL-AD(2020)018-e, 8-9 ottobre 2020.

⁵ Si veda INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE, *The Impact of the COVID-19 Pandemic on Constitutionalism and the Rule of Law in North African Countries*, Analytical Report, Webinar, 30 giugno 2020 (consultabile sul [sito](#) dell'Istituto).

⁶ Si veda nel dettaglio IDEA, *Global Overview of COVID-19 Impact on Elections*, 26 luglio 2021 (consultabile sul [sito](#) dell'Istituto), aggiungendo peraltro come «*at least, 56 countries and territories have held elections that were initially postponed due to concerns related to COVID-19 ...*».



appuntamenti elettorali a livello presidenziale, regionale e locale nel 2020⁷ e nel 2021⁸ e molti Stati africani (tra cui l'Algeria, la Costa d'Avorio, la Guinea, il Malawi e il Mali) hanno scelto comunque di rispettare i calendari elettorali, seppur, in molti casi, con dei ritardi⁹. Tuttavia, sin da subito, più parti hanno sollevato le proprie preoccupazioni riguardo le modalità di svolgimento - nel loro complesso - dei procedimenti elettorali durante la pandemia, sottolineando la necessità di adottare gli accorgimenti idonei a garantire la credibilità e la trasparenza dell'intero *iter* elettorale, pur con il mantenimento delle rigide misure anti-COVID-19 la cui importanza, ai fini preventivi del contagio, deve considerarsi ad ogni modo imprescindibile¹⁰; in particolare, sono state ben evidenziate le potenziali criticità derivanti dalle restrizioni apposte alle campagne elettorali, si sono espressi dubbi riguardo la corretta registrazione dei votanti e si è resa palese l'evidente incapacità delle fasce più vulnerabili della popolazione di prendere parte ai processi elettorali¹¹. Parallelamente, in quegli Stati africani in cui l'esecutivo ha al contrario disposto di rinviare le elezioni¹², la dottrina ha espresso preoccupazioni circa la mancata consultazione con tutte le parti interessate nel momento in cui si è optato per il rinvio, rimarcando a riguardo la scarsa trasparenza 'partecipativa' che spesso ha caratterizzato le relative decisioni¹³.

Indipendentemente dal fatto che si decida di rispettare il calendario elettorale o di stabilirne un rinvio, è evidente come in entrambi i casi, la decisione da ultimo adottata da uno Stato abbia dei seri riflessi sui diritti fondamentali degli individui soggetti alla sua giurisdizione¹⁴. Ai fini della pronuncia che ci si accinge

⁷ ELECTORAL INSTITUTE FOR SUSTAINABLE DEMOCRACY IN AFRICA, *2020 African Election Calendar*, gennaio 2021 (disponibile sul [sito](#) dell'Istituto).

⁸ ELECTORAL INSTITUTE FOR SUSTAINABLE DEMOCRACY IN AFRICA, *2021 African Election Calendar*, agosto 2021 (disponibile sul [sito](#) dell'Istituto).

⁹ IDEA, *Global Overview of COVID-19 Impact on Elections*, cit., nota 6.

¹⁰ Per una panoramica generale sul punto, si segnala A. OULEPO, *COVID-19 Impact on Africa Elections*, in *The Cairo Review of Global Affairs*, 5 maggio 2020.

¹¹ Si veda anche R. NACKERDIEN, *Voting in a Pandemic: Lessons for Elections in Africa in 2021*, [Brookings](#), 1° febbraio 2021.

¹² Tra gli Stati che hanno optato per un rinvio figurano l'Etiopia, il Gambia e la Nigeria: si veda IDEA, *Global Overview of COVID-19 Impact on Elections*, cit., nota 6.

¹³ Per un'ampia disamina in materia: T.S. JAMES & S. ALIHODZIC, *When is it Democratic to Postpone an Election? Elections During Natural Disasters, COVID-19, and Emergency Situations*, in *Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy*, vol. 19(3), 2020, pp. 344-362.

¹⁴ Con specifico riferimento alla possibilità di un rinvio, parte della dottrina ha affermato che uno svolgimento regolare delle elezioni così come *ab origine* programmato rappresenta un baluardo imprescindibile per la salvaguardia dei diritti democratici dei cittadini soprattutto «*at a time when significant state power is being concentrated in the executive branch through the exercise of powerful emergency measures*». Così A. BANBURY, *Opinion: Elections and COVID-19 - What We Learned from Ebola*, [Devex.org](#), 8 aprile 2020. In termini simili, è stato osservato come l'optare per un rinvio delle elezioni possa seriamente rappresentare una minaccia per la democrazia nel continente africano dal momento che una decisione di rinvio può verosimilmente condurre ad una situazione di instabilità politica e causare incertezze circa l'effettivo svolgimento delle elezioni in futuro. In tal senso, si veda I. BOSMAN, *How COVID-19 Undermines Democracy in Africa*, [Premium Times](#), 19 luglio 2021 (adducendo come esempio il caso dell'Etiopia e del Senegal ed evidenziando come un ritardo nello svolgimento delle elezioni possa anche essere interpretato dai partiti di opposizione come una strategia adottata da parte di chi è al governo per consolidare il proprio potere). Non si è



a commentare, è infatti importante sottolineare come sostanzialmente, nel tentativo di adempiere ai propri obblighi in materia di diritti umani, gli Stati si trovino a dover affrontare un grande dilemma: da un lato, infatti, essi, di fronte alla pandemia, hanno l'obbligo di salvaguardare il diritto alla salute e alla vita dei propri cittadini che implica l'adozione di tutta una serie di misure volte a ridurre il contatto fisico per contenere la diffusione del virus; in tale ottica, gli Stati potranno dunque optare per un rinvio delle elezioni o, in alternativa, decidere di procedere comunque con il regolare svolgimento delle attività elettorali, introducendo tuttavia, in quest'ultimo caso, diverse misure preventive che potranno, ad esempio, risolversi nell'elaborazione di una rigida normativa sanitaria, in provvedimenti volti a garantire il distanziamento sociale durante la giornata elettorale o nel maggior impiego di modalità di voto alternative, come il voto per corrispondenza. Dall'altro lato, tuttavia, la decisione di rinvio, l'adozione di stringenti misure di prevenzione del rischio di contagio e il ricorso a metodi alternativi di voto possono incidere in maniera significativa sia sul diritto alla partecipazione politica dei cittadini sia sulle correlate libertà di espressione e di associazione, l'esercizio delle quali risulta di fatto essere essenziale per garantire l'effettiva partecipazione dei cittadini agli affari pubblici. In particolare, con specifico riferimento a quei casi in cui uno Stato decida di tenere le elezioni durante la pandemia, è stato ad esempio ben osservato come le misure anti-COVID-19 adottate dai governi *«that restrict movement and social gatherings significantly hinder election preparations and delivery, and risk reducing scrutiny, transparency and participation in the electoral process»*¹⁵. Le misure volte a prevenire il contagio sono potenzialmente in grado di minare alla base quell'insieme di regole, procedure e principi elettorali universalmente accettati, compromettendo, ad esempio, la capacità di ottenere i documenti necessari per presentare la propria candidatura o la conduzione delle campagne elettorali in maniera efficace¹⁶. In definitiva, gli Stati africani si trovano oggi

tuttavia mancato di sottolineare come, al contrario, l'eventuale decisione di svolgere regolarmente le elezioni in tempo di pandemia possa parimenti costituire una minaccia per la democrazia e per l'effettivo godimento di quei diritti fondamentali ad essa sottesi, stante i rischi legati ad una scarsa affluenza alle urne che talvolta potrebbero derivare dalla decisione di procedere comunque con le elezioni (nonostante infatti l'adozione di stringenti misure volte a contenere la diffusione del virus, una quota significativa dei cittadini aventi diritto al voto potrebbe decidere di non recarsi alle urne, valutando il rischio di infezione comunque eccessivamente elevato). È evidente come uno scenario simile presenti criticità sotto il profilo della formazione di una vera rappresentanza. Più in generale, sulle problematiche connesse alla scelta di procedere o meno con lo svolgimento delle elezioni durante la pandemia e su quale possa essere la soluzione migliore per garantire effettivamente una democrazia ben funzionante negli Stati del continente africano si veda la puntuale analisi *state by state* di H. SLIM, *Electoral Process in Africa: The Impact of COVID-19 and Challenges for the EU*, in *European View*, vol. 19(2), 2020, pp. 212-221, in particolare pp. 212-216.

¹⁵ Così THE COMMONWEALTH, *COVID-19 and Election Management in Africa: Challenges, Innovations and Opportunities*, Commonwealth Elections and COVID-19 Briefing Paper, 2021/01, p. 5 (testo consultabile sul sito del [Commonwealth](#)).

¹⁶ THE COMMONWEALTH, *COVID-19 and Election Management in Africa*, *op. cit.*, p. 8 in cui si evidenzia come *«[s]uch restrictions also impact campaigning and the ability of political parties and voters to interact in the run up to the elections»*.

di fronte ad un vero e proprio dilemma corneliano¹⁷ che si sostanzia nel dover scegliere tra la salvaguardia del diritto alla salute dei propri cittadini (e dunque la sicurezza umana) e la tutela del diritto al voto (e quindi la difesa della democrazia)¹⁸.

Detto ciò, nel continente africano la tensione insita nella necessità da parte degli Stati di dover ‘riconciliare’ due obblighi in materia di diritti umani apparentemente in conflitto tra loro è stata recentemente oggetto di analisi giuridica da parte della Corte africana dei diritti dell’uomo e dei popoli (CADUP) in un suo recente parere consultivo emanato lo scorso 16 luglio 2021¹⁹. In esso, i giudici africani, hanno statuito inequivocabilmente che tutti gli Stati membri dell’Unione Africana (UA) hanno l’obbligo, a norma del diritto internazionale dei diritti umani, di assicurare, durante la pandemia, la correttezza e la trasparenza delle elezioni politiche, pur dovendo comunque adottare al contempo tutte le misure necessarie per arginare la trasmissione del virus (e tutelare quindi il diritto alla salute). La Corte ha pertanto raccomandato agli Stati africani che hanno deciso di procedere regolarmente con l’organizzazione e lo svolgimento delle elezioni durante la pandemia di garantire che le misure restrittive anti-contagio messe in atto risultino proporzionate, non discriminatorie ed inidonee a ledere il godimento di altri diritti fondamentali.

Alla luce del quadro descritto, il presente contributo intende brevemente dare atto del citato parere della CADUP, evidenziando come il fulcro di quest’ultimo risieda, da un lato, nella posizione di preminenza attribuita dai giudici africani al diritto nazionale per quanto concerne la scelta di tenere o meno le elezioni durante la pandemia e, dall’altro, nel ruolo rivestito dai principali strumenti africani internazionali a tutela dei diritti umani (in particolare dalla Carta africana dei diritti dell’uomo e dei popoli [Carta africana] e dalla Carta africana sulla democrazia, le elezioni e il buon governo [CADEG]) nel permeare le concrete modalità di svolgimento delle elezioni stesse.

2. Il parere consultivo della Corte africana: il primato del diritto interno nel prisma dei diritti umani

¹⁷ Così A. OULEPO, *COVID-19 Impact on Africa Elections*, cit., nota 10 (secondo cui «[l]eaders are now facing a Cornelian dilemma: to organize elections and raise the risk of spreading the pandemic, or to postpone the election and face accusations of authoritarianism»).

¹⁸ In questi termini, K. MATLOSA, *Elections in Africa During Covid-19: The Tenuous Balance Between Democracy and Human Security*, in *Politikon: South African Journal of Political Studies*, vol. 48(2), 2021, pp. 159-173, il quale sottolinea tuttavia come, in molti Stati africani, la cruda realtà imponga necessariamente di non poter effettuare una scelta, dovendosi pertanto promuovere congiuntamente sia la democrazia (e quindi i diritti che ne derivano tra cui quello al voto) che la sicurezza umana (e dunque il diritto alla vita e quello alla salute) attraverso un loro delicato ma quanto mai imprescindibile bilanciamento. Lo stesso Autore rileva peraltro sottilmente come «[t]his uneasy balancing act may either bolster democratisation or incubate autocratisation depending on contexts» (p. 159).

¹⁹ CADUP, *Request for Advisory Opinion by the Pan African Lawyers Union (PALU) on the Right to Participate in the Government of One’s Country in the Context of an Election Held During a Public Health Emergency or a Pandemic, such as the Covid-19 Crisis*, No. 001/2020, Advisory Opinion, 16 luglio 2021.

L'adozione del parere oggetto di analisi consegue ad una richiesta presentata dall'Unione degli avvocati panafricani (UAPA) alla CADUP nel maggio del 2020 con la quale l'organizzazione forense chiedeva ai giudici africani di fornire indicazioni in merito alle modalità di svolgimento delle elezioni che avrebbero dovuto essere adottate dagli Stati africani e dalle varie istituzioni regionali durante la pandemia. In particolare, l'associazione chiedeva alla CADUP di formulare i suoi pareri circa le misure necessarie da implementare per assicurare la correttezza e la trasparenza nei processi elettorali durante la pandemia e di indicare i criteri per garantire il rispetto del diritto internazionale (dei diritti umani) nel caso in cui le modalità di svolgimento delle elezioni concretamente impiegate dagli Stati fossero suscettibili di porsi in contrasto con quest'ultimo. A fronte della richiesta presentata dall'UAPA, con la quale venivano formulati alla Corte una serie di quesiti aventi ad oggetto *lato sensu* le potenziali implicazioni di una situazione di emergenza sanitaria sulla conduzione dei processi elettorali negli Stati membri dell'UA²⁰, i giudici africani, dopo aver riconosciuto la propria giurisdizione in materia e dichiarato la richiesta ammissibile²¹, decidono nel proprio parere di raggruppare le varie questioni sollevate dall'UAPA in tre distinte e fondamentali categorie tematico-concettuali. Secondo i giudici africani, infatti, i quesiti formulati dall'UAPA possono essere così sintetizzati: **a)** sulla base di quali criteri gli Stati devono decidere se procedere o meno con lo svolgimento delle elezioni nel contesto di un'emergenza sanitaria pubblica o di una pandemia come quella derivante dalla diffusione del COVID-19?; **b)** quali sono gli obblighi degli Stati volti a garantire il diritto dei propri cittadini a partecipare al governo del proprio paese nel contesto di elezioni politiche che si svolgono durante una pandemia?; **c)** quali sono gli obblighi facenti capo agli Stati nel caso in cui questi optino per un rinvio delle elezioni a causa della pandemia?²². *In primis*, la Corte ricorda che, nonostante non tutti gli Stati membri dell'UA abbiano ratificato gli strumenti internazionali a tutela dei diritti umani indicati dall'UAPA nella sua richiesta (vale a dire la Carta africana e la CADEG), in base all'art. 3(h) dell'Atto Costitutivo dell'UA, tutti gli Stati membri dell'UA si sono comunque impegnati a promuovere e tutelare «*human and peoples' rights in accordance with the African Charter on Human and Peoples' Rights and other relevant human rights instruments*»²³ e pertanto hanno assunto l'obbligo di garantire il rispetto dei diritti umani

²⁰ Si veda CADUP, *Request for Advisory Opinion*, cit., § 8.

²¹ *Ibid.*, §§ 15-39. A riguardo, sia consentito rimandare a F. VONA, *Diritti umani e normative sul vagabondaggio: il parere consultivo della Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli*, *Federalismi.it*, *Focus Africa*, n. 1/2021, p. 7 (in particolare nota 22). In tema di giurisdizione e di ammissibilità della richiesta, i giudici africani adottano infatti una linea argomentativa pressochè simile a quella impiegata in un altro recente parere consultivo fornito dalla CADUP in materia di normative sul vagabondaggio. Quest'ultimo è stato parimenti emanato a seguito di un'istanza formulata dall'UAPA e dunque, soprattutto in punto di giurisdizione, le considerazioni svolte dai giudici in tale sede non si discostano di molto da quelle fatte proprie nel parere oggetto di analisi.

²² *Ibid.*, § 41.

²³ Così ORGANIZATION OF AFRICAN UNITY (OAU), *Constitutive Act of the African Union*, art. 3(h), 1° luglio 2020 (testo consultabile al seguente [link](#)).



in qualsiasi circostanza²⁴. Chiarito ciò, i giudici africani procedono poi ad una disamina di ciascuna delle tre questioni da essi precedentemente ‘cristallizzate’.

Con riferimento alla prima questione enucleata, la Corte, dopo aver ricordato che uno dei principi fondamentali della democrazia è rappresentato da una conduzione regolare, trasparente, libera ed equa delle elezioni volta a creare i presupposti per garantire il principio dell’alternanza democratica²⁵, ha stabilito che gli Stati membri, qualora lo ritengano possibile, possono procedere regolarmente con lo svolgimento delle elezioni durante la pandemia in accordo con le tempistiche definite dalla normativa elettorale interna²⁶. Secondo i giudici, infatti, l’art. 13(1) della Carta africana²⁷, letto congiuntamente con le disposizioni della CADEG²⁸, richiamando il diritto interno nazionale, lascerebbe a quest’ultimo il compito di regolare le condizioni in presenza delle quali vanno tenute le elezioni (e dunque esercitato il diritto di ogni cittadino a partecipare liberamente al governo del proprio paese) e pertanto, analogamente, affiderebbe alle autorità nazionali anche il potere e la scelta di deliberarne o meno un rinvio²⁹. È importante osservare come la Corte, pur riconoscendo che la decisione di procedere o meno con un rinvio in tempo di pandemia sia riservata agli organi statali competenti, ritiene comunque imprescindibile la previa consultazione delle autorità sanitarie e dei vari attori politici interessati (compresi i rappresentanti della società civile) in modo tale da assicurare il carattere inclusivo del processo decisionale. Secondo i

²⁴ CADUP, *Request for Advisory Opinion*, cit., § 44. I giudici aggiungono peraltro come la richiesta volta alla formulazione di un parere consultivo possa essere presentata alla CADUP da qualsiasi Stato membro dell’UA e non solo quindi da quegli Stati che hanno ratificato gli strumenti internazionali in materia di diritti umani elaborati in seno all’UA. Essi, dunque, evidenziano come i pareri consultivi siano volti a fornire indicazioni a tutti gli Stati membri dell’UA in modo da agevolare il rispetto da parte di quest’ultimi dei propri obblighi internazionali in materia di diritti umani (si veda il § 46 del parere).

²⁵ *Ibid.*, § 51.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ In base all’art. 13(1) della Carta africana, «[e]very citizen shall have the right to participate freely in the government of his country, either directly or through freely chosen representatives in accordance with the provisions of the law». Nel delineare il contenuto della disposizione, la Commissione africana sui diritti dell’uomo e dei popoli (CMADUP) ha statuito che «every citizen shall have the right and the opportunity, without any of the distinctions mentioned in Article 2, and without unreasonable restrictions, to take part in the conduct of government of his country, directly or through freely chosen representatives, which includes to vote and to be elected at genuine periodic elections which shall be by universal and equal suffrage and shall be held by secret ballots». Così CMADUP, *Mouvement Ivoirien des Droits Humains v. Côte d’Ivoire*, Communication No. 246/2002, [2008] ACHPR 88 (decisione del 29 luglio 2008), § 76.

²⁸ AFRICAN UNION, *African Charter on Democracy, Elections and Governance*, 30 gennaio 2007, entrata in vigore il 15 febbraio 2012 (consultabile al seguente [link](#)). È opportuno brevemente ricordare come la CADEG costituisca un trattato africano che sviluppa i principi contenuti nell’Atto Costitutivo dell’UA (richiamati espressamente nel preambolo) e che delinea nel dettaglio il contenuto dello stesso art. 13(1) della Carta africana. Come peraltro chiarito dalla CADUP nel caso *The Matter of Actions Pour la Protection des Droits de l’Homme (APDH) v. The Republic of Côte d’Ivoire*, App. n. 001/2014 (sentenza del 18 novembre 2016), la CADEG è uno strumento giuridico a tutela dei diritti umani rientrante nella sua «jurisdiction to interpret and apply» (così § 65 della sentenza). Sull’asserita giustiziabilità della CADEG, si veda nel dettaglio B. KIOKO, *The African Charter on Democracy, Elections and Governance as a Justiciable Instrument*, in *Journal of African Law*, vol. 63 (Supplement S1), 2019, pp. 39-61.

²⁹ CADUP, *Request for Advisory Opinion*, cit., § 52.



giudici, la consultazione non deve avere ad oggetto solamente la decisione concernente il rinvio, ma anche il contenuto delle misure idonee a garantire che le elezioni vengano svolte in modo trasparente, libero ed equo³⁰.

Sotto tale aspetto, nel porre al centro del loro ragionamento l'importanza di avviare delle consultazioni con gli attori politici interessati, i giudici africani si mostrano sensibili nei confronti di quello che può essere considerato come un elemento fondamentale del processo democratico: lo strumento della consultazione si fonda infatti sul principio della partecipazione effettiva dei cittadini ai processi democratici e di sviluppo enunciato nell'art. 3(7) della CADEG³¹ ed è anche al centro di una recente Risoluzione adottata dalla Commissione africana dei diritti dell'uomo e dei popoli sui diritti umani intesi quali pilastro centrale di una risposta efficace contro il COVID-19³². Peraltro, i giudici, citando esplicitamente l'art. 2(1) del Protocollo sulla democrazia e il buon governo della Comunità Economica degli Stati dell'Africa Occidentale (ECOWAS)³³, sembrano implicitamente alludere al rilievo che viene ad assumere il processo decisionale di matrice consultiva quale strumento volto a prevenire eventuali strumentalizzazioni politiche dell'emergenza sanitaria, evidentemente tese ad un'estensione *sine die* del mandato governativo di colui che si trova al potere durante la fase pandemica.

Relativamente alla questione sub **b)**, costituente di fatto il nucleo del parere, la Corte, dopo aver osservato che durante il periodo elettorale si assiste ad un'ampia mobilitazione di vari soggetti³⁴, si sofferma sulle

³⁰ *Ibid.*, §§ 54-55.

³¹ Ai sensi del quale «*State Parties shall implement this Charter in accordance with the following principles: ... 7. Effective participation of citizens in democratic and development processes and in governance of public affairs*».

³² CMADUP, *Resolution on Human and Peoples' Rights as Central Pillar of Successful Response to COVID-19 and Recovery from its Socio-political Impacts* - ACHPR/Res. 449 (LXVI), 7 agosto 2020 (testo disponibile al seguente [link](#)) in cui al § 3 lett. b) si legge che la CMADUP «[c]alls on States Parties within the framework of the right to participation under Article 13 of the African Charter to ensure that: [d]ecisions relating to the holding of elections are made based on consultations, in compliance with the processes provided for in national Constitutions, and without creating conditions that lead to electoral disputes or endanger public health». In termini simili si pone anche un recente Comunicato del Consiglio per la pace e la sicurezza dell'UA (CPS) che sottolinea «*the importance for the Member States to always ensure that such critical decisions [quelle concernenti la scelta di procedere o meno con lo svolgimento delle elezioni durante la pandemia] are arrived at through consultative, transparent and consensual processes, involving all relevant stakeholders, with a view to preserving and promoting peace and stability in their countries*». Così *Communiqué of the 976th meeting of the African Union Peace and Security Council, on AU Guidelines on Elections in Africa in the Context of the Novel Coronavirus (COVID-19) Pandemic and Other Public Health Emergencies*, Communiqué PSC/PR/COMM.(CMLXXVI), 29 gennaio 2021, Addis Abeba, § 2 (testo consultabile al seguente [link](#)).

³³ In base all'art. 2(1) del Protocollo, nei sei mesi precedenti lo svolgimento delle elezioni non può essere apportata alcuna modifica alle leggi elettorali se non con il consenso della maggioranza degli attori politici. Si veda, ECOWAS, *Protocol A/SP1/12/01 on Democracy and Good Governance Supplementary to the Protocol relating to the Mechanism for Conflict Prevention, Management, Resolution, Peacekeeping and Security*, art. 2(1), 21 dicembre 2001, Dakar (testo disponibile al seguente [link](#)).

³⁴ CADUP, *Request for Advisory Opinion*, cit., § 65. A riguardo, la Corte cita i vari candidati e i rispettivi sostenitori, le diverse istituzioni pubbliche coinvolte a vario titolo nel processo elettorale (all'interno delle quali rivestono un ruolo di primo piano coloro che sono responsabili del rilascio dei documenti e coloro che procedono alla



restrizioni apposte al diritto di ogni individuo a partecipare al governo del proprio paese derivanti dall'adozione di misure volte a contenere la diffusione della pandemia, evidenziando quelle criticità che si è già avuto modo di descrivere nel paragrafo introduttivo del presente contributo. Nello specifico, i giudici africani, pur riconoscendo l'importanza di adottare tutte le misure necessarie a garantire che lo svolgimento delle elezioni venga condotto in maniera tale da prevenire il propagarsi del virus³⁵, sottolineano come ciò non possa compromettere «*the integrity of the electoral process*»³⁶. Tra i diritti il cui godimento può essere limitato a causa delle misure anti-contagio, i giudici ricordano quello alla circolazione dei candidati e dei votanti (durante il periodo elettorale), quello alla partecipazione ai vari incontri elettorali e quello all'accesso alle informazioni concernenti il processo elettorale. La Corte afferma poi, con riferimento alle varie linee guida adottate dagli organismi internazionali per contenere la diffusione del virus, che ad essa non compete, in termini simili, adottarne altre ma piuttosto enunciare, per il tramite del suo parere, gli standard giuridici che devono essere impiegati nel caso in cui si proceda ad una limitazione o ad una sospensione dei diritti garantiti dalla Carta africana e dagli altri strumenti in materia di diritti umani che la stessa Corte interpreta e applica³⁷. In tale ottica, il Tribunale di Arusha statuisce come, qualora gli Stati intendano limitare i diritti umani dei propri cittadini, debbano attenersi al disposto degli artt. 27(2)³⁸ e 2³⁹ della Carta africana, richiamando peraltro il regime limitativo *ex art.* 4(1)(2) del Patto internazionale sui diritti civili e politici (PIDCP) per enfatizzare, conformemente alla propria consolidata giurisprudenza, che qualsivoglia limitazione apposta ai diritti fondamentali deve

validazione delle candidature), gli osservatori nazionali e internazionali e le varie organizzazioni della società civile dedite alla preparazione di campagne d'informazione per gli elettori.

³⁵ I giudici osservano sul punto come diverse organizzazioni internazionali e nazionali, inclusi gli organi dell'UA, abbiano adottato diverse linee guida circa le misure da implementare per contenere la diffusione del virus e ciò anche con specifico riferimento al contesto elettorale. Nel quadro africano si veda su tutti il già menzionato Comunicato del CPS del 29 gennaio 2021 (nota 32) che, al § 3, ribadisce - per quegli Stati che intendono procedere regolarmente con l'organizzazione delle elezioni nel rispetto del proprio calendario elettorale - l'importanza di creare «*the necessary conducive conditions to ensure safety and security of the population against COVID-19, in line with safeguard protocols issued by World Health Organization (WHO) and the CDC Africa, as well as to preserve the gains made and to maintain the current momentum in the fight against the pandemic and other public health emergencies*». Indubbio rilievo rivestono anche gli standard stabiliti dalla CMADUP nella sua dichiarazione del 22 luglio 2020 concernente lo svolgimento delle elezioni in Africa durante la pandemia di COVID-19: CMADUP, *Statement of the African Commission on Human and Peoples' Rights on Elections in Africa during the COVID-19 Pandemic*, 22 luglio 2020 (consultabile al seguente [link](#)) in cui peraltro il diritto a elezioni regolari, libere, eque e credibili viene definito come «*la più sacra delle norme democratiche*».

³⁶ CADUP, *Request for Advisory Opinion*, cit., § 66.

³⁷ *Ibid.*, § 72.

³⁸ In base al quale «*[t]he rights and freedoms of each individual shall be exercised with due regard to the rights of others, collective security, morality and common interests*».

³⁹ Secondo cui «*[e]very individual shall be entitled to the enjoyment of the rights and freedoms recognised and guaranteed in the present Charter without distinction of any kind such as race, ethnic group, colour, sex, language, religion, political or any other opinion, national and social origin, fortune, birth or any status*».



essere prevista dalla legge, avere uno scopo legittimo⁴⁰, essere proporzionata⁴¹, non essere discriminatoria e non pregiudicare l'essenza dei diritti su cui si va ad incidere attraverso la restrizione⁴². Con riferimento a quest'ultimo aspetto, la Corte evidenzia specificamente come nell'essenza del diritto di partecipare al governo del proprio paese rientri la capacità di condurre campagne elettorali, un accesso equo e giusto ai *media* controllati dallo Stato, il monitoraggio del processo elettorale da parte dei candidati, dei partiti politici e delle istituzioni pubbliche deputate alla registrazione dei votanti, il voto segreto, la partecipazione al conteggio dei voti, la pubblicazione degli esiti delle elezioni da parte dei partiti politici e dei candidati così da garantire la trasparenza del processo elettorale e la possibilità di contestare i risultati elettorali dinanzi agli organi giudiziari e amministrativi competenti⁴³. I giudici sembrano peraltro attribuire particolare rilievo al diritto di circolazione degli individui durante il periodo elettorale⁴⁴, rimarcando come risulti fondamentale limitare l'impatto delle misure restrittive eventualmente adottate creando le condizioni affinché i vari incontri elettorali si tengano *online*⁴⁵ (sarà dunque necessario, evidenziano i giudici, rafforzare la copertura delle reti di telecomunicazione e abolire le restrizioni apposte ai *social media*⁴⁶). I giudici concludono la loro analisi del punto sub **b)** ribadendo l'importanza di adottare misure

⁴⁰ Sul punto, viene osservato come la tutela dell'interesse collettivo *ex art. 27(2)* della Carta africana possa considerarsi come un valido scopo legittimo in grado di giustificare le restrizioni apposte ai vari diritti di partecipazione agli affari pubblici. Tale presa di posizione si pone perfettamente in linea con quella fatta propria dal giudice Ouguerouz nella sua opinione dissenziente nel caso *In the Consolidated Matter of 1. Tanganyika Law Society 2. The Legal and Human Rights Centre v. the United Republic of Tanzania (App. no. 009/2011) and Reverend Christopher R. Mtikila v. the United Republic of Tanzania (App. no. 011/2011)*, sentenza del 14 giugno 2013, in cui, l'allora vicepresidente della CADUP, nel proporre una lettura congiunta degli artt. 13(1) e 27(2) della Carta africana, stabilì che «[t]he only limitations to the exercise of [...] the rights of citizens to freely participate in the government of their countries would consequently be those required to ensure “respect for the right of others, collective security, morality and common interest”» (§ 31).

⁴¹ A riguardo, i giudici ribadiscono come ciò implichi che le misure restrittive adottate si rendano necessarie in una società democratica e dunque non sia possibile impiegare provvedimenti meno incisivi.

⁴² In tal senso si veda già CMADUP, *Media Rights Agenda and Others v. Nigeria*, Communications Nos. 05/93, 128/94, 130/94 and 152/96 (1998), decisione del 31 ottobre 1998, § 70 («a limitation may never have as a consequence that the right itself becomes illusory»).

⁴³ CADUP, *Request for Advisory Opinion*, cit., § 80.

⁴⁴ *Ibid.*, § 82.

⁴⁵ Parte della dottrina non ha tuttavia mancato di sottolineare come una completa digitalizzazione di alcune fasi dei processi elettorali possa paradossalmente presentare delle criticità per quel che concerne l'effettivo godimento del diritto alla partecipazione politica da parte delle fasce più vulnerabili della popolazione: in tal senso si veda l'analisi di C. BINDER & A. DRNOVSKY, *Elections in Times of the COVID-19 Pandemic: An International Human Rights Perspective with a Specific Focus on Vulnerable Groups*, in *Cross Cultural Human Rights Review*, vol. 2(2-3), 2020, pp. 62-91, in particolare pp. 74-75 (osservando, ad esempio, come sebbene l'eventuale ricorso a metodi alternativi di espressione del voto, quali quelli telematici, rappresenti un valido strumento in grado di tutelare adeguatamente la salute dei soggetti più vulnerabili dal rischio di infezione nel caso in cui quest'ultimi, diversamente, si vedrebbero costretti a recarsi fisicamente alle urne il giorno delle elezioni, è anche vero che tali strumenti alternativi si presentano meno affidabili e meno sicuri sotto il profilo delle garanzie connesse all'integrità del voto, dal momento che, si tratta, nella stragrande maggioranza dei casi, di sistemi che comportano l'esercizio del diritto di voto al di fuori del rigido ambiente di controllo tipico del seggio elettorale).

⁴⁶ Va ricordato come quest'ultimo aspetto affligga tradizionalmente molti Stati africani: a titolo di esempio si veda F. VONA, *Internet Shutdown: la Corte di Giustizia dell'ECOWAS configura l'accesso ad Internet come una componente essenziale*



che salvaguardino il diritto alla salute e alla vita dei propri cittadini e che, allo stesso tempo, non pregiudichino il godimento degli altri diritti di partecipazione politica connessi ai processi elettorali.

Infine, con riferimento all'ultima questione sub c), la Corte riconosce come, diversamente dal caso in cui si procede con uno svolgimento regolare delle elezioni durante la pandemia e dove, al fine di garantire la tutela del diritto alla salute, vengono apposte alcune restrizioni ai diritti fondamentali dei cittadini, l'optare per un rinvio delle elezioni comporta di fatto una vera e propria sospensione del diritto dei cittadini a partecipare al governo del proprio paese (tramite i processi elettorali) così come garantito dall'art. 13(1) della Carta africana⁴⁷. La Corte, nel richiamare ancora una volta il tenore letterale dell'art. 13(1) della Carta, stabilisce che tale disposizione rinvia al diritto interno per quel che concerne l'individuazione delle condizioni per l'esercizio del diritto di partecipazione agli affari pubblici del proprio paese e che dunque spetta parimenti alla legislazione nazionale definire i criteri che giustificano un eventuale provvedimento di rinvio delle elezioni⁴⁸: il diritto nazionale, in particolare, non dovrà solamente determinare i criteri legittimanti il rinvio ma dovrà anche prevedere la disciplina applicabile nel caso in cui la durata del mandato dei rappresentanti in carica scada prima che le elezioni (che si è deciso di rinviare) si siano ancora svolte. Detto ciò, i giudici ritengono applicabile *mutatis mutandis* il regime restrittivo contemplato dall'art. 27(2) della Carta africana e dal PIDCP anche al caso di sospensione dei diritti di partecipazione politica derivante da un'eventuale decisione di rinvio: in virtù di ciò, ribadiscono i giudici, qualora uno Stato invochi una situazione di emergenza sanitaria a sostegno di una deliberazione di rinvio, quest'ultima dovrà rinvenire il proprio fondamento nella legge e dovrà essere diretta al perseguimento di uno scopo legittimo⁴⁹; nel caso specifico oggetto della richiesta di parere, la Corte rileva come un rinvio può considerarsi legittimo se mira alla salvaguardia della salute e della vita delle persone e se consente di creare le condizioni necessarie a garantire uno svolgimento equo, libero e trasparente delle elezioni⁵⁰. Nell'ultimo paragrafo del parere, la Corte, a conclusione della sua puntuale disamina, prende specificamente in esame l'eventualità di una scadenza del mandato del governo in carica che si verifichi prima dello svolgimento effettivo delle elezioni rinviate *sine die*, statuendo, in conformità a quanto precedentemente accennato, che spetta al diritto interno stabilire il regime applicabile in tali circostanze

della libertà di espressione nel caso *Amnesty International Togo e altri c. Repubblica Togolese*, in *Federalismi.it, Focus Africa*, n. 3/2020.

⁴⁷ CADUP, *Request for Advisory Opinion*, cit., § 92.

⁴⁸ *Ibid.*, § 96.

⁴⁹ La deliberazione di rinvio dovrà inoltre essere anche proporzionata e dunque costituire un'*extrema ratio* senza la quale non risulterebbe possibile salvaguardare il diritto alla salute delle persone e garantire al contempo l'integrità del processo elettorale. Così *ibid.*, § 102 (dove peraltro si aggiunge che « ... *the period of postponement must be strictly necessary to create the conditions that are required for the elections to take place under the best possible conditions ...* »).

⁵⁰ *Ibid.*, § 101.



ed in particolare «it is up to the law to define whether interim replacement mechanisms are triggered; whether the elected officials remain in office with full powers; or whether they remain in office but in a caretaker management arrangement, that is, with limited powers»⁵¹.

3. Cenni conclusivi

Negli ultimi due anni, gli Stati africani hanno adottato diverse misure per organizzare e gestire i processi elettorali durante la pandemia. Molte delle misure messe in atto hanno avuto ripercussioni significative sull'intero iter elettorale, facendo nascere dubbi circa la genuinità dei risultati elettorali e aumentando il rischio di tensioni sociali e instabilità politica in molti paesi⁵². Il parere della CADUP chiarisce inequivocabilmente come, sebbene le decisioni circa lo svolgimento o meno delle elezioni durante la pandemia siano di competenza esclusiva degli Stati e siano dunque affidate alla disciplina del diritto interno, le relative modalità di svolgimento, pur dovendo essere sempre stabilite dal diritto nazionale, devono conformarsi scrupolosamente ai dettami dei trattati africani in materia di diritti umani e, in particolare, della Carta africana e della CADEG.

L'iter logico-argomentativo seguito dai giudici africani nel loro parere si pone perfettamente in linea con quello sviluppato dagli altri organismi regionali sui diritti umani. Nel continente americano, ad esempio, la Commissione interamericana dei diritti umani (CIDU) ha similmente statuito che gli Stati membri devono garantire che «any and all restrictions or limitations placed on human rights to protect health in the context of the COVID-19 pandemic comply with the requirements of international human rights law. In particular, such restrictions must comply with the principle of legality, be necessary for a democratic society and therefore be strictly proportionate to achieving the legitimate purpose of protecting health»⁵³. In ambito europeo, il Consiglio d'Europa, ha adottato molteplici linee guida stabilendo in generale che, durante la pandemia, il principio di legalità deve continuare a trovare applicazione e che gli Stati, nell'adottare misure di contrasto al COVID-19, devono garantire il rispetto del diritto internazionale⁵⁴. Con specifico riferimento alle eventuali restrizioni apponibili ai diritti e alle libertà la cui fruizione rappresenta un presupposto ineludibile per il godimento

⁵¹ *Ibid.*, § 105.

⁵² I. BOSMAN, *How COVID-19 Undermines Democracy in Africa*, cit., nota 14.

⁵³ CIDU, *Pandemic and Human Rights in the Americas*, Resolution 1/2020, 10 aprile 2020, § 20 (consultabile al seguente [link](#)).

⁵⁴ Si veda in generale COUNCIL OF EUROPE, *Respecting Democracy, Rule of Law and Human Rights in the Framework of the COVID-19 Sanitary Crisis: A Toolkit for Member States*, SG/Inf(2020)11, 7 aprile 2020, § 2.1 (testo consultabile al seguente [link](#)).



del diritto alla partecipazione agli affari pubblici⁵⁵, lo stesso Consiglio d'Europa ha affermato come tali restrizioni debbano essere previste dalla legge e proporzionate allo scopo legittimo perseguito⁵⁶.

Classificato talvolta come un «atto di Dio»⁵⁷ o comunque come un evento impossibile da prevedere, il COVID-19 sta mettendo duramente alla prova la tenuta della democrazia in Africa, comportando rinvii delle elezioni o comunque uno svolgimento delle stesse con modalità potenzialmente lesive dei diritti di partecipazione agli affari pubblici. L'auspicio è che i leader politici africani, di concerto con tutte le parti interessate, siano in grado di trarre indicazioni utili dal parere della CADUP al fine di trovare il giusto equilibrio tra le esigenze sottese alla tutela della salute pubblica e quelle connesse alla salvaguardia dei diritti di partecipazione politica e mostrare così, al popolo africano, la propria maturità democratica.

fabrizio vona

⁵⁵ Ci si riferisce, ovviamente, al diritto al rispetto della vita privata e familiare, alla libertà di coscienza, alla libertà di espressione e alla libertà di riunione così come garantite dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

⁵⁶ COUNCIL OF EUROPE, *Respecting Democracy, Rule of Law and Human Rights*, cit., nota 54, § 3.3.

⁵⁷ K. MAYOMI, *COVID-19: An Act of God (Force Majeure or Frustration) in Law?*, [Mondaq](#), 8 maggio 2020.