

Il limite al numero massimo dei mandati presidenziali e i contrappesi all'egemonia dell'esecutivo in una pronuncia della Corte costituzionale dello Zambia



# Il limite al numero massimo dei mandati presidenziali e i contrappesi all'egemonia dell'esecutivo in una pronuncia della Corte costituzionale dello Zambia\*

Nota a *Dr Daniel Pule, Wright Musoma, Pastor Peter Chanda & Robert Mwanga v Attorney General & Others (2017/CCZ/004) [2018] ZMCC 224 (7 December 2018)*

## 1. Il caso: la Corte Costituzionale dello Zambia si pronuncia sulla rieleggibilità del presidente in carica

Con sentenza depositata l'8 dicembre 2018, la Corte Costituzionale dello Zambia si è pronunciata sulla candidabilità dell'attuale presidente Edgar Lungu alle elezioni del 2021. Il ricorso è stato presentato da 4 esponenti di partiti politici dell'opposizione contro l'*Attorney General* e Davies Mwila, il segretario generale del "Fronte Patriottico", il partito politico del presidente Edgar Lungu.

Gli antecedenti sono i seguenti: a seguito della morte del presidente Sata, rimasto in carica 3 anni ed un mese, a fronte dei 5 anni di mandato previsti, sono state indette nuove elezioni nel gennaio del 2015. Queste votazioni hanno visto la vittoria di Edgar Lungu, incaricato di terminare il mandato di Sata fino alle elezioni ordinarie dell'agosto 2016. A queste ultime consultazioni elettorali, Lungu è risultato nuovamente vincitore e, il 5 gennaio 2017, ha annunciato di volersi candidare alle elezioni del 2021.

La Costituzione dello Zambia, così come emendata nel 2016, stabilisce all'art. 106, comma 3, che non può essere rieletto chi ha assunto l'ufficio di presidente per due volte.<sup>1</sup> Contestualmente, l'art. 116, comma 6, precisa che nel caso in cui il vice presidente o un altro soggetto eletto ricoprano l'ufficio di presidente rimasto vacante ai sensi dell'art. 116, comma 5, deve ritenersi che questi abbiano svolto un mandato intero

---

\* Nota valutata dalla direzione del focus

<sup>1</sup> Art. 106(3) "A person who has twice held office as President is not eligible for election as President."

Il testo ufficiale della Costituzione dello Zambia, come recentemente modificata nel 2016, è disponibile al link [http://www.parliament.gov.zm/sites/default/files/documents/amendment\\_act/Constitution%20of%20Zambia%20%20%28Amendment%29%2C%202016-Act%20No.%2020.pdf](http://www.parliament.gov.zm/sites/default/files/documents/amendment_act/Constitution%20of%20Zambia%20%20%28Amendment%29%2C%202016-Act%20No.%2020.pdf)



(“a full term as President”) se dal momento in cui hanno assunto l’incarico come presidente mancavano almeno tre anni alle elezioni successive. Viceversa, se dalla data dell’assunzione dell’incarico alla data delle elezioni successive mancavano meno di 3 anni, non può ritenersi che il vice-presidente o il soggetto eletto abbiano svolto un mandato quale presidente.<sup>2</sup>

In considerazione di ciò, due quesiti sono stati sottoposti alla Corte Costituzionale dello Zambia, chiamata a determinare:

- a) se il presidente Edgar Lungu sia rimasto in carica per due interi mandati, ai sensi dell’art. 106, comma 3, in combinato disposto con l’art. 106, comma 6, della Costituzione dello Zambia;
- b) se, alla luce della Costituzione dello Zambia, il presidente Edgar Lungu possa candidarsi come presidente per altri 5 anni a seguito del suo attuale mandato, iniziato il 13 settembre 2016.

Secondo la prospettazione dei ricorrenti, le disposizioni costituzionali muovono chiaramente per una soluzione affermativa del primo quesito. Basandosi su un’interpretazione letterale della Costituzione – l’unica da adottare stante la chiarezza e l’univocità delle previsioni costituzionali – non si può negare, infatti, che il presidente Lungu abbia ricoperto l’ufficio di presidente già per due volte. Di conseguenza, seguendo pedissequamente la lettera dell’art. 106, comma 3, ne deriva che il presidente Lungu non possa essere ammesso a correre nuovamente alle elezioni presidenziali del 2021. Una conclusione di questo tipo è peraltro suffragata dal fatto che l’art. 106, comma 6, non possa essere applicato al caso di specie. Quest’ultima disposizione, infatti, risulta da una modifica al testo costituzionale intervenuta nel gennaio 2016. Di conseguenza, stante il principio di irretroattività, l’art. 106 (6) non può essere invocato ai fini della disciplina del periodo antecedente, a far data dal gennaio del 2015, quando Lungu è stato eletto presidente per la prima volta.

I ricorrenti sottolineano, infine, come la Corte non possa esorbitare dalle funzioni che le sono costituzionalmente attribuite. In presenza di un quadro normativo chiaro, come sopra delineato, i giudici costituzionali non hanno il potere di modificare o riscrivere la Costituzione.

---

<sup>2</sup> Art. 106(6): “If the Vice-President assumes the office of President, in accordance with clause (5)(a), or a person is elected to the office of President as a result of an election held in accordance with clause 5(b), the Vice-President or the President-elect shall serve for the unexpired term of office and be deemed, for the purposes of clause (3)— (a) to have served a full term as President if, at the date on which the President assumed office, at least three years remain before the date of the next general election; or (b) not to have served a term of office as President if, at the date on which the President assumed office, less than three years remain before the date of the next general election”.

In risposta alla prospettazione dei ricorrenti, il *l'Attorney General* oppone una tesi che si articola lungo tre principali linee argomentative. In primo luogo, si sostiene la necessità che la Corte Costituzionale respinga un'interpretazione basata sul mero dato letterale, prediligendo piuttosto un'interpretazione sistematica e teleologica del testo costituzionale (p. 23)<sup>3</sup>, come richiesto d'altra parte dalla stessa “cultura internazionale della giurisprudenza costituzionale” (p. 8). L'apposizione di limiti al numero di mandati presidenziali, infatti, è contenuta sia nella Costituzione dello Zambia del 1991 che in quella attuale. Entrambi i testi costituzionali impediscono a chiunque abbia esercitato l'ufficio di presidente per due volte di essere rieletto come presidente (art. 106(3) dell'attuale Costituzione). Tuttavia, solo leggendo la Costituzione in modo olistico è possibile attribuire a questa disposizione un significato che si ponga in linea con i valori nazionali e con i principi del “costituzionalismo, dell'equità, dell'uguaglianza e della non discriminazione e del buon governo” (p. 11). In particolare, affermano i resistenti, occorre leggere e interpretare il contenuto dell'art. 106(3), e soprattutto la valenza e il significato del sintagma “svolgere l'ufficio di presidente”, alla luce di quanto stabilisce l'art. 106(6). Dunque, poiché Edgar Lungu è stato in carica per la prima volta come presidente dal 25 gennaio 2015 al 13 settembre 2016, dunque per un arco di tempo inferiore ai 3 anni, non può ritenersi che egli abbia già esaurito un mandato presidenziale. Di conseguenza, egli potrà ricandidarsi alle elezioni del 2021, e correre per il suo secondo e ultimo mandato presidenziale.

Il secondo argomento dell'*Attorney General* ruota invece attorno alla questione della retroattività o meno della disposizione di cui all'art. 106(6), modificata nelle more della prima presa in carico del presidente Lungu. In assenza di una norma transitoria che disciplini espressamente la posizione del presidente Lungu, non è possibile sostenere di *default* l'irretroattività dell'art. 106(6). Invece, la presunzione di irretroattività può essere superata in alcuni casi, soprattutto laddove la norma intervenga a disciplinare una questione che era già in essere prima dell'intervento normativo. Inoltre, se si fosse inteso escludere dal campo di applicazione dell'art. 106(6) il presidente Lungu, allora in carica, una precisazione in tal senso sarebbe stata inserita esplicitamente nella norma, come accade, ad esempio, nel ventiduesimo emendamento della Costituzione degli Stati Uniti d'America (p. 15)<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Da notare che la sentenza non è divisa in paragrafi, dunque si deve necessariamente far riferimento al numero di pagina.

<sup>4</sup> Così recita il ventiduesimo emendamento della Costituzione americana: “section 1. No person shall be elected to the office of the President more than twice, and no person who has held the office of President, or acted as President, for more than two years of a term to which some other person was elected President shall be elected to the office of the President more than once. But this Article shall not apply to any person holding the office of President when this Article was proposed by the Congress, and shall not prevent any person who may be holding the



Infine, sostiene l'*Attorney General*, un'interpretazione che giunga ad una diversa conclusione – ritenendo il periodo dal 25 gennaio 2015 al 13 febbraio 2016 pari ad un intero mandato presidenziale – sarebbe contraria agli stessi principi costituzionali, oltreché ingiusta e discriminatoria.

## **2. La durata di un “intero mandato presidenziale”: la soluzione interpretativa della Corte Costituzionale e le ombre sulla sua indipendenza**

Prima di presentare i nuclei argomentativi attraverso i quali si snoda la decisione in commento, merita soffermarsi brevemente su due passaggi della sentenza, in cui la Corte Costituzionale dello Zambia si astrae dal caso di specie e si concentra su due aspetti metagiuridici.

Il primo di questi luoghi è l'*incipit* della sentenza, dove la Corte muove un vero e proprio avvertimento nei confronti di chi, nelle more della decisione, ha espresso il proprio parere sul caso, al fine deliberato di influenzare la Corte o di gettare discredito su di essa<sup>5</sup>. I giudici costituzionali avvertono che non mancheranno di denunciare per oltraggio alla Corte chi muoverà loro attacchi gratuiti e ingiustificati: la libertà di espressione va tutelata, ma non può arrivare a distruggere le stesse istituzioni che il popolo ha creato (pp. 4 e 5). Sulla stessa linea, più avanti, la Corte sente il bisogno di riformulare i quesiti, che vengono tacciati, nella loro formulazione iniziale, di indebita “personalizzazione”: in tal modo, precisa la Corte, il rischio è che si perda il carattere generale della funzione interpretativa della Corte, destinata a vincolare l'intera collettività. Nel caso di specie, dunque – precisa la Corte – oggetto del giudizio non sono le vicende personali del presidente Lungu, bensì le funzioni del presidente dello Zambia, così come disegnate dalla Costituzione (p. 51).

---

office of President, or acting as President, during the term within which this Article becomes operative from holding the office of President or acting as President during the remainder of such term”.

<sup>5</sup> Alcuni commentatori hanno ipotizzato che le parole dei giudici avessero quale destinatario lo stesso presidente Lungu. Si veda, ad esempio, Carmel Rickard, *Why Zambia's highest court found president Edgar Lungu eligible to serve another term*, 13 dicembre 2018, su <https://africanlii.org/article/20181213/why-zambias-highest-court-found-president-edgar-lungu-eligible-serve-another-term>. Nel novembre del 2017, infatti, il presidente Lungu aveva chiaramente messo in guardia i giudici della Corte Costituzionale dichiarando: "I am just warning you because I have information that some of you want to be adventurous, your adventure should not plunge us into chaos please." A tal proposito, il presidente Lungu aveva richiamato la sentenza emessa poco prima dalla Corte Costituzionale del Kenya che, con sentenza del 20 settembre 2017, aveva annullato l'esito delle elezioni presidenziali (è possibile visionare qui la sentenza <http://democracyinafrica.org/wp-content/uploads/2017/09/Majority-Full-Judgment.pdf> ). Immediata la replica della 'Law Association' dello Zambia che aveva invitato il presidente e ritirare queste dichiarazioni, idonee ad indebolire l'autorità dei giudici e la fiducia nelle istituzioni”. Tali notizie sono riportate, oltre che nel commento richiamato sopra, anche nelle principali testate giornalistiche nazionali, come 'The Zambian Observer', alla pagina seguente <https://www.zambianobserver.com/bbc-world-service-reports-zambias-president-lungu-warns-judges-over-poll/>

In entrambi i casi, si può osservare come l'esigenza e l'obiettivo perseguito dai giudici costituzionali siano i medesimi: difendere l'indipendenza del proprio ruolo e mettere al riparo la Corte Costituzionale dai pesanti contraccolpi che la decisione di un caso così discusso e controverso andrà a generare<sup>6</sup>.

Né, d'altra parte, si può ignorare come il potere giudiziario in Zambia sconti una forte mancanza di indipendenza che finisce col ridurre fortemente il suo ruolo di "contrappeso" alle tendenze egemoniche dell'esecutivo. La Costituzione, infatti, prevede che i giudici della Corte Costituzionale siano nominati dal Presidente, a seguito di ratifica del Parlamento<sup>7</sup>. Dunque, l'unica garanzia di fronte a nomine squisitamente politiche è rappresentata dalla ratifica parlamentare, che tuttavia, in sistemi di governo come quello dello Zambia (ma si tratta di una fattispecie assai frequente nei Paesi africani), in cui il partito politico del presidente ha il controllo del Parlamento, spesso si traduce in un atto meramente formale<sup>8</sup>. Peraltro, si tratta di uno strumento di garanzia ulteriormente indebolito dal fatto che, per ratificare la nomina presidenziale, è sufficiente la maggioranza semplice dei presenti. Com'è facile immaginare, in questo contesto risulta complicato arginare possibili pressioni governative<sup>9</sup>.

A dispetto delle 84 pagine in cui si sviluppa la decisione in commento, i passaggi argomentativi principali risultano concentrati nelle battute finali. Buona parte della decisione, infatti, viene dedicata dalla Corte a risolvere le questioni preliminari della legittimità ad agire dei ricorrenti e a valutare se la causa sia matura per la decisione ("the ripeness of the matter"). Dopodiché, la Corte passa finalmente ad esaminare i profili di merito, e comincia con l'inquadrare la questione in termini ermeneutici: quale canone interpretativo deve adottare la Corte nell'interpretare l'art. 106, commi 3 e 6, del testo costituzionale? Le opzioni che si fronteggiano sono due: da un lato, l'interpretazione letterale del testo costituzionale – caldeggiata dai

---

<sup>6</sup> In proposito, peraltro, merita far riferimento ad un'altra circostanza che fa ombra sull'indipendenza della Corte Costituzionale: prima che il caso venisse deciso, alla Corte Costituzionale è giunta la notifica dell'accusa di "gross misconduct and incompetence" mossa dall'opposizione nei confronti del presidente della Corte, il giudice Chibomba. Questi, infatti, mesi prima era stato rappresentato dai medesimi avvocati (Messers Malambo and Company) di una delle parti interessate dalla controversia: il partito della maggioranza UPND.

La notizia è riportata qui: Zambia's Constitutional Court 'suspends' Lungu's eligibility case, Africa News, 31 gennaio 2018, su <https://clubofmozambique.com/news/zambias-constitutional-court-suspends-lungus-eligibility-case/>

<sup>7</sup> Art. 140 della Costituzione dello Zambia.

<sup>8</sup> Si veda, per un'analisi approfondita, L. MADHUKU, *Constitutional Protection of the Independence of the Judiciary: A Survey of the Position in Southern Africa*, in *Journal of African Law*, Vol. 46, No. 2, 2002, pp. 232-245, p. 236.

<sup>9</sup> Merita evidenziare che, secondo quanto riportato da una fonte autorevole, il partito al governo, il *Patriotic Front* (PF), ancora prima della pronuncia della Corte Suprema, aveva annunciato la candidatura del presidente Lungu alla elezioni del 2021 e aveva già cominciato a distribuire il materiale della campagna elettorale "Edgar Lungu 2021". Sishuwa Sishuwa, Zambia: Step By Inevitable Step - Lungu's Strategic March to 2021 and Beyond, 4 dicembre 2018, su

<https://allafrica.com/stories/201812060879.html>

ricorrenti – dall’altro lato, invece, l’interpretazione sistematica e teleologica della Costituzione – proposta dai resistenti – che impone di partire dall’intenzione originaria del legislatore, per offrire una lettura della norma in linea con i valori e i principi costituzionali. A questo proposito, la Corte afferma chiaramente che occorre muovere innanzitutto da un’interpretazione letterale del testo costituzionale, a meno che questa non conduca ad un significato “assurdo” o ambiguo.

Dopo aver chiarito quale sia il canone interpretativo da adottare, la Corte affronta la questione centrale del caso: quanto tempo deve durare il mandato presidenziale perché possa considerarsi un “full presidential term”?

Le modifiche al testo costituzionale intervenute nel 2016, con il nuovo art. 106, comma 6, hanno ridisegnato l’assetto precedente con riferimento alla durata del mandato e all’ipotesi di una *vacancy*. A seguito della riforma costituzionale, dunque, il limite di due mandati presidenziali, fissato dall’art. 106, comma 3, non coincide più necessariamente con due mandati di 5 anni, ma può corrispondere a due ulteriori possibilità: a) un mandato di almeno 3 anni e un altro mandato di 5 anni; oppure b) un mandato di meno di 3 anni e due mandati di 5 anni. Ciò chiarito, resta la questione relativa alla disciplina transitoria: quale norma applicare al caso di specie? A quale disciplina soggiace il mandato presidenziale che si è svolto dal gennaio 2015 al settembre 2016, a metà tra due diverse discipline costituzionali? In assenza di una norma transitoria espressa, la Corte opta per l’interpretazione teleologica, volta a ricostruire l’intenzione del parlamento che ha approvato la riforma costituzionale. In tal senso, afferma la Corte, non si può ritenere che l’intenzione del legislatore fosse quella di escludere dall’applicazione dell’art. 106, comma 6, così come modificato, il mandato presidenziale in corso<sup>10</sup>.

Sulla base di questa linea argomentativa, la Corte, con decisione unanime dei 7 membri giudicanti, giunge alla conclusione che l’ufficio presidenziale ricoperto tra il 25 gennaio 2015 e il 1° settembre 2016, dunque a cavallo tra due differenti regimi costituzionali, non possa essere considerato alla stregua di un “intero mandato presidenziale”. Ne consegue che il presidente Lungu potrà ricandidarsi alle prossime elezioni. Tuttavia, è doveroso evidenziare come tale conclusione non venga esplicitata dalla Corte, ma si ricavi implicitamente quale conseguenza logica della risposta fornita dai giudici al primo quesito. Curiosamente,

---

<sup>10</sup> A tal proposito, è interessante osservare come la Corte ritenga prudente citare – lo fa per ben due volte – il contenuto dell’art. 106, comma 6, della nuova Costituzione. Sembra lecito chiedersi se questa scelta risponda ad un bisogno di chiarezza oppure all’esigenza di “mettere in sicurezza” sotto l’ombrello del testo costituzionale una decisione che potrebbe andare incontro a forti contestazioni.

infatti, gli stessi giudici costituzionali affermano come la decisione sulla ricandidabilità dell'attuale presidente non meriti considerazione, essendo diventata superflua alla luce delle osservazioni precedenti.

### **3. I limiti costituzionali al numero massimo dei mandati presidenziali nel quadro del processo di consolidamento democratico**

La sentenza in commento involge importanti profili di diritto costituzionale. Oltre al ruolo e all'indipendenza dei giudici della Corte Costituzionale, cui si è fatto cenno nel paragrafo precedente, viene in rilievo un altro tema centrale per la tenuta di un sistema democratico: l'apposizione di limiti alla ricandidabilità del capo dello Stato in seno al complesso e delicato equilibrio istituzionale che caratterizza i sistemi di governo presidenziale africani.

Gli studiosi del costituzionalismo africano hanno da sempre individuato nella previsione di un limite al numero massimo di mandati presidenziali il “principale contrappeso ad un potere esecutivo particolarmente forte”<sup>11</sup>. Una disposizione di questo tipo risulta estremamente utile a correggere la forte tendenza egemonica e la tradizionale personalizzazione del potere esecutivo che caratterizza il contesto istituzionale africano<sup>12</sup>. Essa, inoltre, aumentando le possibilità di *turnover*, aumenta la fiducia nelle “regole del gioco” proprie delle consultazioni elettorali e del processo democratico più in generale<sup>13</sup>. Non solo, una recente analisi comparata ha evidenziato una correlazione diretta tra alternanza al potere e affermazione effettiva dei diritti politici e delle libertà civili.<sup>14</sup> Non è un caso che, negli anni 90, i testi costituzionali di diversi paesi africani abbiano visto l'inserimento di un chiaro limite al numero di mandati che un presidente può svolgere.

In effetti, numerosi studiosi hanno osservato un'interessante convergenza tra l'evoluzione del costituzionalismo africano e le modifiche costituzionali in punto di termine massimo della carica di presidente, capace di porre un freno alle derive autocratiche che caratterizzano i lunghi mandati presidenziali. Così, con riferimento specifico allo Zambia, la stessa sentenza in commento riporta come la previsione di un limite al numero massimo dei mandati presidenziali abbia fatto la propria comparsa con la

---

<sup>11</sup> R. ORRÙ, *I Paesi dell'Africa subsahariana*, in P. CARROZZA-A. DI GIOVINE-G. F. FERRARI (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Tomo I, Laterza, Roma-Bari, 2014, p. 564 ss., p. 585.

<sup>12</sup> L. M. FALL, *La limitazione del numero dei mandati nelle nuove Costituzioni africane: il caso dei Paesi francofoni dell'Africa subsahariana*, *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2003, p. 385.

<sup>13</sup> N. CHEESEMAN, *African Elections as Vehicles for Change*, in *Journal of Democracy*, Volume 21, Number 4, October 2010, pp. 139-153, p. 4.

<sup>14</sup> G. MALTZ, *The Case for Presidential Term Limits*, in *Journal of Democracy* 18 (January 2007), p. 134.



Costituzione del 1991<sup>15</sup>, di pari passo quindi con l'ondata di costituzioni democratiche dei primi anni '90 (la c.d. “transizione democratica”<sup>16</sup>) e il ritorno al sistema multipartitico che ha coinvolto numerosi paesi del continente africano.

Questa convergenza è stata ulteriormente valorizzata quale chiave di lettura per interpretare alcune circostanze fattuali che hanno minacciato gli equilibri istituzionali fissati dalla Costituzione. Successivamente, infatti, proprio nello Zambia, nel 2001, il presidente Chiluba aveva tentato, senza successo, di emendare la Costituzione al fine di garantire la propria candidatura alle elezioni per il suo terzo mandato presidenziale. Episodi simili si erano poi registrati anche in Nigeria e Malawi. Tuttavia, proprio il fallimento di questi tentativi di eliminare uno dei più importanti contrappesi al potere esecutivo, è stato salutato dagli studiosi come la riprova di una definitiva e solida tendenza, in corso nel continente africano, di progressiva “istituzionalizzazione” e consolidamento democratico.<sup>17</sup> Non solo, sempre in questo senso è stata letto un altro trend che ha coinvolto altri Paesi africani, come il Ruanda, l'Uganda e il Camerun, dove i rispettivi presidenti hanno tentato di estendere il proprio mandato, non con la violenza o attraverso una palese violazione dei limiti stabiliti dalla Costituzione, bensì modificando la Costituzione stessa, o aggirandone di fatto le previsioni. In altre parole, il progressivo prender piede di regole formali e procedurali nei paesi africani, come appunto la disposizione costituzionale che stabilisce il numero massimo di mandati presidenziali, segnerebbe la svolta in senso democratico del continente africano, realizzando l'effettiva limitazione del potere esecutivo<sup>18</sup>.

---

<sup>15</sup> La previsione di un numero massimo di mandati presidenziali viene introdotta con l'art. 35 della Costituzione del 1991. Per un excursus storico circa gli sviluppi costituzionali sul punto si vedano le pagine 68 e seguenti della sentenza in commento.

<sup>16</sup> R. ORRÙ, *I Paesi dell'Africa subsabariana*, in P. CARROZZA-A. DI GIOVINE-G. F. FERRARI (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, op. cit., p. 578 ss., che descrive così la nuova fase costituzionale conosciuta dal continente africano nei primi anni '90, incentrata sul ritorno al multipartitismo. Questo nuovo ciclo costituzionale è anche definito “di riallineamento ai postulati della democrazia rappresentativa”.

<sup>17</sup> D. N. POSNER & D. J. YOUNG, *The Institutionalization of Political Power in Africa*, in *Journal of Democracy* 18 (July 2007): 126–40. Gli autori fanno riferimento al fallito tentativo da parte dei presidenti di Malawi e Nigeria di ottenere il terzo mandato presidenziale. Inoltre, vengono citati quali esempi di “istituzionalizzazione” del potere anche altri stati, quali Benin, Cape Verde, Ghana, Kenya, Mali, Mozambico, Sao Tomé e Principe, Seychelles (dove il limite è di 3 mandati), Sierra Leone, e Tanzania, i cui presidenti si sono astenuti dal superare il termine massimo di mandati fissato dalla Costituzione.

<sup>18</sup> D. N. POSNER & D. J. YOUNG, *The Institutionalization of Political Power in Africa*, in *Journal of Democracy* 18, op. cit., p. 137-138.

Tuttavia, questa lettura pare non convincere molti studiosi che guardano con enorme scetticismo alla tesi della progressiva istituzionalizzazione del potere<sup>19</sup>, mostrando invece come rimanga forte in molti stati africani la tendenza alla personalizzazione del potere, complice anche la mancanza di “contrappesi” effettivi, come un potere giudiziario forte e indipendente. Così, una recente analisi comparativa ha mostrato come in Africa, al settembre 2017, il mandato presidenziale fosse di fatto esente da limiti temporali in più di 20 paesi<sup>20</sup>. Parallelamente, uno studio condotto sulla storia istituzionale dei paesi africani dal 1990 al 2016 ha evidenziato come, dei 39 presidenti che durante questo periodo hanno ultimato il loro ultimo mandato, ben 18 hanno tentato di superare il termine imposto dalle previsioni costituzionali, riscrivendole o reinterpretandole<sup>21</sup>. Peraltro, questi tentativi hanno visto il successo in ben 15 casi su 18<sup>22</sup>, assicurando al presidente in carica il diritto a concorrere alle elezioni per il terzo mandato consecutivo e, quasi sempre, la presa del potere.

Insomma, per dirla con le parole di Orrù, “*nonostante la predisposizione di quadri costituzionali aperti al pluralismo politico-partitico e assistiti da un notevole strumentario di garanzie dei diritti non si è debellata la tendenza alla concretizzazione di forme di concentrazione del potere a favore di leader nazionali*”<sup>23</sup>. La fase di c.d. “nuova transizione democratica” sembrerebbe dunque un processo più formale che sostanziale, mentre la realtà politica di molti stati africani sembra in realtà ancora profondamente segnata dalla diffusa debolezza istituzionale e dall’egemonia della politica dei “*big man*” a discapito della *rule of law*.

*paola panna*

---

<sup>19</sup> Si vedano, in proposito, tra gli altri, L. J. DIAMOND, *The Rule of Law versus the Big Man*, in *Journal of Democracy*, 19, 2, 2008, p. 138–149; R. H. BATES, F. GHADA & H. ANKE, *The State of Democracy in Sub-Saharan Africa*, in *International Area Studies Review*, 2012, 15, 4, 323–338; e C. M. FOMBAD, (ed.), *Separation of Powers in African Constitutionalism*, Oxford, Oxford University Press, 2016.

<sup>20</sup> Si veda il report dell’Africa Center for Strategic Studies, *Constitutional Term Limits for African Leaders*, su <https://africacenter.org/spotlight/constitutional-term-limits-african-leaders/>

<sup>21</sup> D. M. TULL & C. SIMONS, *The Institutionalisation of Power Revisited: Presidential Term Limits in Africa*, *Africa Spectrum*, 52, 2, 79–102, 2017, p. 85.

<sup>22</sup> *Ibidem*.

<sup>23</sup> R. ORRÙ, *I Paesi dell’Africa subsahariana*, in P. CARROZZA-A. DI GIOVINE-G. F. FERRARI (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, op. cit., p. 585, che richiama G. DE VERGOTTINI, *Le transizioni costituzionali. Sviluppi e crisi del costituzionalismo alla fine del XX secolo*, Bologna, 1998.