



OBSERVATOIRE SUR L'UNION AFRICAINE N. 5/2017

1. IL CASO CÉLINE E LA GIURISPRUDENZA DELLA COMMISSIONE AFRICANA IN MATERIA DI RESPONSABILITÀ STATALE PER FATTI DI PRIVATI

1. *Aspetti introduttivi*

Nel corso della cinquantasettesima sessione ordinaria che si è tenuta dal 4 al 18 novembre 2015 a Banjul, Gambia, la Commissione africana per i diritti dell'uomo e dei popoli (di seguito "la Commissione") ha deciso la comunicazione n. 325/06 – *Organisation Mondiale Contre la Torture et Ligue de la Zone Afrique pour la Défense des Droits des Enfants et Elèves (pour le compte de Céline) c. République Démocratique du Congo*.

Dal punto di vista giuridico, la decisione in commento presenta diversi aspetti di interesse, soprattutto con riferimento alla responsabilità dello Stato per atti commessi da privati. Il riconoscimento di una responsabilità a carico dello Stato per illeciti commessi da singoli individui, pur rappresentando un punto fermo nella giurisprudenza di altre Corti regionali di tutela dei diritti umani, ha faticato ad affermarsi nella prassi della Commissione africana che soltanto a partire dal caso *SERAC c. Nigeria* (2001) ha avviato un percorso argomentativo volto a riconoscere la responsabilità dello Stato per gli illeciti posti in essere dai propri cittadini. Tale evoluzione trova il suo culmine nella decisione in commento che oltre a stabilire una responsabilità indiretta per lo Stato, sembra segnare il definitivo allineamento della Commissione africana alle posizioni da tempo assunte negli altri sistemi regionali di tutela dei diritti umani. In questa direzione, è bene rammentare la giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani che dal caso *Osman c. Regno Unito* fino alla recente sentenza *Talpis c. Italia* (marzo 2017), ha tracciato un sentiero finalizzato all'affermazione della responsabilità statale per la violazione degli obblighi positivi previsti dalla Convenzione europea.

Prima di proporre un'analisi giuridica della decisione, risulta utile ripercorrere brevemente i fatti da cui scaturisce la comunicazione n. 325/06 e che hanno condotto la Commissione africana ad esprimere una severa condanna nei confronti della Repubblica Democratica del Congo (di seguito anche "RDC").

Il caso origina dallo stupro di una ragazza congolese (Céline) perpetrato da una banda criminale composta da cinque individui, anch'essi cittadini congolesi. La violenza, descritta con particolare dovizia nella decisione in commento, si consumava nei vicoli della capitale, Kinshasa, dinanzi agli occhi di due ufficiali di polizia che, inerti, non prestavano alcun soccorso alla ragazza. A seguito di tali fatti, la vittima sporgeva denuncia nei confronti dei

suoi aggressori e indicava quale principale, ma non unico artefice della violenza, un certo Dunga, personaggio già noto alle forze dell'ordine. Le autorità di polizia procedevano immediatamente all'arresto del criminale che dopo due giorni di detenzione veniva rilasciato dietro il pagamento di una cauzione. Nonostante fosse in libertà provvisoria, il Dunga prima si recava presso il domicilio della vittima per minacciarla per poi perpetrava un secondo stupro ai danni di un'altra ragazza congolese. Il comportamento criminale del Dunga conduceva ad un secondo arresto che, come il precedente, si concludeva a distanza di qualche giorno con il rilascio immotivato dell'imputato.

Alle vicende quantomeno opache relative al duplice rilascio del Dunga si aggiungeva una torbida vicenda processuale: a distanza di otto mesi dalla denuncia le autorità giudiziarie dello Stato congolese non avevano ancora avviato alcuna procedura investigativa e anzi rinviavano, senza alcuna giustificazione e senza indicare un termine preciso, la prima udienza relativa al caso Céline, facendo sembrare meno infondati i dubbi avanzati dai ricorrenti di commistione tra la banda criminale e le autorità giudiziarie.

Dinanzi all'impunità garantita agli aggressori di Céline, il 23 maggio 2006, due organizzazioni non governative, nello specifico l'Organizzazione mondiale contro la tortura e la Lega africana per la difesa dei diritti dei bambini (di seguito "i ricorrenti"), presentavano, per conto della vittima, la comunicazione n. 325/06 – *Organisation Mondiale Contre la Torture et Ligue de la Zone Afrique pour la Défense des Droits des Enfants et Elèves c. République Démocratique du Congo*. Nella comunicazione, i ricorrenti lamentavano la violazione di diverse disposizioni della Carta africana e più precisamente degli artt. 2 (divieto di discriminazione), 4 (diritto alla vita), 5 (divieto di tortura e di atti inumani e degradanti) e 7, par. 1, lett. a) (diritto di presentare un ricorso). Secondo i ricorrenti, le violazioni appena enunciate, seppur commesse da privati configurerebbero la responsabilità indiretta dello Stato convenuto che avrebbe violato i suoi obblighi positivi che derivano dalla Carta, in particolare l'obbligo di protezione dei diritti fondamentali.

La gravità delle violazioni contestate non suscitava reazioni nello Stato convenuto che non presentava alcuna osservazione né con riferimento alla ricevibilità della comunicazione né tantomeno rispetto al merito delle accuse.

2. Sulla ricevibilità della comunicazione

L'esame della comunicazione da parte della Commissione si apre con la consueta verifica delle condizioni di ricevibilità secondo il disposto dall'art. 56 della Carta. In tal senso la norma rammenta che, affinché si possa definire ricevibile una comunicazione, essa deve: indicare il nome e l'identità dell'autore (art. 56.1), essere compatibile con la Carta (art. 56.2), non contenere espressioni oltraggiose contro lo Stato (art. 56.3), non contenere esclusivamente informazioni diffuse dai mezzi di comunicazione (art. 56.4), essere successiva all'esaurimento dei ricorsi interni (art. 56.5), essere inoltrata entro un tempo ragionevole dall'esaurimento dei ricorsi interni (art. 56.5), non riguardare casi che sono stati risolti in conformità ai principi della Carta delle Nazioni Unite, della Carta dell'OUA (ora UA) o delle disposizioni della stessa Carta africana (art. 56.7).

Rispetto alle condizioni di ricevibilità la Commissione, dopo aver brevemente constatato che la comunicazione risulta conforme alle condizioni di ricevibilità elencate nei paragrafi da 1 a 4 dell'articolo 56, procede a vagliare la conformità del ricorso rispetto alla regola del previo esaurimento dei ricorsi interni (art. 56.5). Con riferimento al previo esaurimento dei rimedi nazionali, la Commissione rammenta che la conformità rispetto a

tale condizione è tassativamente richiesta solo nei casi in cui le vie giudiziarie offerte dallo Stato siano effettivamente disponibili, efficaci e adeguate. In caso contrario, l'obbligo tassativo di esperire le vie di giudizio interne può essere superato.

A tal proposito, la Commissione rileva che per definirsi disponibili i rimedi giudiziari presenti nell'ordinamento giudiziario dello Stato convenuto debbono essere accessibili ai cittadini senza alcun ostacolo. In questo senso, la Commissione nota che l'accesso al sistema giudiziario è stato garantito alla vittima nel momento in cui ha sporto denuncia contro i suoi aggressori; pertanto i rimedi giudiziari nella RDC non possono definirsi indisponibili.

Rispetto all'efficacia dei ricorsi interni, la Commissione rileva che affinché sia stabilita l'inefficacia delle vie giudiziarie interne è sufficiente che lo Stato, informato di una violazione, non abbia intrapreso alcuna azione finalizzata a rimediare o a sanare la violazione occorsa. In tal senso, la Commissione ricorda che, nonostante il governo congolese fosse stato informato e sollecitato più volte ad intervenire nel caso di specie, anche dal Rappresentante speciale per i diritti delle donne in Africa, detto governo abbia infine optato per una totale inazione giustificando la mancata adozione di misure giudiziarie efficaci sulla base di presunte difficoltà di ordine logistico e finanziario.

Di conseguenza, la Commissione conclude sostenendo l'inefficacia dei ricorsi interni offerti dalla RDC e afferma prima *«que les autorités compétentes de l'Etat défendeur n'ont pas agi avec diligence et priorité en égard à la nature des violations alléguées, notamment dans une affaire de viol collectif sur mineur»* e poi *«que la responsabilité de protéger et le devoir d'enquêter incombant à l'Etat défendeur commandaient extrême célérité et urgence»*.

Per quanto condivisibili, le conclusioni dell'organo giudicante aprono una seria riflessione rispetto alla durata della procedura dinanzi alla Commissione. Il principio di celerità e urgenza stabilito dall'organo giudicante nella decisione in commento non sembra applicabile alla Commissione che per giungere ad una decisione definitiva nel caso di specie ha impiegato oltre 9 anni. Per tale ragione, sarebbe auspicabile una riforma strutturale dell'organo che, sull'esempio del Protocollo n. 14 adottato nell'ambito del sistema europeo di protezione dei diritti umani, introduca novità finalizzate a snellire e a velocizzare la procedura e il processo di accertamento del diritto della Commissione, al fine di garantire giustizia in tempi ragionevoli.

3. *Le violazioni contestate allo Stato*

Prima di esaminare in maniera più esaustiva il disposto giuridico della Commissione, esaminiamo brevemente le violazioni contestate allo Stato dai ricorrenti che riguardano specificamente i seguenti articoli della Carta: art. 2 (principio di non discriminazione), art. 4 (diritto alla vita), art. 5 (divieto di tortura) e art. 7 (diritto di presentare un ricorso).

Con riferimento all'art. 2, che stabilisce che i diritti contenuti nella Carta debbano essere goduti da tutti gli individui senza discriminazione alcuna, i ricorrenti propongono una lettura in combinato disposto con l'art. 18.3 della stessa che prevede, a carico dello Stato, l'obbligo positivo di assicurare *«the protection of the rights of the woman»*. Secondo la tesi dei ricorrenti, dunque, l'inazione dei due poliziotti che avrebbero assistito alla violenza e l'incapacità dello Stato congolese nell'intraprendere un'inchiesta effettiva sul caso configurerebbero la violazione degli obblighi positivi di protezione enunciati negli artt. 2 e 18.3

Rispetto alla presunta violazione del diritto alla vita, i ricorrenti sostengono che in considerazione della natura collettiva della violenza, della giovane età della vittima e della gravità delle sevizie che le sono state inflitte, le violenze in questione configurano un attentato all'integrità fisica, psicologica e morale della giovane ragazza come dimostrano i lunghi ricoveri nei centri medici di recupero psicologico e fisico a cui quest'ultima si è dovuta sottoporre..

I ricorrenti contestano poi la violazione dell'art. 5 della Carta (divieto di tortura e di atti inumani e degradanti) e rammentano alla Commissione come un'interpretazione estensiva della norma preveda per lo Stato non solo un obbligo negativo di astenersi dal commettere atti di tortura, ma anche un obbligo positivo che consiste nell'attuare misure e azioni efficaci volte a contrastare episodi di tortura o atti disumani o degradanti. In tal senso, tanto il comportamento omissivo dei due poliziotti testimoni oculari delle violenze quanto l'incapacità dello Stato di adottare misure sanzionatorie nei confronti dei responsabili della violazione configurerebbero la violazione degli obblighi positivi che discendono dall'art. 5 della Carta.

In ultimo, le lamentele dei ricorrenti si concentrano sull'articolo 7.1. della Carta che prevede il diritto di ogni individuo a presentare un ricorso davanti agli organi nazionali competenti in caso di violazione dei diritti fondamentali. Secondo i ricorrenti, l'incapacità dello Stato di procedere ad un'inchiesta efficace e il rinvio *sine die* e senza giustificato motivo della prima udienza del processo, dimostrerebbero la violazione, da parte dello Stato convenuto, dell'art. 7 della Carta.

4. *La decisione nel merito*

Nella decisione nel merito l'esame della Commissione appare puntuale e articolato. Con riferimento alla presunta violazione del diritto alla vita, la Commissione afferma che il concetto di integrità personale richiamato nell'articolo 4 comprende tanto l'integrità fisica quanto quella morale e psicologica. In tal senso, l'organo giudicante sostiene fermamente che «*[[I]es actes de violence physique et viol collectif perpétrés à l'encontre de la Victime constituent indubitablement une violation de son intégrité physique et morale*». Per quanto concerne specificamente la responsabilità dello Stato congolese, la Commissione ravvisa una "responsabilità indiretta", in quanto le autorità dello Stato, pur non avendo commesso direttamente la violazione, attraverso il loro atteggiamento passivo, hanno consentito indirettamente il consumarsi della violenza. Per tale ragione, la Commissione conclude «*que la violation subséquente de l'article 4 de la Charte est à mettre à la charge de l'Etat défendeur*».

Rispetto alla violazione del divieto di tortura e di atti inumani e degradanti, l'organo giudicante rigetta la posizione dei ricorrenti secondo cui le violenze inflitte alla giovane Céline dovrebbero considerarsi atti di tortura in quanto «*pour être qualifiés de torture, les actes perpétrés doivent non seulement être des peines ou souffrances sévères, mais surtout causées par ou à l'instigation d'une autorité publique*». In conseguenza di ciò, la Commissione ritiene che gli atti perpetrati nei confronti della vittima debbano qualificarsi piuttosto come trattamenti crudeli, inumani e degradanti. Tali atti, seguendo la logica argomentativa della Commissione sono da addebitare allo Stato che attraverso l'inazione dei propri organi avrebbe partecipato indirettamente alla violazione dell'art. 5 della Carta.

Con riferimento al diritto ad un giudice, la Commissione nota che alla data della decisione (novembre 2015) le autorità giudiziarie dello Stato convenuto non hanno né arrestato i colpevoli delle violenze, né avviato un'inchiesta, né tanto meno sono giunte ad

una decisione definitiva sul caso. Per tale ragione, la Commissione riscontra, a carico dello Stato convenuto «*une violation grave des dispositions de l'article 7(1)(a) de la Charte*».

In ultimo, l'esame della Commissione si concentra sulla violazione presunta del principio di discriminazione (artt. 2 e 18.3 della Carta). Sotto questo profilo, la Commissione nota che non si può affermare che l'inazione dei due ufficiali di polizia dinanzi alla violenza sia stata motivata da ragioni discriminatorie fondate sul sesso della vittima. In questo caso, la Commissione, grazie ad un'ampia analisi sociologica della società congolese, supportata da report di importanti organismi internazionali, ravvisa l'incapacità della RDC di reprimere e sanzionare la violenza sessuale a danno delle donne. Secondo la Commissione, tale incapacità, abbinata all'impunità dei colpevoli, avrebbe determinato nella società congolese una patologia sistemica in cui le donne sono troppo spesso le vittime di gravi episodi di violenza. Per tale ragione, la Commissione rileva a carico dello Stato convenuto una responsabilità indiretta anche con riferimento agli artt. 2 e 18.3 della Carta.

5. *Riflessioni a margine*

La decisione in commento, che potrebbe apparire di scarso interesse giuridico se estrapolata dal contesto africano, segna invece la netta presa di coscienza della Commissione rispetto alla necessità di estendere la responsabilità statale per fatti commessi da privati. Con la decisione relativa al caso Celiné, la Commissione conferma quanto già affermato nella decisione *SERAC and Another v. Nigeria* (caso degli Ogoni, 2001) dove la Commissione, per la prima volta nella sua prassi giurisprudenziale, ha teorizzato la tesi secondo cui gli obblighi a carico dello Stato dovrebbero distinguersi in: obblighi “*to respect*”, “*to protect*” e “*to promote*”. Mentre i primi assumerebbero carattere negativo e si concretizzerebbero nell'obbligo dello Stato di astenersi da eventuali violazioni dei diritti contenuti nella Carta, gli obblighi “*to protect*” implicherebbero l'adozione da parte dello Stato di misure volte ad eliminare interferenze politiche, economiche o sociali con i diritti enunciate nella Carta. Infine, gli obblighi “*to promote*” richiedono allo Stato di assumere un ruolo più attivo con l'attivazione di misure finalizzate non solo alla protezione dei diritti contenuti nella Carta, ma anche alla loro piena realizzazione e promozione.

In aggiunta, la decisione relativa al caso Céline, se da un lato consolida nella prassi giurisprudenziale della Commissione africana il principio della responsabilità statale per atti commessi da privati, dall'altro non attribuisce detti atti alla RDC, la cui responsabilità deriva esclusivamente dall'inadempimento degli obblighi positivi di prevenzione e protezione sanciti dalla Carta africana. In altri termini, la RDC è internazionalmente responsabile delle violenze subite da Céline non perché sono ad essa imputabili i comportamenti antiggiuridici perpetrati da privati, ma perché non ha adottato le misure protettive e preventive idonee ad evitarle. In una parola, lo Stato convenuto non si è comportato con la *due diligence* richiesta dalle vicende del caso in esame.

LUIGI ZUCCARI