

Africa subsahariana: dalla “democrazia impossibile” alla “democrazia illiberale” senza passare per la “democrazia costituzionale”?

di Romano Orrù

Abstract: Sub-Saharan Africa: from ‘impossible democracy’ to ‘illiberal democracy’ without achieving ‘constitutional democracy’? - The quick failure of the first democratic transition in sub-Saharan Africa, which began in coincidence with the access to independence, compel African states and their peoples into a condition of “impossible democracy” in which flourished sinfully authoritarian regimes and military coup becomes the ordinary way to gain power. The end of Cold War era opens the season of the second transition to democracy which has as its reference the model of the “Constitutional state”. Despite undeniable achievements compared to previous decades, the latest generation of African constitutionalism, however is experiencing serious difficulties to go beyond the paper: it offers in practice frameworks that could be qualified as “intermediate regimes” or “illiberal democracies”. The further advancement or the stasis/regression of the transition seem connected to the central issue of the socio-economic development of the Continent now gravitating more in the Chinese than in the Western sphere of interest.

4109

Keywords: Democracy; Subsaharan Africa; Elections; Separation of Powers; Constitutional System.

1. Introduzione

Al declinare del secolo trascorso, l'estinguersi dell'epoca geopolitica incentrata sulla contrapposizione per blocchi Est-Ovest accentua la propagazione su scala planetaria dell'assetto di regolazione del rapporto politico secondo il modello liberaldemocratico.

In particolare in terra d'Africa, nello stesso turno di tempo, si assiste al fiorire di assetti formalmente d'ispirazione liberaldemocratica, ma che nel loro pratico declinarsi tendono a curvare, in largo numero anche in maniera piuttosto evidente, verso il paradigma della “democrazia illiberale” (secondo cioè un modello organizzativo dei pubblici poteri e dei rapporti di questi con la società civile da intendersi in termini ampi, quale sinonimo di altri variamente qualificabili in termini di “democrazia elettorale incompiuta”, di “democrazia insufficiente”, di “pseudodemocrazia”, di “democrazia”, di “regime ibrido” e, ad ogni modo, come allusivo a forme liminari o parziali di democrazia liberale che combinano aspetti formali o rituali del pluralismo democratico con contenuti sostanziali di natura autoritaria).

Della democrazia illiberale se ne assume qui un concetto molto ampio intendendo che un siffatto sistema sia caratterizzato da deviazione profonda quanto alla sua declinazione pratica rispetto all'assetto consacrato nella Legge fondamentale e riconducibile all'idealtipo dello Stato democratico costituzionale¹.

Per dirla in estrema sintesi, si muove dal presupposto che il suffragio universale è una condizione necessaria ma per nulla sufficiente della democrazia liberale (o pluralista), non coincidendo quest'ultima con la mera "democrazia elettorale"².

I sistemi politici africani nell'opinione comune diffusasi già dai primi lustri successivi alle indipendenze non hanno certo goduto di "buona reputazione": per decenni l'Africa subsahariana è stata riguardata come il luogo geografico connotato, sopra ogni cosa, dall'estrema instabilità politica associata all'apparente inesorabile imperversare di regimi autocratici.

Un simile dato di fatto sembra rendere difficile il superare la visione, storicamente fondata ma anche largamente stereotipata ancora al giorno d'oggi, dell'Africa a sud del Sahara come terra inospitale o addirittura in sé inadatta per il germogliare della pianta della democrazia liberale (in sostanza, una realtà di "democrazia impossibile").

Dalle indipendenze in poi, la traiettoria evolutiva dei regimi politici subsahariani mostra invero segnali contraddittori, che lasciano aperta la questione sotto diversi profili, pur se è indubitabile che l'attuale situazione complessiva (quanto allo stato di salute democratica, se si può così dire) non è nemmeno lontanamente accostabile a quella di allora.

Permane fermo, lungo l'intera linea temporale indicata, lo scarto tra forma e sostanza o, se si preferisce, tra norma e realtà: oggi questo iato tra "democrazia", intesa quale ideale normativo, e la cosa a cui essa si riferisce (gli assetti "democratici" reali) è ancora certamente notevole in molti ordinamenti statuali, ma

¹ Sullo Stato costituzionale (di diritto) quale "forma giuridica della democrazia pluralista" per tutti cfr. E. Cheli, *Intorno ai fondamenti dello "Stato costituzionale"*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2006, 262 ss.

² E ancor meno quando non si alluda al significato piano dell'espressione (la semplice partecipazione del popolo alle votazioni sganciata da altri elementi sostanziali e/o procedurali), ma si faccia riferimento alla sua accezione negativa, che in particolare ricorre allorché il principio di sovranità popolare e il principio di maggioranza pur attraverso la periodiche celebrazione del rito elettorale nel loro declinarsi pratico non garantiscono né un sufficiente livello di sussistenza e di manifestazione del pluralismo, né un adeguato meccanismo di separazione e bilanciamento tra poteri quale caratteristica sostanziale dell'intero edificio costituzionale, in guisa da aprire spazi di arbitraria prevalenza di un potere (o di un organo) sugli altri (potendosi così giungere a incidere sensibilmente l'effettivo godimento dei diritti fondamentali da parte dei consociati con grave *vulnus* all'ideale di democrazia in senso non meramente procedurale). Considerando che quest'ultima ipotesi copre un ambito fattuale esteso, avvicinandosi molto nella sua caratterizzazione estrema alla concezione della "democrazia illiberale", spunti a proposito soprattutto della prima ipotesi in S. Cassese, *La fabbrica dello Stato, ovvero i limiti della democrazia*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2004, 249 ss.

pare essere interessato da dimensioni evolutive nuove rispetto al recente passato di tre o anche solo due decenni addietro³.

I fondamenti della democrazia liberale, con intensità variabile e modalità parzialmente diverse, nella gran parte delle quasi cinque decine di Paesi dell'area geografica subsahariana sembrano aver messo radici e al tempo stesso non poter garantire frutti adeguati sotto un imponente quanto contraddittorio carico di anomalie, regressioni, sviluppi e speranze alimentato dall'azione di un ampio ventaglio di fattori sia endogeni che esogeni.

Non appena ci si addentra nella tematica, ci si accorge di aver di fronte un pelago quanto mai vasto e dai confini indeterminati. Si presenta in tutta la sua vastità e profondità il problema della fitta ragnatela di interazioni nelle costruzioni politiche subsahariane tra molteplici dimensioni speculative legate, tra l'altro, all'operare di fattori di lungo periodo di natura storica, etnica e antropologico-culturale, alle esigenze del difficile e ritardato sviluppo economico, all'assetto della struttura governante nei rapporti in specie con la cruciale questione della garanzia dei diritti fondamentali, al significato e valore della codificazione costituzionale.

I nuovi ordinamenti subsahariani risultano fortemente segnati da fenomeni di corruzione, clientelismo, neopatrimonialismo⁴, con strutture sociali complesse (sullo sfondo della convergenza tra identità etnica e appartenenza religiosa), con una ancora forte presenza del comunitarismo (inciso dall'individualismo di stampo occidentale), con *cleavages* moderni (le classi) che si intrecciano a quelli tradizionali (etnico-tribali, familiari e legati sia alla *traditional law* sia alla *traditional leadership*)⁵.

³ Passi in avanti compiuti da molti Paesi subsahariani negli ultimi 15-20 anni, al punto che si è dismesso l'abito mentale dell'Africa delle sventure (come titolava *The Economist*) a vantaggio dell'immagine dell'Africa della speranza: emblematiche in proposito sono le titolazioni sull'Africa del noto periodico internazionale *The Economist* che passano da "*The Hopeless Continent*" (del 13 maggio 2000; visionabile all'indirizzo [internet www.economist.com/weeklyedition/2000-05-13](http://www.economist.com/weeklyedition/2000-05-13)) a "*The Hopeful continent. Africa rising*" (del 3 dicembre 2011; visionabile all'indirizzo [internet www.economist.com/leaders/2011/12/03/africa-rising](http://www.economist.com/leaders/2011/12/03/africa-rising)). Coerentemente, nel 2011 il report *Democracy Index* (a cura sempre di *The Economist*) segnala un punto di svolta quanto alla valutazione della *performance* democratica dell'Africa subsahariana (cfr. the Economist Intelligence Unit, *Democracy Index 2011. Democracy under stress*, 2011, 9 ss.: <http://www.eiu.com>; secondo la stessa fonte il *trend* appena accennato cambia nuovamente segno dal 2016, di lì in poi facendo registrare valori costantemente in diminuzione (cfr. the Economist Intelligence Unit, *Democracy Index 2019. A year of democratic setbacks and popular protest*, 2019, spec. 24: <http://www.eiu.com>).

⁴ L'incompatibilità con politiche democratico-pluraliste del clientelismo neo-patrimoniale che ha contrassegnato lo scenario dell'Africa post-coloniale è analizzata, tra gli altri, da N. van de Walle, *The Path from Neopatrimonialism: Democracy and Clientelism in Africa Today*, *Working Paper Series*, n. 3/07, Ithaca NY, Mario Einaudi Center for International Studies, 2007, 1 ss.: <https://pdfs.semanticscholar.org/9efb/eb4c24e7f47416ae461b977588c7c9c9ff28.pdf?ga=2.101091842.2082691800.1590390708-1394521029.1590390708>.

⁵ Nella cornice fenomenica accennata nel testo trova collocazione anche il concetto di "democrazia unanimistica" africana, nel senso di espressione atta a gettare luce sulle complesse dinamiche dei rapporti fra società, sostrato giuridico africano e testo (non norma) costituzionale: in proposito sia consentito far riferimento a R. Orrù, *I Paesi dell'Africa*

Si tratta quindi di un tema, come ben si comprende, altamente complesso, che nell'economia del presente lavoro non si può pensare di affrontare, a pena di illusorie semplificazioni e fallaci generalizzazioni, in maniera esaustiva sotto alcuno dei molteplici profili fondamentali in cui si articola. In questa sede è possibile rilevare solo talune linee di tendenza e individuare spunti di riflessione che possono rappresentare tracce d'interesse per ricerche analitiche ulteriori.

1.1 Tre osservazioni di rilievo

Sia la dottrina giuridica sia l'opinione pubblica in generale a livello europeo hanno riservato limitata attenzione alle vicende africane. La considerazione di queste è stata sovente "interessata", o da parte delle *ex* potenze coloniali o da altre realtà europee al fine di arginare eventuali ripercussioni al loro interno.

Segnali di cambiamento al riguardo si intravedono.

Di recente, un accademico e intellettuale tedesco del calibro di Peter Häberle ha dedicato una partizione di un suo scritto a "Lo sviluppo del costituzionalismo in Africa", riconoscendo in parte tale situazione nella misura in cui mette in correlazione la circostanza per cui "L'Africa quale continente con i suoi 55 stati singoli è di recente entrata nel *focus* sia delle scienze sia della politica" con "la controversia sugli "stati di provenienza" in Africa, dai quali L'Europa vorrebbe limitare la migrazione"⁶.

Il noto autore tedesco, aggiunge poi talune considerazioni che a me sono parse poter rappresentare le direttrici fondamentali per imbastire il ragionamento intorno alla quanto mai multiforme e complessa problematica in terra d'Africa delle epifanie della democrazia (liberale) e delle sue forme degenerate.

Il primo rilievo dello studioso cui alludo è "Le *ex* potenze coloniali europee hanno tutte le ragioni per avvertire una cattiva coscienza". La seconda osservazione di Häberle attiene al fatto che in svariati "ambiti di vita costituzionale" i costituenti africani "stanno dando notevoli contributi" al punto che si può parlare già di "un costituzionalismo africano, di cui fa parte la Carta di Banjul dei diritti dell'uomo e dei popoli africani (1986)". La terza riflessione dell'A. riguarda il fatto che "Si dovrà attendere per vedere come sfruttamento e dolore, povertà e fame nei paesi africani potranno ridursi con l'aiuto dell'Europa".

Sono dunque questi gli assi tematici che di seguito si proverà a sviluppare nei loro aspetti essenziali. Il primo ("la cattiva coscienza dell'Europa") rimanda alla storia coloniale e alle responsabilità europee(-occidentali).

Al secondo asse tematico ("gli sviluppi del costituzionalismo africano e la Carta di Banjul") sono da riconnettersi le acquisizioni delle Costituzioni africane di ultima generazione e il loro problematico declinarsi nella pratica (soprattutto dal punto di vista della celebrazione di tornate elettorali multipartitiche) in

subсахariana, in P. Carrozza, A. Di Giovine, G.F. Ferrari (cur.), *Diritto pubblico comparato*, t. I, II ed., Bari, Laterza, 2014, 571.

⁶ P. Häberle, *Il costituzionalismo come progetto della scienza*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 2/2018, 12.

connessione, nella regione, con la dimensione internazionale (e in prospettiva sovranazionale), e dunque con l'avanzare del processo di integrazione politico-economico continentale (dall'Organizzazione per l'unità africana all'Unione africana, passando per il ruolo delle Comunità economiche regionali o RECs)⁷.

Con il terzo (la riduzione di sfruttamento e povertà) viene in rilievo la connessa questione del ruolo attuale dell'Europa (e, per estensione, dell'Occidente), e dunque dell'esportazione o imposizione di modelli democratici ed economici forgiati in area euro-atlantica come “testa d'ariete” delle soluzioni ai “mali” che affliggono il continente africano sullo sfondo, si noti bene, del nesso biunivoco, tanto spesso conclamato, tra democrazia e sviluppo, su cui c'è ovviamente molto da dire in rapporto anche ruolo giocato da nuovi *player* globali (quali in particolare il dragone cinese).

2. La democrazia impossibile: il portato coloniale e le responsabilità degli europei

C'è un luogo in particolare, una città, al di fuori dell'Africa, che ha un significato politico-istituzionale particolare per i destini del Continente: è Berlino. E c'è una linea temporale a tal proposito di circa un secolo: i cui estremi sono gli anni 1884 e 1989. Il primo estremo marca in maniera profonda e decisiva lo “*scramble for Africa*” (ossia la brutale spartizione dell'Africa concertata nella Conferenza di Berlino)⁸, che consegna in mani europee un continente interamente “colonizzato” in brevissimo tempo (in nome della “missione civilizzatrice” dell'uomo bianco), mentre il secondo estremo segna una frattura profonda nell'evoluzione costituzionale dell'Africa indipendente.

Pietra miliare di rilievo in tale arco temporale è il 1960, che passa alla storia come “anno dell'Africa”: in quel frangente, in rapida successione, acquisiscono l'indipendenza ben diciassette Stati africani (quattordici dalla Francia, due dalla Gran Bretagna e uno dal Belgio)⁹. Nel periodo a cavallo tra la fine degli anni '50 e

⁷ Oltre alla (e in qualche misura grazie alla) creatività di molti testi costituzionali africani (in specie Sudafrica 1996, Kenya 2010, Angola 2010, Madagascar 2010, Zimbabwe 2013) emergono anche “dei fecondi processi di scambio” (la formula “cultura della pace” della Costituzione del Sud Sudan che, nota l'A., tra l'altro, proviene dalla Costituzione slovena del 1991), di talché “è lecito parlare di una “società aperta dei costituenti” a livello mondiale”: P. Häberle, *Il costituzionalismo come progetto della scienza*, cit., 12.

⁸ Realizzatasi tra il 15 novembre 1884 e il 26 febbraio 1885 per iniziativa dal Cancelliere tedesco Bismarck e alle cui risoluzioni aderiscono tutte le potenze europee: in tema, tra i molti, cfr. A.M. Gentili, *Il leone e il cacciatore. Storia dell'Africa sub-sahariana*, Roma, Carocci, rist. 2002 (ma 1998), 154 ss. (la quale evidenzia come Bismarck approfitti della rivalità fra le potenze europee sulla questione congolese per proporsi come mediatore, ma in realtà per sanzionare l'avvio della spartizione del Continente, tema quest'ultimo formalmente mai apparso nell'agenda).

⁹ Il fatidico anno 1960 interessa soprattutto le colonie francesi per effetto anche dello scioglimento della *Communauté française*, voluta da Charles De Gaulle come entità politica che sostituisce nel 1958 l'Unione francese (sebbene alla *Communauté* aderiscano tutte le colonie francesi d'Africa tranne la Guinea appare ben presto chiaro l'insostenibilità di tale entità politica sopraffatta dall'aspirazione alla piena indipendenza dei territori coinvolti: il suo scioglimento, nel 1960, marca per tanto il passaggio in massa all'indipendenza senza contrasto

l'inizio del decennio successivo del Novecento per l'Africa il rapido progredire del processo di decolonizzazione dischiude una stagione di grandi ambizioni e progetti di sviluppo politico, economico e sociale, alimentati dall'euforia dei movimenti di liberazione nazionale e coltivati da *leader* carismatici e iconici alla guida dei neo Stati (dal ghanese Kwame N'Krumah a Thomas Sankara dell'Alto Volta-Burkina Faso, dal congolese Patrice Lumumba al senegalese Leopold Sedar Senghor e al tanzaniano Julius Kambarage Nyerere).

Aspettative di emancipazione presto fragorosamente in frantumi per l'impatto sulla dura realtà del *Weak State* africano, la cui radice sta tutta nella spartizione del territorio africano (ridotto a uno "spazio degli europei") alla fine dell'Ottocento e al modo con cui essa è condotta: il fine predatorio fa sì che nella cinica ripartizione delle aree territoriali di "proprietà" delle principali potenze europee l'elemento geografico (orografia, corso dei fiumi, accesso al mare ecc.) in maniera ideologicamente oltremodo violenta estromettesse, fino ad annullarlo quasi del tutto, il fattore legato alle caratteristiche storiche, culturali, antropologiche, economiche e religiose di coloro che su quei territori vivevano: intere formazioni etnico-nazionali vengono così scomposte, mentre altre, da sempre rivali, vengono costrette a condividere il medesimo ambito spaziale innescando feroci contrasti locali. Da ideologica la violenza passa viepiù ad essere materiale, allorché i colonizzatori, prendono possesso dei territori che si sono ritagliati e, tra la fine dell'Ottocento e la Prima guerra mondiale, per sedare i contrasti etnici da loro stessi enfatizzati utilizzano la forza sia in via diretta sia in modo obliquo utilizzando in maniera strumentale la leva etnica nell'attività di controllo e di spoliazione delle ricchezze dei territori¹⁰. Nel periodo coloniale nascono e si acuiscono dispute interetniche che stanno alla base dei conflitti del secolo successivo all'interno del nuovo Stato indipendente sorto sui confini della *ex* colonia, questi ultimi ritenuti, nell'ottica del rapido accesso all'indipendenza secondo un processo guidato dalla metropoli, di fatto intangibili fino ad addivenire alla quasi mistica dei "sacri confini coloniali"¹¹.

Da queste rapidissime considerazioni emerge come in Africa subsahariana prim'ancora di una questione di *State building* si sia posto un notevole problema di *Nation building*, che deriva dalla "artificiosità delle costruzioni politiche dell'epoca coloniale". In pratica, il "peccato originale" che si ripercuote negativamente su tutta l'evoluzione politico-costituzionale degli Stati subsahariani fino ad oggi.

da parte francese. Nello stesso torno di tempo, non altrettanto lineare e tranquilla risulta la decolonizzazione sul versante delle colonie anglofone, mentre violentemente e pervicacemente contrastata è l'indipendenza delle proprie colonie africane da parte del Portogallo fino alla prima metà degli anni '70 del XX secolo.

¹⁰ Sull'utilizzo strumentale di fattori autoctoni durante il periodo coloniale, tra gli altri, cfr. molteplici saggi in J. Parker, R. Reid (eds), *The Oxford Handbook of Modern African History*, Oxford and New York, 2013 e soprattutto T. Ranger, *The Invention of Tradition in Colonial Africa*, in E. Hobsbawm, T. Ranger (eds.), *The Invention of Tradition*, Cambridge, 1983, 211 ss.

¹¹ Marco Zoppi, *I confini come linee di instabilità in africa*, in *Federalismi.it*, 2014, 1 ss. L'atlante geopolitico dell'Africa subsahariana è cambiato radicalmente in breve tempo, mentre la geografia dei confini è rimasta sostanzialmente immutata (con la grande unica eccezione del Sud Sudan e il perdurante interrogativo circa l'assetto territoriale della Somalia).

La regione subsahariana all'indomani delle indipendenze diventa uno spazio giuridico-culturale connotato dall'adesione ai paradigmi liberaldemocratici¹². Ma si tratta di impostazioni che rimangono confinate all'ambito dei principi e delle aspirazioni. Nella realtà, le prime transizioni democratiche hanno non di rado un esito tragico, sfociando come accennato in lunga teoria di conflitti intestini ai neo Stati africani¹³. L'uso arbitrario della forza da parte dei detentori del potere politico e il dilagare della violenza in luogo del rispetto della *rule of law* e della garanzia dei diritti fondamentali diventano i ben presto i tratti distintivi dei regimi africani¹⁴.

Le problematiche di *State building* cui si sommano quelle di *Nation building*¹⁵ e dell'avvio delle politiche di sviluppo economico-sociale conducono in breve a mettere tra parentesi gli imperativi della democrazia pluralista: sul piano organizzativo, riscontro eloquente ne sono l'accentramento del potere nelle mani del *leader* carismatico che assume la carica di Capo dello Stato/Presidente della Repubblica (sorretto in pratica dal ruolo politico primario giocato dalle forze armate) e l'introduzione partito unico (quest'ultimo ulteriormente giustificato alla luce della struttura antropologica dell'appartenenza identitaria africana).

Nonostante l'assunzione su di sé da una parte della *leadership* africana emergente dell'impegno di farsi carico delle istanze di sviluppo e modernizzazione, nel continente la prospettiva della democratizzazione ben presto è essenzialmente più ipotetica che reale: influiscono in proposito, oltre al già rilevato esplodere di conflitti intestini a sfondo etnico-tribale, potenti fattori tra cui spiccano la presenza di regimi razzisti nell'Africa australe, il perdurare di un colonialismo diretto (nei

¹² Sul tema dell'influsso e della presenza in Africa delle tradizioni giuridiche europee, di recente, cfr. M. Nicolini, *Disengaging Africa from the Colonial Syndrome: per una sistemologia oltre Finisterrae*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2/2018, 489 ss. e, per una disamina dell'influenza di istituti del costituzionalismo liberale su sistemi africani collocati alla "periferia del diritto occidentale, Id., *L'altra law of the land. La famiglia giuridica "mista" dell'Africa australe*, Bologna, 2016.

¹³ Nei decenni successivi alle indipendenze si ha la frequente deflagrazione armata di tensioni interne ai neo Stati africani. Rari invero sono le ostilità violente interstatali (si segnalano in particolare le guerre tra Uganda e Tanzania e tra Etiopia ed Eritrea), mentre assai frequenti sono i conflitti intestini di quella che può ben definirsi la "guerra civile africana", la cui spiegazione solitamente rimanda a motivazioni etniche radicate nel tempo. L'odio etnico nella regione subsahariana ha cause molteplici, e tra queste alligna in posizione tutt'altro che defilata la volontaria costruzione di tensioni interetniche da parte di ristrette *élite* politiche che le hanno impiegate come "*instrumentum regni*", seguendo in ciò una direttrice peraltro ben tracciata dai colonizzatori europei. Le contrapposizioni etniche corrispondono sovente a linee di faglia sul versante religioso; per tutti cfr. A.M. Gentili, *Il leone e il cacciatore. Storia dell'Africa sub-sahariana*, cit., 203 ss.

¹⁴ Sulle origini, l'impiego e la trasformazione nella natura della violenza politica in Africa subsahariana cfr. M. Mosca, *La violenza politica in Africa*, in A. Senaldi, X. Chiaramonte (dir.), *Violenza Politica. Una ridefinizione del concetto oltre la depoliticizzazione*, Milano, 2018. 77 ss.: <https://books.openedition.org/ledizioni/4063?lang=it>.

¹⁵ Le *ex* colonie, costituitisi in Stato sulla base di premesse volute dai dominatori europei, non hanno avuto la forza in quel frangente di darsi un'identità collettiva diffusa e fortemente sentita: in contesti sociali antropologicamente segmentati, la breve onda emotiva connessa alla lotta di liberazione non è sufficiente a far prevalere l'identità collettiva o nazionale su quella parziale legata alla propria etnia.

“possedimenti” portoghesi) e di forme di protettorato (Namibia), la scelta in senso socialista di una parte consistente di Paesi (Benin, Tanzania ed altri), lo svilupparsi di forme di colonialismo economico indiretto per via di legami personali e clientelari di *leader* politici dell’Africa indipendente con le *ex* metropoli di riferimento.

L’accesso all’indipendenza ha il suo connotato formale di maggior spicco nell’adozione di proprie Costituzioni da parte dei nuovi Stati. Ciò avviene nel quadro del c.d. mimetismo costituzionale: i testi elaborati dalle *élites* locali si ispirano fortemente nei contenuti all’impianto costituzionale della *ex* potenza coloniale che interviene nel momento della scrittura con la “supervisione” di propri esperti. Questa prima fase della transizione democratica, connotata dalla “clonazione costituzionale, risulta effimera e di breve durata: già nel corso degli anni ’60 del XX secolo in molti Stati africani ha corso l’abiura di quei valori di libertà e di democrazia su cui si fondava il costituzionalismo (peraltro artificiale e senza radici)¹⁶ dell’indipendenza. Giova rimarcare che per l’Africa subsahariana il processo di decolonizzazione (sintetizzato all’epoca nell’enfatica immagine del Primo Ministro britannico Harold McMillen del “*Wind of Change*” che soffia sul continente) ha come portato imprescindibile l’acquisizione di tutto il “blocco” della statualità così come sviluppatasi nell’Occidente: con le sue strutture, le sue dinamiche, i suoi principi¹⁷. La democrazia, quale tecnica espressiva essenzialmente di un assetto di governo rappresentativo e limitato (ispirato al c.d. costituzionalismo dei moderni) è parte dell’insieme ben più vasto del rozzo trapianto operato con il concorso di limitate *élite* locali e guidato dalle *ex* metropoli coloniali.

¹⁶ La Costituzione è un prodotto di volontà “eteronoma”, “artificiale” al pari dello Stato, essendo parte del processo di decolonizzazione.

¹⁷ Il carattere esogeno delle strutture statali in Africa subsahariana è una delle idee-guida della letteratura scientifica dopo i primi accessi all’indipendenza delle vecchie colonie; è stata a tal proposito coniata la nozione di “Stato importato”: B. Badie, *L’État importé. Essai sur l’occidentalisation de l’ordre politique*, Paris, Fayard, 1992.

È un trapianto giuridico (da un orizzonte di vissuto antropologico all'altro) tanto ampio¹⁸ quanto di difficile successo nell'immediato. Non si afferma in tale opera il problema della (in)compatibilità tra le "istituzioni formali" (come le Costituzioni) e le "istituzioni informali" radicate in elementi autoctoni (valori, tradizioni, culture). Non si pone la questione del rapporto tra sostenibilità dei meccanismi liberaldemocratici e altri fattori di "contesto" (quali, tra l'altro, i livelli di sviluppo socio-economico, l'incapacità di una società civile repressa per decenni di assurgere nell'immediatezza al ruolo di protagonista della scena pubblica o i nuovi rapporti con le potenze straniere da cui è facile che prendano spunto fenomeni di "colonialismo indiretto").

Non meraviglia che la pianta del costituzionalismo liberaldemocratico sviluppatasi in una particolare dimensione storico-culturale e repentinamente trapiantata avvizzisca rapidamente in questi contesti. Non sorprende altresì che dal fallito trapianto originino fenomeni di segno opposto.

La "democrazia impossibile" coincide con l'abbandono dei sistemi democratici della prima ora post-indipendenza a vantaggio di quelli che possono riassuntivamente definirsi regimi "neo-patrimoniali" (suscettibili di articolarsi in tipologie diverse: dittature personali, sistemi plebiscitari monopartitici, oligarchie militari e sistemi monopartitici competitivi)¹⁹.²⁰ Molte nuove Costituzioni vengono rapidamente adottate in un quadro definibile di "perversione della democrazia rappresentativa" che fa perno sull'adesione al socialismo e/o sul rifiuto del pluralismo politico in nome delle fondamentali esigenze dello sviluppo e della preservazione della pace e dell'unità dello Stato. Il panorama dei regimi africani finisce così preda di vortice involutivo che trova le sue caratterizzazioni primarie nell'affermarsi di dittature grottesche e crudeli (Mubutu, Bokassa, Idi Amin,

¹⁸ A ben considerare, da parte delle comunità africane si ha il recepimento (*rectius*: si subisce l'imposizione) di un "sistema politico-giuridico" nel suo insieme, non riguardante "solo" l'apparato statale nelle sue diverse articolazioni organizzative, ma coinvolgente anche la tradizione giuridica (di *Common Law* ovvero di *Civil Law* ovvero ancora "mista" come nel caso della *Roman-Dutch Law* sudafricana). La soluzione al coacervo di gravi e fondamentali problematiche che ne risultano con l'impatto sulla realtà locale non può essere ridotta, come la prassi si è presto incaricata di dimostrare, alla panacea del *Constitution making* (o del *Constitution building* che dire si voglia) sorretta dal collante spirituale della "lotta di liberazione". Preme sottolineare come l'adesione forte e incondizionata alla *Western Legal Tradition* induca i "costituenti africani" ad adottare quale perno dei loro edifici costituzionali il principio della centralità dell'individuo (in contrapposizione all'impostazione comunitarista del diritto ctonio); sul conflitto tra il diritto occidentale e la "tradizione ctonia africana" (della *traditional law* o *customary law*) all'insegna della realizzazione di un "pluralismo giuridico debole" cfr. di R. Toniatti, *La razionalizzazione del "pluralismo giuridico debole": le prospettive di un nuovo modello giuridico e costituzionale nell'esperienza africana*, in M. Calamo Specchia (cur.), *Le trasformazioni costituzionali del secondo millennio. Scenari e prospettive dall'Europa e dall'Africa*, Sant'Arcangelo di Romagna, 2016, 449 ss.

¹⁹ Secondo la nota analisi di M. Bratton, N. van de Walle, *Neopatrimonial Regimes and Political Transitions in Africa*, in *World Politics*, vol. 46, 1994, 453 ss. e come esposto di recente da H.E. Chehabi, J.J. Linz, *Definizione e diffusione dei regimi sultanistici*, in *Equilibri*, 2/2018, 442 s.

²⁰ Occorre considerare alcuni "specifically 'African' aspects of politics e.g. ethnicity, kinship, clientelism, witchcraft – which are self-evidently important to understanding politics in Africa": P. Chabal, *Power in Africa. An Essay in Political Interpretation*, New York, 1994, 23.

Eyadema ed altri), nel ruolo politicamente egemone dei militari, nella *Personal Rule* di *leader* inamovibili al punto che il colpo di Stato è il mezzo “ordinario” per l’acquisizione del potere politico²¹, e sul piano delle “politiche pubbliche” nella tendenza al neopatrimonialismo (dello Stato cleptocratico o del “*Vampire State*”) e alla c.d. *politique du ventre*²² (per cui, in un circolo vizioso, le risorse statali sono discrezionalmente utilizzate dai detentori del potere politico per alimentare il clientelismo, su base spesso etnica, e rafforzare la propria posizione). In breve, si celebra il trionfo del *Weak State* africano, inefficiente e autoritario, ma sorretto dall’esterno per timore di una “balcanizzazione” della regione subsahariana.

3. La seconda transizione democratica e i suoi limiti

L’altro estremo (il 1989) della linea temporale più sopra individuata coincide, com’è noto, con la fine dell’epoca geopolitica della contrapposizione bipolare Est-Ovest e per la gran parte degli (ancor giovani) Stati subsahariani segna il ritorno al multipartitismo e la restaurazione, in termini parzialmente nuovi, del costituzionalismo liberaldemocratico.

La prima metà degli anni ’90 del secolo trascorso conosce un nuovo fiorire di Costituzioni africane (con processi avviati dal basso – “*bottom-up mobilization*” – grazie al “risveglio” della società civile e all’indizione di una serie di “conferenze nazionali”) attraverso cui si opera il “riallineamento” della forma di Stato ai paradigmi della liberaldemocrazia: sebbene sotto l’impulso della “condizionalità occidentale”²³ l’accoglimento dello Stato costituzionale di diritto avviene con connotazioni specifiche. Il dettato costituzionale (frutto di nuovi testi o della revisione profonda ed estesa di Costituzioni già in vigore) in molti casi cerca di combinare la piena adesione al modello della democrazia pluralistica all’insegna dello “Stato costituzionale di diritto” con l’affermazione dei “valori africani” e il

²¹ In tema cfr. A. Benazzo, *Pouvoir civil et pouvoir militaire dans les transitions constitutionnelles africaines des années 1990*, in V. Piergigli, I. Taddia (eds.), *International Conference on African Constitutions* - Bologna, November 26th.-27th., 1998, Torino, 2000, 247 ss. e, più di recente, I. Bernardini, *L’araba fenice africana: Considerazioni sul never ending coup d’état negli Stati dell’Africa subsahariana*, in *federalismi.it*, 2/2014, 1 ss.

²² J.-F. Bayart, *L’Etat en Afrique: la politique du ventre*, Paris, 1989 (Id., *The State in Africa. The Politics of the Belly*, London and New York, 1993).

²³ Un passaggio cruciale, a livello storico, viene solitamente individuato nel celebre discorso del Presidente della Repubblica francese François Mitterrand tenuto a La Baule, il 20 giugno 1990, in occasione dell’apertura del 16° Summit dei Capi di Stato di Francia e dell’Africa. L’essenza del discorso rimanda alla volontà di improntare i rapporti franco-africani alla logica dell’obbligo reciproco: aiuti allo sviluppo in cambio di sforzi nella direzione della democratizzazione. Lo schema democratico “minimo” proposto dal Presidente francese si basa su pochi, ma essenziali elementi (“*le système représentatif, élections libres, multipartisme, liberté de la presse, indépendance de la magistrature, refus de la censure*”) che presuppongono una nozione universalistica dei diritti umani e dell’assetto democratico: A. Bourgi, *François Mitterrand et la démocratie en Afrique: le discours de La Baule, huit ans après*, 2000 : <https://albertbourgi.wordpress.com/1998/02/18/francois-mitterrand-et-la-democratie-en-afrique-le-discours-de-la-baule-huit-ans-apres/>.

conseguente riconoscimento sia della *Traditional Leadership* sia della *Customary Law* tradizionale²⁴.

Le architravi dei nuovi edifici costituzionali sono rappresentate dall'adozione di ampi e "giustiziabili" cataloghi di diritti (che all'ombra del metaprinzipio della dignità umana sanciscono anche diritti economici, sociali e culturali), dalla consacrazione del pieno pluralismo politico e sociale in combinazione con la garanzia della celebrazione di periodiche elezioni multipartitiche a suffragio universale, dalla previsione di limiti allo svolgimento di più mandati da parte del medesimo soggetto come Presidente della Repubblica o capo dello Stato (c.d. *Term Limits*), dal riconoscimento dei principi di supremazia della Costituzione, della separazione dei poteri e, più in generale, del rispetto della *rule of law* cui fa da corollario l'accoglimento di sistemi di sindacato giurisdizionale di costituzionalità.

L'elemento assolutamente centrale per il funzionamento dei nuovi regimi politici formalmente improntati al modello dello Stato costituzionale di diritto divengono le elezioni multipartitiche a suffragio universale, che presto si diffondono ovunque nell'area subsahariana²⁵. Negli anni successivi, l'implementazione della nuova struttura costituzionale procede a stento e, nonostante la *routinizzazione* di elezioni multipartitiche ("*routinisation of multiparty elections*"), la competizione politica rimane imperfetta, di talché solo alcune delle molte "democrazie elettorali" africane possono qualificarsi come "democrazie liberali"²⁶. Nei sistemi politici subsahariani permane forte il problema dell'accentramento di poteri nelle mani dei *leader* politici (spesso provenienti dal passato assetto e riconvertiti al nuovo scenario) che assumono le più alte cariche dello Stato²⁷. Si determinano situazioni contraddittorie in cui si scontrano

²⁴ Si pensi paradigmaticamente al perseguimento della *Ujamaa* nell'ordinamento della Tanzania o al riconoscimento dell'*Ubuntu* in quello sudafricano e più in generale alla valorizzazione di cultura e diritto tradizionali nelle Leggi fondamentali, tra gli altri, di Gambia, Zimbabwe e Sudafrica; sulla tutela del patrimonio culturale tradizionale cfr. E.A. Imparato, *Dalla forma Stato alla forma mercato per arrivare agli "Stati falliti". L'estensione "iconoclastica" della logica economica globale ai beni comuni culturali e l'Africa alla prova della globalizzazione*, in *federalismi.it*, n. 11/2012, spec. 21 ss.

²⁵ In tema cfr. N. Van De Walle, K. Smiddy Butler, *Political parties and party systems in Africa's illiberal democracies*, in *Cambridge Review of International Affairs*, 13, 1999, 14 ss.

²⁶ N. van de Walle, *The Impact of Multi-Party Politics in Sub-Saharan Africa*, in *Forum for Development Studies*, 28, 1, 2001, 5 ss.

²⁷ In un mutato contesto internazionale, "[g]li anni Novanta... caratterizzati da ricorrenti tentativi di ritornare alla democrazia o di rafforzarla, hanno fatto riemergere insieme l'eredità del periodo coloniale e il bisogno di riallacciarsi alla storia precedente; e con essa modelli e valori che o decenni successivi all'indipendenza avevano comunque profondamente trasformato. L'incontro tra il vecchio e il nuovo ha acquistato nuovo dinamismo: dando spazio a un confronto tra il desiderio delle masse di riappropriarsi almeno in parte dei loro diritti e il bisogno dei dittatori di mantenere il potere, indicando nell'intreccio tra democrazia e tribalismo il pericolo per la stabilità nazionale e la solidità dello Stato. La tendenza sembra essere quella verso "un potere di tipo monarchico, razionalizzato semplicemente dalla ragion di Stato o legittimato dai miti tradizionali. Questo ha portato all'emergere di quello che può essere definito uno 'Stato monarchico' che obbedisce a due logiche contraddittorie: una moderna e l'altra tradizionale. Il tentativo di risolvere le contraddizioni di questo curioso ibrido sembra essere alla base della perversione del tradizionale principio di governo nei moderni sistemi presidenziali" (Così M. Flores, *Storia Universale*, vol. 20, *Il XX secolo*, Milano,

l'aspirazione di restare al potere degli autocrati e delle loro clientele con la necessità di incanalare verso istituzioni democratiche spinte provenienti da società in profonda trasformazione.

Generalizzato è un assetto della forma di governo polarizzato tra la centralità/preminenza del Presidente e la marginalità dell'istituzione parlamentare²⁸. Completano il quadro la debolezza strutturale e funzionale del sistema dei contrappesi e [la] presenza di fenomeni deteriori tra loro collegati quali ampio *patronage* (che sconfinava in un clientelismo accentuato), corruzione e nepotismo²⁹.

L'impostazione presidenziale della forma di governo, pur se realizzata con diverse variabili, conosce poche eccezioni: le più notevoli sono quelle del Botswana, del Sudafrica dell'Etiopia (le sole che possano approssimarsi al modellino della forma di governo parlamentare)³⁰. Ma nella gran parte dei casi si tratta in realtà di deviazioni rispetto allo schema teorico del presidenzialismo di matrice nordamericana, costituendo piuttosto forme di presidenzialismo autoritario denotate da netto squilibrio tra i poteri a vantaggio del Presidente³¹.

La nuova generazione di testi costituzionali del “*democratic revival*” degli inizi degli anni '90 del XX secolo non riesce di per sé a garantire *good governance* e rispetto della *rule of law*: in uno scenario che non è omogeneo, troppo debole risulta nella pratica l'effettività del principio della separazione dei poteri a fronte degli ampi poteri di cui di cui ancora dispongono i Presidenti africani e del controllo che essi esercitano sui partiti dominanti nelle assemblee parlamentari³².

L'iper-presidenzialismo che connota i regimi politici africani in coincidenza con l'avvio della nuova stagione geopolitica del *post Cold War* acuisce le esigenze

2004, 565) che cita O. Isinkaiye, *African Presidential Systems*, in Z. Sunday Ali, J.A. Ayoade, A.A. Agbaje (cur.), *Africans Traditional Political Thought and Institutions*, Lagos, 1989, 311).

²⁸ Per un'analisi comparata (che coglie anche le peculiarità della realtà africana) dei profili istituzionali, politici e culturali che entrano in gioco in proposito cfr. T. Groppi, “*Occidentali's karma*”? *L'innesto delle istituzioni parlamentari in contesti “estranei” alla tradizione giuridica occidentale*, ora in *Id.*, *Menopeggio. La democrazia costituzionale nel XXI secolo*, Bologna, 2020, 219 ss.

²⁹ In proposito, tra gli altri, cfr. I. Madior Fall, *Parlementarisme, présidentielisme, semi-présidentielisme: le régime adapté au contexte africain*, in *Boletim da Faculdade de Direito de Bissau*, 8, 2005, 47 ss.

³⁰ Negli altri casi domina la connotazione presidenziale anche laddove sulla carta potrebbero individuarsi elementi spuri rispetto al modellino presidenziale e che potrebbero far pensare ad un'architettura che ricalca il semipresidenzialismo: ma nella declinazione pratica la componente parlamentare di questa resta assolutamente recessiva per non dire proprio inefficace o meramente decorativa. Così è per elementi spuri quali la possibilità di sfiducia ai ministri, l'individuazione di un organismo collegiale dell'esecutivo (*Cabinet* o Governo), l'eventualità dello scioglimento anticipato (a carattere sanzionatorio e che non ha ripercussioni sul presidente), la presenza della figura del Primo Ministro (che comunque si configura quale semplice fiduciario o collaboratore del Presidente).

³¹ M Volpi, *Libertà e autorità*, Torino, VI ed., 2016, 155, qualifica formalmente una simile “attuazione degenerativa” del presidenzialismo in termini di “regime presidenzialista”.

³² In tema cfr. i diversi saggi contenuti in C.M. Fombad (Ed.), *The Separation of Powers in African Constitutionalism*, Oxford, 2016 (e in particolare oltre a quelli dello stesso C.M. Fombad anche quelli di F. Venter, C.M. Bosire e S. Shikyil, rispettivamente, *ivi*, 13 ss., 58 ss., 95 ss., 116 ss. e 135 ss.).

sottese alla seconda transizione democratica. Così è in particolare per la necessità di affermazione della *rule of law*, del potenziamento deciso della separazione dei poteri (con rafforzamento del sistema dei “contrappesi”), della più efficace garanzia dei diritti fondamentali in bilanciamento con necessità dello sviluppo e i retaggi della modernizzazione accelerata per via di colonialismo e decolonizzazione eteroguidata.

L’esperienza a sud del Sahara conferma come la dicotomia novecentesca delle forme di Stato che si risolveva in una secca alternativa fra Stato totalitario e Stato democratico costituzionale richieda un deciso ripensamento in relazione alla gamma di situazioni intermedie che possono determinarsi specie quando “le libertà si riducono alla partecipazione al voto, e le garanzie degli altri diritti fondamentali vengono eliminate o vanificate”³³.

Al riguardo occorre considerare che l’evoluzione politica subsahariana dall’apertura del nuovo millennio ruota intorno ad almeno tre elementi di grossa caratura: la sempre più attenta codificazione costituzionale; l’istituzionalizzazione delle elezioni multipartitiche accompagnata da crescente considerazione di interventi atti a garantirne la regolarità; lo sviluppo di processi di integrazione continentale che vedono protagonisti l’UA (e le RECs) in dialettica con attori esterni (in specie la Cina).

4. Una codificazione costituzionale sempre più raffinata

L’esame, anche sommario, dei dati di diritto positivo offerti dalle Costituzioni subsahariane disvela un panorama formale particolarmente confortante o rassicurante in chiave di propensione ai paradigmi della liberal-democrazia. La concezione sociale e politica che costituisce il fondamento dei sistemi democratici moderni è declinata in una serie di idee guida che si ritrovano tutte nel panorama delle Costituzioni vigenti nella regione subsahariana. Da questi testi in particolare si è inferito il *Transformative Constitutionalism* (che dovrebbe consentire di mettere in contatto la sponda della democrazia procedurale con quella della democrazia in senso sostanziale)³⁴.

L’opera costituente più recente ingloba il tentativo di rendere compatibili le strutture formali dei nuovi ordinamenti con quelle informali mediante l’individuazione di un perimetro base (il bilanciamento con il rispetto del nucleo essenziale dei diritti fondamentali accolti dai *Bill of rights*) entro cui operare il riconoscimento dei valori e della cultura africani.

³³ Così C. Pinelli, *Forme di Stato e forme di governo*, in *Rivista AIC*, 2/2020, 286: www.rivistaaic.it/images/rivista/pdf/2_2020_Pinelli.pdf.

³⁴ Sul concetto *Transformative Constitutionalism* quale fondamentale canone ermeneutico dei testi costituzionali di più recente generazione cfr. P. Langa, *Transformative Constitutionalism*, in *Stellenbosch Law Review*, 17, 2006, 351 ss. e, più di recente, M. Hailbronner, *Transformative Constitutionalism: Not Only in the Global South*, in *The American Journal of Comparative Law*, Vol. 65, 3, 2017, 527 ss. ed E. Che Muma, *Transformative constitutionalism in Post-Colonial Africa: A Framework for Democracy and Human Rights Protection*, in *International Journal of Emerging Trends in Social Sciences*, vol. 3, n. 1/2018, 29 ss.

La codificazione costituzionale di ultima generazione presenta un vero e proprio tripudio di declamazioni relative a principi, istituzioni e meccanismi dal chiaro stigma liberaldemocratico con riferimenti specifici alla realtà africana.

Nell'insieme si delinea una cornice giuridico-costituzionale complessa, non necessariamente ripetitiva ma comunque omogenea nei contenuti qualificanti e alimentata da un *silent borrowing* da esperienze extra-africane (che ora vanno ben al di là dell'ambito europeo) e tra realtà africane (particolarmente visibile nei più recenti testi costituzionali di Sudafrica, Kenya e Zimbabwe).

5. L'istituzionalizzazione delle elezioni multipartitiche tra virtuosità democratica e criticità realizzative

In pratica, quasi tutti i Paesi subsahariani³⁵ si ritengono vincolati³⁶ nella presente fase storica allo svolgimento di elezioni multipartitiche a intervalli regolari. In un quarto di secolo (tra il 1990 e il 2015) in Africa subsahariana si sono celebrate 184 elezioni presidenziali con più candidati e (“*multicandidate presidential elections*”) e 207 elezioni legislative multipartitiche³⁷.

Il diffondersi delle elezioni (istituzionalizzazione e routinizzazione) va associato ad un altro grande fenomeno “rivoluzionario” che è quello dell'abbondante disponibilità di informazione politica attraverso il continente grazie alle nuove tecnologie³⁸.

La “democrazia elettorale” africana tuttavia è prigioniera di un cono d'ombra, poiché il tenere sempre più elezioni non si è tramutato in “an advance of democratisation on the continent”³⁹.

³⁵ Dall'ondata di democratizzazione dell'inizio degli anni '90 alcune centinaia di elezioni si sono svolte in 46 dei 49 Stati della regione (mentre prima erano eventi rari): J. Bleck, N. van de Walle, *Electoral politics in Africa since 1990: Continuity in change*, Oxford, 2019, 4.

³⁶ Oltre a specifiche previsioni riportate nella generalità delle Costituzioni subsahariana su periodiche elezioni multipartitiche da tenersi a suffragio universale in proposito si diffonde la *African Charter on Democracy, Elections and Governance* dell'Unione africana che impegna ogni Paese dell'area alla “electoral democracy”, vale a dire allo svolgimento di tornate elettorali con il rispetto di precisi requisiti; sul strumento e sulle problematiche legate alla sua ratifica e implementazione, da ultimo, cfr. U. Engel, *The 2007 African Charter on Democracy, Elections and Governance: Trying to Make Sense of the Late Ratification of the African Charter and Non-Implementation of Its Compliance Mechanism*, in *Africa Spectrum*, vol. 54(2), 2019, 127 ss.: <https://journals.sagepub.com/>.

³⁷ J. Bleck, N. van de Walle, *Change and Continuity in African Electoral Politics Since Multipartyism*, in *Oxford Research Encyclopedias*, 2019: <https://oxfordre.com/politics/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-741>.

³⁸ Su cui cfr. J. Bleck, N. van de Walle, *Electoral politics in Africa since 1990: Continuity in change*, cit., 8.

³⁹ In questi termini, M. Ronceray, B. Byiers, *Elections in Africa – Playing the game or bending the rules*, European Centre for Development Policy Management (ECDPM), Maastricht, October 2019, 27 ss.: *internet* <https://ecdpm.org/wp-content/uploads/Elections-Africa-Playing-Game-Bending-Rules-ECDPM-Discussion-Paper-261.pdf>. Ben si rileva, quindi, che “*multiparty elections have been institutionalized during this quarter-century. However, we do not observe broader democratic consolidation in most of these countries. Instead, the democratization of the*

A fronte della notoria aspirazione alla longevità nella detenzione potere dei leader africani⁴⁰ forte è la propensione a sud del Sahara a fare delle elezioni lo strumento per garantire la rielezione dei Presidenti in carica⁴¹.

Di fatto, meno di un sesto delle principali elezioni in Africa elezioni ha come esito un pieno e pacifico trasferimento di poteri all'opposizione⁴² - ⁴³. Se è vero che annualmente, da più di due decenni, una dozzina circa di paesi Africani organizza elezioni multipartitiche è altresì incontestabile che “[m]any of these elections have included illiberal practices, from voter intimidation to vote buying and violence”⁴⁴.

La violenza è di sovente associata alle elezioni in Africa, venendo in rilievo in duplice connotazione: quale mezzo frequente di intimidazione per alterare e/o manipolare lo svolgimento delle tornate elettorali e quale reazione a detta alterazione e ai brogli (*pre-election violence* e *post-election violence*)⁴⁵.

early 1990s remains incomplete in much of the region”: così J. Bleck, N. van de Walle, *Electoral politics in Africa since 1990: Continuity in change*, cit., 4.

⁴⁰ Sei dei dieci Presidenti più longevi al mondo sono in Africa e nonostante la recente uscita di scena dei Presidenti di lunghissimo corso come José Eduardo dos Santos (38 anni al potere in Angola), e Robert Mugabe (37 anni al potere in Zimbabwe) e Omar al-Bashir (29 anni al potere in Sudan), i “dinosauri” africani al 2019 sono ancora copiosi: sono al potere da lungo tempo i Presidenti Teodoro Obiang della Guinea Equatoriale (da 39 anni), Paul Biya del Camerun (da 36 anni), Denis Sassou Nguesso della Repubblica del Congo (da 34 anni con una interruzione), Yoweri Museveni dell’Uganda (da 33 anni), Idriss Déby del Ciad (da 28 anni) e Isaias Afwerki dell’Eritrea (da 27 anni). A costoro vanno aggiunti i non pochi Presidenti che hanno superato i due mandati in carica: sul punto cfr. M. Ronceray, B. Byiers, *Elections in Africa – Playing the game or bending the rules*, cit., 4 s.

⁴¹ In ambito subsahariano un ricorrente ostacolo alla celebrazione di elezioni “free and fair” è dato dai *cleavages* etnici che si rivitalizzano in molte consultazioni elettorali. Sin dalle indipendenze, la mobilitazione etnica è quasi una costante dei politici africani in tempo di elezioni: sul tema, di recente, cfr. D. Koter, *Beyond Ethnic Politics in Africa*, New York, 2016, iv e *passim*.

⁴² Cfr. M. Ronceray, B. Byiers, *Elections in Africa – Playing the game or bending the rules*, cit. 4 s., i quali notano come ciò sia “far below the world average of about one in three”.

⁴³ In dottrina si è tenuto a rimarcare la differenza tra elezioni multipartitiche ed elezioni democratiche: “Our referring to multiparty elections rather than democratic elections is intentional because, as we shall argue, many if not most of these elections either were not free and fair or were not organized in a democratic context. Despite much apparent change since 1990, many of the same men and rather fewer women remain in positions of power in the region. On the whole, with a few notable exceptions, the same political class that dominated national politics before transitions continues to do so” (così J. Bleck, N. van de Walle, *Electoral politics in Africa since 1990: Continuity in change*, cit., 4 s.).

Nella descritta cornice, i partiti dominanti si stagliano come la “reincarnazione” del sistema a partito unico e della *military rule* che hanno dominato la scena per decenni nel periodo post-coloniale: S.B. Kura, *African Ruling Political Parties and the Making of ‘Authoritarian’ Democracies: Extending the Frontiers of Social Justice in Nigeria*, in *African Journal on Conflict Resolution*, vol. 8, 2, 2008, 63 ss.

⁴⁴ In tali termini v. J. Bleck, N. van de Walle, *Electoral politics in Africa since 1990: Continuity in change*, cit., 4.

⁴⁵ Sul tema tra gli altri cfr. L. Laasko, *Insights into Electoral Violence in Africa*, in M. Basedau, G. Erdmann, A. Mehler (Eds.), *Votes, Money and Violence: Political Parties and Elections in Sub-Saharan Africa*, Uppsala, 2007, 224 ss. e Id., *Electoral Violence and Political Competition in Africa*, in *Oxford Research Encyclopedias*, cit., 2019: <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.1344>.

Tra i diversi artifici per incidere sui processi elettorali (condizionandone variamente lo svolgimento e/o gli esiti)⁴⁶ spicca nel contesto africano della “seconda transizione democratica” la revisione della Costituzione finalizzata alla rimozione dei *presidential term limits* (il limite in particolare del duplice mandato nell’esercizio della carica presidenziale – introdotto in rigetto della concezione e della prassi del c.d. *présidentialisme négro-africain*⁴⁷ – ha finito per essere accolto nella generalità degli ordinamenti costituzionali subsahariani⁴⁸). La tendenza – sovente denominata come “*third termism*” –, che assume valenza strategica per la perpetuazione al potere di *leader* autocrati africani e dei loro partiti dominanti, risulta quantitativamente importante⁴⁹, e di recente ha ricevuto slancio ideale dalle interconnessioni economiche con la realtà cinese, nella quale il Presidente Xi Jinping ha propugnato una riforma a suo vantaggio in tal senso⁵⁰.

Premesso che vi sono tremende variazioni nella qualità delle tornate elettorali tra un Paese e l’altro in tutto il Continente, lo spaccato risultante dalla ricognizione dei vari profili della routinizzazione delle elezioni nella regione subsahariana induce a conclusioni di valore opposto: nonostante le votazioni siano spesso contaminate da irregolarità e non siano ancora assurte pienamente a strumento di frequente alternanza al potere⁵¹, la diffusione delle elezioni e loro

⁴⁶ Si pensi, tra l’altro, a procedure volte a controllare le campagne elettorali ostacolando quelle delle opposizioni, a escludere candidati o a limitare la cerchia degli elettori (ad esempio utilizzando strumentalmente norme sui limiti di età o sulla cittadinanza), a ridurre il peso elettorale delle opposizioni con operazioni di “*gerrymandering*”, a indebolire le istituzioni “*watchdog*”, a coltivare indebitamente un elettorato mediante clientelismo o politiche identitarie a base etnica, a modificare il calendario elettorale posponendo la data del voto in un momento più propizio; alla compravendita di voti; all’intimidazione dei votanti per far loro disertare le urne e, *last but not least*, all’alterazioni dei risultati.

⁴⁷ Formula allusiva a una figura presidenziale che lungi dall’agire in accordo con le regole costituzionali dispone in realtà di un potere pressoché illimitato. La concezione del “presidenzialismo negro-africano”, com’è noto, matura nel primo periodo post-coloniale e risulta strutturata intorno all’idea che limiti all’esecutivo siano contrari alla tradizione africana e costituiscano impedimento allo sviluppo: criticamente, nella letteratura coeva, cfr. in particolare B.O. Nwabueze, *Presidentialism in Commonwealth Africa*, London, Hurst (New York, St. Martins), 1974 e, soprattutto, J. Gicquel, *Le présidentialisme négro-africain: l'exemple camerounais*, in AA.VV., *Mélanges offerts à Georges Burdeau, Le pouvoir*, Paris, 1977, 709 ss.

⁴⁸ In tema, da ultimo, cfr. C. Heyl, M. Llanos, *Presidential Term Limits in Africa and Latin America: Contested but Resilient*, in GIGA Focus, 1/2020: https://www.giga-hamburg.de/en/system/files/publications/gf_global_2001.pdf.

⁴⁹ Da ultimo, cfr. M. Wiebusch, C. Murray, *Presidential Term Limits and the African Union*, in *Journal of African Law*, 63, 2019, 131 ss. dalla cui analisi emerge che nel period 2000-2018 si sono registrati 47 interventi emendativi alle regole “presidential terms limits” (inclusive dei limiti di età) e sei tentative falliti che hanno interessato 28 Paesi africani.

⁵⁰ Sull’argomento cfr. indicazioni in C. Buckley, K. Bradsher, *China Moves to Let Xi Stay in Power by Abolishing Term Limit*, in *The New York Times*, 25 febbraio 2018: <https://www.nytimes.com/2018/02/25/world/asia/china-xi-jinping.html>; e con specifico riguardo alle ricadute sulla dimensione Africana in C. van Staden, *What China's President Xi's extended tenure means for Africa*, in *The Conversation*, 10 aprile 2018: <https://theconversation.com/what-chinas-president-xis-extended-tenure-means-for-africa-94602>.

⁵¹ Come abbondantemente messo in luce in letteratura (esemplificativamente cfr. J. Bleck, N. van de Walle, *Change and Continuity in African Electoral Politics Since Multipartyism*, in *Oxford*

istituzionalizzazione presentano più di un aspetto positivo⁵². Innanzitutto, non bisogna trascurare che “much has been normal about these elections... Opposition parties win legislative seats and subnational offices, and more rarely, the presidency, albeit”⁵³. In secondo luogo le elezioni risultano molto apprezzate dai cittadini africani, specie quando portano al cambiamento non solo del *top ruler* ma anche del *ruling party*⁵⁴. Infine, anche se “authoritarian leaders retain power through methods with limited legitimacy” il tenere sempre più elezioni ha un “potential long run impact”⁵⁵ con fruttuose ripercussioni sul funzionamento dei *checks and balances*. Di tutto rilievo appare in proposito la decisione del 12 febbraio 2020, in forza del cui dispositivo la *High Court* del Malawi ha disposto l’annullamento delle elezioni presidenziali del maggio 2019 e ha decretato che lo svolgimento di nuove elezioni nel Paese entro 150 giorni⁵⁶. Il caso del Malawi segue quello del Kenya del 2017 di annullamento di un’elezione presidenziale per effetto di una pronuncia dell’autorità giudiziaria. Sembra affermarsi quindi un nuovo paradigma in materia di efficacia dei controlli della regolarità delle elezioni. La denuncia di brogli e irregolarità varie nelle elezioni presidenziali in precedenza ha messo in evidenza piuttosto la riluttanza dei giudici “to overturn election results”⁵⁷. Il ripetersi di ipotesi di annullamento delle elezioni per sentenza è un incoraggiante segno del mutuo alimentarsi della crescente indipendenza del giudiziario e del maggior rispetto della *rule of law*⁵⁸. Tuttavia, fa da contrappasso a

Research Encyclopedias, cit., 1 ss.) anche nei casi in cui non v’è ricorso a strumenti oppressivi o a pratiche elettorali fraudolente le condizioni di “*presidential dominance*” creano normalmente enormi vantaggi all’esecutivo in carica.

⁵² In parallelo al sedimentarsi del ricorso alle elezioni diminuisce il ricorso ai colpi di Stato.

⁵³ Così J. Bleck, N. van de Walle, *Electoral politics in Africa since 1990: Continuity in change*, cit., 4.

⁵⁴ Sul punto cfr. M. Bratton, S. Bhoojehur, *Africans want open elections – especially if they bring change*, in *Afrobarometer*, 2019, 58: <http://afrobarometer.org/publications/pp58-africans-want-open-elections-especially-ifthey-bring-change>).

⁵⁵ Come espresso nelle parole di M. Ronceray, B. Byiers, *Elections in Africa – Playing the game or bending the rules*, cit., 27 ss.

⁵⁶ Per maggiori ragguagli in argomento cfr. J.T. Gathii, O.D. Akinkugbe, *Judicial Nullification of Presidential Elections in Africa: Peter Mutharika v Lazarus Chakera and Saulos Chilima in Context*, in *AfronomicsLaw*, 3 luglio 2020, 1 ss. (reperibile all’indirizzo internet <https://www.afronomicslaw.org/2020/07/03/judicial-nullification-of-presidential-elections-in-africa-peter-mutharika-v-lazarus-chakera-and-saulos-chilima-in-context/>).

⁵⁷ Su taluni precedenti e sulla prospettiva di superare l’era di ricorsi infruttuosi all’autorità giudiziaria in materia di contestazione di elezioni presidenziali cfr. M. Azu, *Lessons from Ghana and Kenya on why presidential election petitions usually fail*, in *African Human Rights Law Journal*, 15, 2015, 150 ss. (<http://www.saflii.org/za/journals/AHRLJ/2015/7.pdf>). Dal 2016 le opposizioni, senza comunque conseguire alcun significativo esito giuridico, hanno variamente denunciato in sede giudiziaria irregolarità per i risultati delle elezioni svoltesi in Nigeria, Madagascar, Repubblica Democratica del Congo, Zambia e persino in Botswana (una delle più stabili democrazie africane).

⁵⁸ La vicenda può essere Assunta come un passo in avanti in alcuni Paesi africani verso quella “giuridicizzazione” (e, in definitiva, limitazione) del potere politico che è tipica del “costituzionalismo dei moderni”: sull’argomento cfr. J.T. Gathii, O.D. Akinkugbe, *Judicial Nullification of Presidential Elections in Africa: Peter Mutharika v Lazarus Chakera and Saulos Chilima in Context*, cit., spec. 3 ss.

tutto ciò il fatto che il fenomeno in discorso di per sé non garantisce né l'accrescimento, a livello di sentimento diffuso nel corpo sociale di democrazie fragili o incerte, della fiducia verso le istituzioni, né la garanzia dello svolgimento di nuove elezioni che rispecchino fedelmente gli orientamenti prevalenti a livello di elettorato⁵⁹.

6. Lo sviluppo di processi di integrazione continentale tra spinte endogene ed esogene. Il riproporsi della *vexata quaestio* del rapporto tra democrazia e sviluppo

Come anticipato, con l'avvio della seconda transizione democratica prendono corpo Costituzioni e revisioni costituzionali che propugnano e ricevono “puntello” da una nuova impostazione dalla collaborazione continentale. Quest'ultima, infatti, non si limita all'archiviazione dell'OUA – il “*Dictator's Club*”⁶⁰ – con l'introduzione in suo luogo dell'UA, che propone valori fondanti e obiettivi ben più ricchi e ampi (il *Constitutive Act of the African Union* esprime la determinazione della nuova organizzazione a promuovere e proteggere i diritti dell'uomo e dei popoli, a consolidare le istituzioni democratiche e a garantire la *good governance* e la *rule of law*)⁶¹. Lo scenario continentale, infatti, ora è dominato altresì dall'azione vieppiù incisiva delle RECs (che vantano un proprio apparato organizzativo, incluso eventualmente di organi giurisdizionali)⁶² e dal progressivo sviluppo (in seno alla stessa UA) di un sistema regionale di protezione dei diritti a base giurisdizionale⁶³ organizzato intorno alla Carta di Banjul (*African Charter on Human and Peoples' Rights*).

L'affermarsi di strutture giuridiche continentali in astratto può certamente essere d'ausilio per la transizione da democrazie autoritarie (o meramente

⁵⁹ Muovendo dal caso del Kenya del 2017, mette in evidenza i limiti “sistemici” dell'intervento del giudiziario nell'annullamento di tornate elettorali L. Rakner, *Democratic Rollback in Africa*, cit., 10: “[t]he Kenyan Supreme Court made history when, in September 2017, it became the first judicial body in Africa to nullify the election of a sitting president... Yet, the second Kenyan election round turned out to be just as controversial when it became clear that there would still be substantial interference in the elections, and, as a result, the main opposition candidate pulled out of the electoral race. The Kenyan example illustrates that independent courts are a key function of democracies, yet their effectiveness may be curtailed by inefficiencies in other parts of the system”.

⁶⁰ O definita anche il “*Dictators' Trade Union*”: sull'indifferenza dell'OUA per le massicce violazioni dei diritti umani all'interno dei Paesi membri, tra i molti, cfr. R. Murray, *Human Rights in Africa*, Cambridge, 2004, 23.

⁶¹ Conformemente a quanto fissato in particolare all'art. 3 del *Constitutive Act of the Africa Union*.

⁶² Per una visione di quadro in proposito sia consentito rinviare a R. Orrù, *Il sistema regionale africano dei diritti: prolegomeni a una vicenda evolutiva nel segno della complessità multilivello*, in L. Mezzetti, C. Pizzolo (cur.), *Diritto costituzionale transnazionale*, Bologna, 2013, 193 ss. e, da ultimo, con un preciso focus sul ruolo delle organizzazioni sub-regionali nella protezione dei diritti G. Ardito, *Reconceptualising ECOWAS priorities. The judicial protection of human rights as a tool to strengthen effective integration?*, in *federalismi.it*, 3/2019, 2 ss.

⁶³ In tema, da ultimo, cfr. V. Piergigli, *La Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli e il mito di Sisifo*, in *Lo Stato*, n. 10, 2018, 439 ss.

elettorali) a democrazie più liberali⁶⁴ (è da rammentare l'impegno sia dell'UA che delle *Regional Economic Communities*⁶⁵ nel contrasto agli “*unconstitutional changes of government*”⁶⁶): difficilmente, nel breve periodo, allo stadio presente di sviluppo, può promuovere in maniera decisa la metamorfosi dei regimi politici africani in genuini verso il modello dello operativo (e non solo formale) dello Stato costituzionale di diritto (la contrazione della sovranità statale in forza dell'appartenenza all'UA appare ancora troppo esigua e d'altra parte un processo costituente africano – *recte*: dell'UA – è ben lungi dall'attingere la meta).

Nell'evoluzione dei regimi politici africani un profilo cruciale è quello dello sviluppo economico⁶⁷. Dalla fine dell'epoca bipolare ha perso vieppiù vigore l'idea del nesso biunivoco tra democrazia liberale e sviluppo (è la democrazia che porta lo sviluppo economico e viceversa).

La crescita economica negli ultimi lustri di realtà economiche non riconducibili alla famiglia delle liberaldemocrazie (in particolare Cina, Russia e Turchia⁶⁸) ha contribuito ad addensare dubbi intorno alla convinzione (o forse l'illusione) che la via maestra per il progresso in Africa fosse quella dell'economia

⁶⁴ In argomento, di recente, cfr. E. Tino, *La promozione dei valori e delle istituzioni democratiche in Africa: il ruolo dell'Unione Africana*, in *federalismi.it*, 3/2019, 2 ss.

⁶⁵ Interessante al riguardo è la vicenda elettorale del Gambia del 2016: il Presidente Yahya Jammeh, dopo 22 anni di potere in Gambia, nel dicembre di quell'anno perde le elezioni in favore di Adama Barrow. Lo sconfitto Jammeh, andato al potere in forza di un colpo di Stato militare nel 1994, rifiuta di accettare i risultati delle urne e solo sulla base di negoziazioni con Stati vicini organizzati nella *Economic Community of West African States* (ECOWAS) accetta poco dopo (nel gennaio 2017) un'uscita di scena diplomatica dalla presidenza in modo che lo sfidante Adama Barrow possa assumere l'ufficio; sulla vicenda cfr., tra gli altri, J. Bleck, N. van de Walle, *Electoral politics in Africa since 1990: Continuity in change*, cit., 3, i quali stimano risolutivo il tempestivo intervento dell'ECOWAS poiché senza di questo molto probabilmente Yahya Jammeh sarebbe rimasto in carica. Più in generale, il *corpus* normativo che ingloba il *Constitutive Act* e gli altri accordi sia dell'UA che delle suborganizzazioni regionali di questa (e in particolare l'*African charter on democracy, elections and governance*), offrono un *benchmark* con cui valutare le dinamiche dei Paesi dell'area.

⁶⁶ Per una valutazione d'assieme (di taglio fondamentalmente positivo) del *framework* sugli “*unconstitutional changes of government*” nel quadro dell'UA (dal *Constitutive Act*, che prevede la sospensione dello Stato membro che accusa un “*unconstitutional transfer of power*”, all'*African Charter on Democracy, Elections and Governance*, che bandisce l'autolegittimazione dei *coup-makers* mediante elezioni e impone la restaurazione dell'ordine costituzionale entro sei mesi per evitare sanzioni) cfr., di recente, P. Manirakiza, *Insecurity implications of unconstitutional changes of government in Africa: from military to constitutional coups*, in *Journal of Military and Strategic Studies*, 17, 2/2016, 86 ss., il quale opportunamente conclude che “Whether the AU consistent approach and stance may pave the way for the democratization of Africa or not is yet to be seen. But, it is a step in the right direction”.

⁶⁷ L'indice di sviluppo umano delle Nazioni Unite nel rapporto 2018 ci dice che tra i 189 Paesi considerati le ultime posizioni sono occupate dagli Stati dell'Africa subsahariana: 32 su 36 oppure 40 su 50 (eccezioni: Seychelles, Mauritius, Botswana e Sudafrica, che nella graduatoria occupano, rispettivamente, le posizioni nn. 62, 65, 101 e 113); fonte dei dati: UNDP, *2018 Statistical Update: Human Development Indices and Indicators*, New York: <http://hdr.undp.org>.

⁶⁸ Spunti in S. Cassese, *La democrazia non muore, però arretra*, in *Il Foglio*, 5 giugno 2020: <https://www.ilfoglio.it/la-versione-di-cassese/2018/06/05/news/la-democrazia-non-muore-pero-arretra-198636/>), L. Morlino, *Al Pil piacciono le dittature?*, in *L'Espresso*, 4 novembre 2011: <https://espresso.repubblica.it/affari/2011/11/04/news/al-pil-piacciono-le-dittature-1.37156>.

aperta in forza di una relazione suppostamente e apoditticamente meccanicistica tra sviluppo economico (in chiave neoliberale) e avanzamenti democratici. L'apertura passiva di economie non competitive sulla scena internazionale nella seconda transizione ha finito in realtà per non conseguire in modo soddisfacente nessuno dei due obiettivi⁶⁹, come dimostra il sostanziale fallimento della condizionalità occidentale per gli aiuti (rispetto della *rule of law*, promozione della democrazia e dei diritti patrimoniali) e delle politiche per l'Africa degli organismi internazionali incentrati sui piani di aggiustamento strutturale.

In specie la costruzione di un edificio continentale vocato alla integrazione economica mediante la progressiva creazione di un mercato comune continentale rappresenta per l'Africa un metodo “endogeno” per mettere in campo strumenti di sviluppo economico che hanno un potenziale enorme. Al termine di lunghi negoziati i Paesi *africani* hanno varato l'accordo per l'*Area di libero scambio continentale africana* (*African Continental Free Trade Area – AfCFTA*): l'accordo, entrato nella sua “fase operativa” dal luglio 2019⁷⁰, ha come obiettivo essenziale sviluppo del commercio intra-africano⁷¹, attraverso la rimozione delle barriere tariffarie e non-tariffarie su beni e servizi⁷².

L'AfCFTA fornisce l'opportunità, se sostenuto da ferma volontà politica e dallo sforzo di coordinamento da parte dei *leader* politici africani, non solo di rafforzare il Continente africano nell'ambito delle relazioni commerciali globali,

⁶⁹ Per la complessità della situazione africana caratterizzata da fortissime disegualianze sociali e alti livelli di povertà cfr. T. Abbiate, *A constitutional assessment of the right to social security in Africa - Una valutazione costituzionale del diritto alla sicurezza sociale in Africa*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 1/2017, 53 ss.

⁷⁰ Il Trattato che istituisce l'area di libero scambio continentale africana (AfCFTA) è stato adottato dall'Assemblea dei Capi di stato e di governo dell'Unione Africana nel marzo 2018 ed è entrato in vigore dal 30 maggio 2019 (trenta giorni dopo il deposito del ventiduesimo strumento di ratifica, come previsto ai sensi del suo art. 23.1): cruciale a quest'ultimo riguardo risulta l'avvenuta ratifica da parte della Nigeria (la prima economia del Continente), che per l'innanzi aveva manifestato perplessità.

⁷¹ Ad oggi, il commercio intra-africano, rappresenta una quota assolutamente minoritaria (meno del 20%) del totale degli scambi commerciali degli Stati africani (ed è comunque soglia ben al di sotto del 51% di quella asiatica e del 70% di quella dell'UE).

⁷² L'assoluto rilievo dell'accordo (“che, per numero di paesi coinvolti... e popolazione interessata... rappresenta il più importante accordo di libero scambio dai tempi della fondazione dell'Organizzazione Mondiale del Commercio” è sottolineato, tra gli altri, da A. Cofelice, *Integrazione regionale: la via verso lo sviluppo dell'Africa?*, in *Africa: la sfida del XXI secolo*, 12 aprile 2019: <https://www.cespi.it/it/eventi-attualita/dibattiti/africa-la-sfida-del-xxi-secolo/integrazione-regionale-la-verso-lo>.

Il summit straordinario dei capi di Stato e di governo dell'Unione africana, che ha avuto luogo dal 4 all'8 luglio nella capitale del Niger, Niamey, nel varare la fase operativa dell'AfCFTA ha marcato un passaggio storico per il Continente: Mahamadou Issoufou (Presidente del Paese ospitante il summit) ha affermato che l'area di libero scambio abatterà i confini ereditati dal passato coloniale dell'Africa e garantirà la piena integrazione continentale; sul punto cfr. (s.a.), *Operational phase of the African Continental Free Trade Area is launched at Niger Summit of the African Union*, 7 luglio 2019: <https://au.int/en/pressreleases/20190707/operational-phase-african-continental-free-trade-area-launched-niger-summit>.

ma anche di perseguire importanti obiettivi in materia contrasto alla povertà e, in ultimo, di contribuire allo sviluppo economico e sociale dell’Africa⁷³.

La rapida entrata in vigore dell’accordo sull’AfCFTA costituisce un passo cruciale per l’integrazione delle economie africane nel mercato internazionale in un frangente storico nel quale l’Africa subsahariana è il principale teatro della proiezione commerciale diretta della Cina⁷⁴. Come si è cercato di indicare nelle pagine precedenti, l’ambito economico e quello giuridico-costituzionale nella realtà africana sono strettamente in comunicazione: la sempre più marcata presenza economica cinese nel Continente (con il forte impulso dato allo sviluppo commerciale e infrastrutturale di ampie aree del Continente), tra l’altro, oscura (o, se si preferisce, mette in secondo piano) la condizionalità occidentale connessa alle politiche di cooperazione allo sviluppo (condizionalità incentrata sulla promozione di fattori ritenuti indispensabili per il progresso umano, quali: la democrazia, lo Stato di diritto, l’esercizio di diritti civili, politici, economici, sociali e culturali)⁷⁵. L’indifferenza dell’approccio cinese alle condizioni interne dei Paesi africani di certo non vale a promuovere né la tutela dei diritti né la correttezza del gioco democratico e unitamente alle gravi difficoltà di “contesto” (talune di “lungo periodo” legate alla modernizzazione etero-imposta e oltremodo accelerata⁷⁶, talaltre connesse vuoi a ricorrenti problematiche ambientali⁷⁷ vuoi a endemiche questioni epidemiche o pandemiche) contribuisce sul piano dei rapporti tra la sfera della libertà e quella dell’autorità a mantenere aperto in termini notevoli lo scarto fra la norma (costituzionale) e la realtà.

Le incertezze e le aporie nell’evoluzione della seconda transizione democratica nell’Africa subsahariana favoriscono la percezione di una regressione

⁷³ A. Cofelice, “Integrazione regionale”: la via verso lo sviluppo dell’Africa?, in *Africa: la sfida del XXI secolo*, 12 aprile 2019: <https://www.cespi.it/it/eventi-attualita/dibattiti/africa-la-sfida-del-xxi-secolo/integrazione-regionale-la-verso-lo>.

⁷⁴ Alla “vistosa presenza in Africa della Cina, la quale per ragioni geopolitiche finanzia infrastrutture come porti (Dschibuti), ferrovie, etc.” allude lo stesso P. Häberle, *Il costituzionalismo come progetto della scienza*, cit., 11.

⁷⁵ In particolare l’accordo di Cotonou – che regola il partenariato tra l’UE e i Paesi dell’Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP) – accanto a intese d’ordine commerciale e di aiuti allo sviluppo prevede forme di dialogo politico in materia di rispetto dei diritti umani, democrazia e Stato di diritto: in argomento cfr., di recente, M. Ventura, *Condizionalità e realizzazione progressiva degli obblighi internazionali nelle relazioni esterne dell’Unione europea*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2019, 1, 45 ss.

⁷⁶ Sulle quali da ultimo si sono innestate anche le sfide del fondamentalismo religioso, con manifestazioni in particolare nella fascia dei Paesi del Sahel.

⁷⁷ Si pensi esemplificativamente ai cambiamenti climatici e alla “*Water Crisis*” che di recente ha interessato la parte australe del Continente (dati disponibili sul sito internet dell’Organizzazione mondiale della sanità: www.afro.who.int/health-topics/water) oppure da ultimo all’invasione delle locuste che rappresenta una piaga terribile per vari territori dell’Africa orientale (per un’idea dell’immane proporzione del problema cfr. BBC News, *Hundreds of billions of locusts swarm in East Africa*, 10 marzo 2020: www.bbc.com/news/in-pictures-51618188; e, da ultimo, D. Njagi, *East Africa is seeing its worst swarms of locusts in many decades. How can these ravenous pests be stopped?*, 7 agosto 2020 www.bbc.com/future/article/20200806-the-biblical-east-african-locust-plagues-of-2020.

democratica illiberale (un *democratic rollback*)⁷⁸, ma più che di un regresso da una meta non attinta (lo Stato costituzionale di diritto con solide basi) pare si possa parlare di una stasi della traiettoria evolutiva. Una traiettoria evolutiva comunque connotata da elementi valutativi di taglio positivo, poiché muove dalla “democrazia impossibile” attestandosi ora su una posizione di “democrazia limitata o complicata”, ma rimanendo proiettata verso la democrazia liberaldemocratica (delineata con grande raffinatezza nelle Costituzioni africane di più recente conio).

Tenendo sempre bene presente la disomogeneità (a volte anche estremamente marcata) delle condizioni socio-politiche (con ricadute quanto all’effettività delle previsioni giuridico-costituzionali) che caratterizzano i Paesi dell’Africa subsahariana⁷⁹, un più apprezzabile compimento della seconda transizione democratica dell’area sarà in diretta correlazione con la capacità dei leader africani di affrontare con particolare profitto per gli interessi comuni delle rispettive popolazioni le problematiche legate al perseguimento dello sviluppo economico mantenendo fermo l’impegno rivolto all’inverarsi di quel “*transformative constitutionalism*”.

L’Africa ha una nuova collocazione nello scacchiere planetario. Non è più, come in epoca coloniale e nei primi decenni delle indipendenze, la periferia dell’Occidente (e, per tanto, assolutamente relegata ai margini delle dinamiche politico-economiche planetarie). Oggi il contesto africano risulta per lo più sottratto all’influsso esclusivo delle potenze occidentali e vieppiù inserito in reticolo di relazioni globali (i paesi africani appaiono quindi meno “indifferenti” al mondo e alla comunità internazionale)⁸⁰.

Il processo di integrazione continentale appare la bussola del sentiero che porta le realtà statuali subsahariane al contemperamento delle esigenze dello sviluppo e della *good governance* (UA come autentico vettore di consolidamento della transizione pluralista).

7. Brevi considerazioni di chiusura

I Paesi africani per effetto dell’acquisto dell’indipendenza eteroguidato esibiscono ordinamenti rapidamente “occidentalizzati”, ma che non hanno lo stesso substrato culturale né tantomeno storico-antropologico. Dopo il crollo del muro di Berlino

⁷⁸ Sulla questione cfr. L. Rakner, *Democratic Rollback in Africa*, in *Oxford Research Encyclopedia of Politics*, cit., 1 ss.: https://static1.squarespace.com/static/5bc1bf30fb182049bcf372a7/t/5cd2856ce4966bc039a6151a/1557300590109/Rakner_2019_Rollback_in_Africa_OUP_final+draft.pdf.

⁷⁹ Accanto alle “*success stories*” di Ghana, Sudafrica, Botswana e di una manciata di altri Paesi dell’area subsahariana non si può ignorare la persistente presenza di aree di crisi, o se si preferisce di “instabilità” (di varia natura e origine): dal Camerun alla Repubblica democratica del Congo, dal Burkina Faso al Burundi, dal Mali al Sud Sudan, dalla Repubblica Centrafricana al Niger, solo per citare le principali.

⁸⁰ È interessante un recentissimo intervento in proposito del noto periodico *The Economist*, che titola “*Africa is changing so rapidly, it is becoming hard to ignore*” (26 marzo 2020; visionabile all’indirizzo internet www.economist.com/special-report/2020/03/26/africa-is-changing-so-rapidly-it-is-becoming-hard-to-ignore).

si è assistito a una progressiva e inarrestabile adesione formale degli ordinamenti statali subsahariani al modello costituzionale liberaldemocratico. Le Costituzioni africane subsahariane di ultima generazione esibiscono invero un invidiabile set democratico di *core values*. Con l'avvio del nuovo millennio, l'entrata in scena dell'UA offre poi nuove prospettive di consolidamento della transizione pluralista con interconnessioni su scala regionale, impreziosendo il contributo formale dell'Africa al costituzionalismo globale e alla diffusione del modello dello Stato costituzionale di diritto.

Questo il piano dell'analisi formale. Su quello sostanziale, la questione della transizione alla democrazia costituzionale appare decisamente più complessa: "la discrepanza tra *diritto* costituzionale e *verità* costituzionale è spesso assai dolorosa"⁸¹ fa balenare piuttosto l'idea di essere alla presenza di un *rollback* democratico. Come accennato, nel contesto africano più che una perversione o un arretramento di regimi democratici pare si assista a una non maturazione della transizione democratica che dà luogo a regimi di tipo "ibrido"⁸² o "ambiguo"⁸³. Tale ambiguità, che combina forma democratico-pluralista e sostanza autoritaria, ha il suo fulcro nella perdurante notevole estensione dei poteri presidenziali (e nella corrispondente debolezza sia dell'istituzione parlamentare sia, in prospettiva più ampia, dell'applicazione del principio della separazione dei poteri)⁸⁴. La pratica dell'istituzionalizzazione delle elezioni multipartitiche incide relativamente su tale aspetto di fondo.

La riflessione su un profilo decisivo quale quello per cui lo Stato costituzionale è definito ancor più dello Stato di diritto da delicati equilibri⁸⁵ fa sorgere interrogativi sulla curvatura dei sistemi africani verso assetti, non transeunti, di "democrazia autoritaria".

⁸¹ In tali termini, tanto lapidari quanto efficaci, v. P. Häberle, *Il costituzionalismo come progetto della scienza*, cit., 13.

⁸² Conformemente v. P. Quantin, *La démocratie en Afrique. A la recherche d'un modèle*, in *Pouvoirs*, 129, 2009, 65, il quale icasticamente rileva che in tali regimi africani "*survivraient des éléments de démocratie (élections) amalgamés avec des pratiques autoritaires inexpugnables*".

⁸³ Può essere interessante segnalare, a titolo orientativo, che nel già citato *report* redatto da the Economist Intelligence Unit, *Democracy Index 2019. A year of democratic setbacks and popular protest*, cit., 43, a corollario di talune realtà identificate come democratiche (*Full o Flawed democracies*: Mauritius, Botswana, Capo Verde, Sudafrica, Ghana, Lesotho, Namibia), sono esplicitamente qualificati come regimi ibridi (in contrapposizione a tutti i rimanenti che vengono distinti come autoritari) quelli di Senegal, Madagascar, Malawi, Liberia, Kenya, Tanzania, Benin, Zambia, Uganda, Mali, Sierra Leone, Gambia, Nigeria, Costa d'Avorio e Burkina Faso.

⁸⁴ Il "contropotere" che manca per eccellenza è il Parlamento (Il Governo, infatti, per sua natura si trova al centro dei processi decisionali): la differenza sta tutto in ciò, e cioè che le democrazie occidentali nascono intorno all'istituzione parlamentare per poi assegnare preminenza a questo ma mantenendo comunque sempre la loro presenza in primo piano (se non altro in potenza); le "democrazie africane" nascono intorno all'esecutivo, e per di più un esecutivo monocratico.

⁸⁵ Per tutti cfr. P. Ridola, *Il costituzionalismo e lo Stato costituzionale*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 2/2018, 1 ss.

In termini generali, alla novità della nascita, e della crescita, nel panorama comparato “dei regimi politici post-costituzionali o “intermedi””⁸⁶ la dimensione africana sembra fornire un contributo non irrilevante quantitativamente, anche se la tendenza alla “democrazia illiberale” a sud del Sahara ha genesi e caratteri peculiari. In un Continente segnato da grandi contraddizioni quale l’Africa, si può concordare che si è in presenza di “regimi intermedi”, non preda di una “involuzione”, ma in bilico tra una evoluzione nella direzione della Stato costituzionale democratico anche in senso sostanziale o di definitiva consacrazione di loro fondamentale caratterizzazione in termini puramente formali.

Il costituzionalismo in un contesto come quello africano (dove la maggioranza della popolazione ha problemi di quotidiana sopravvivenza) non può essere visto come un fine in sé: le contraddizioni che emergono tra le domanda di sviluppo socio-economico e l’affermazione in sé e per sé della positivizzazione costituzionale non possono non risolversi che a vantaggio delle prime.

In altri e più diretti termini, la questione delle soluzioni date (e da dare) al problema della struttura governante copre solo una porzione del problema delle democrazie (il)liberali in Africa. Senza la componente trasformativa del costituzionalismo – capace di produrre un tangibile miglioramento delle condizioni di vita della maggior parte della popolazione – la democrazia liberale si riduce a mirabile orpello. Il piano giuridico e quello fattuale sono ad ogni modo strettamente intrecciati: la promozione della democrazia attraverso azioni di condizionalità e la cooperazione allo sviluppo⁸⁷ risulta negli ultimi tempi in buona misura neutralizzata dalla presenza cinese nel continente (come appare in maniera evidente anche dalla questione della ripresa del fenomeno del “*third termism*”). La Cina di Xi Jinping propone prospettive di progresso materiale a prescindere dai vincoli (o, a seconda della prospettiva, dagli “intralci”) dell’applicazione delle parti meno gradite alle *élite* locali del costituzionalismo liberal-democratico⁸⁸.

Nell’avanzare del processo di integrazione continentale può risiedere la chiave di volta per la composizione dell’alternativa tra sviluppo e democrazia costituzionale a sud del Sahara.

⁸⁶ In proposito v. A. Spadaro, *Cenni sulle pericolose involuzioni dello Stato costituzionale contemporaneo*, in C. Panzera, A. Rauti, C. Salazar, A. Spadaro (cur.), *Crisi dello Stato costituzionale e involuzione dei processi democratici*, Napoli, 2020, 9, il quale specifica (ibidem, 8) che tali recenti forme di Stato “si collocano in uno *spazio* intermedio – ancora in gran parte inesplorato – “fra” le due alternative classiche e tradizionali della “democrazia costituzionale” e dei regimi “non democratico costituzionali”.

⁸⁷ Su alcuni aspetti nodali della problematica (la politica dei Paesi donatori ha posto attenzione dapprima sulla diffusione della pratica elettorale multipartita per poi focalizzarsi anche su garanzia dei diritti e promozione della *good governance* senza peraltro riuscire ad incidere in nucleo duro della questione: la presenza di una “*powerful presidency*”) cfr. O. van Cranenburgh, *Democracy promotion in Africa: the institutional context*, in G. Crawford, G. Lynch (Eds.), *Democratization in Africa: Challenges and Prospects*, New York, 2012. 169 ss.

⁸⁸ Di recente, il varo di strategie collegate a una nuova via della seta africana ha impresso un ulteriore forte impulso alle già strette relazioni sino-africane, sia in termini di scambi commerciali che di intese diplomatiche: strategica in proposito è risultata la realizzazione, nel settembre 2018, a Pechino, del Settimo Forum della Cooperazione Cina-Africa, che ha visto la partecipazione di ben 53 Paesi africani.

Romano ORRU'
Università di Teramo
rorru@unite.it

