

Fortuna e declino del semipresidenzialismo nell’Africa francofona subsahariana

di Andrea Gatti

Abstract: *Rise and decline of semi-presidentialism in francophone sub-Saharan Africa* – Since the 1960s francophone sub-Saharan African countries abandoned the parliamentary system and experienced a culture of the executive dominance. This system grants the President the full and final decision-making power both over the Government and the Parliament. Within this institutional architecture, in semi-presidential countries the presence of a Prime Minister plays in the praxis mostly a role in strengthening the presidential authority, because it frees up the President from political responsibility. Nevertheless the essay questions whether semi-presidential African systems, instead of being classed as *de facto* hyper-presidentialism, deserve their own category. To this end, the study analyzes the peculiar semi-presidential form of Government in francophone African States in order to identify the roots, the *status*, the role and the actual relationship shared between its three main actors: the President, the Prime Minister and the Parliament.

Keywords: Semi-presidential system; Prime Minister; Africa; President; Form of Government.

1247

1. “Semipresidenzialismi”: ricognizione delle principali tassonomie e loro applicazione al contesto africano

L’11 luglio 2009, davanti al Parlamento del Ghana, Barak Obama ammoniva: «l’Africa non ha bisogno di uomini forti, ma di forti istituzioni». In questa frase si può leggere una certa frustrazione

nei confronti della tendenza all’esaltazione personalistica del potere che, nell’Africa subsahariana, si

manifesta non solo nei continui colpi di Stato e rivolgimenti antidemocratici, ma anche nella netta preferenza per le forme di governo a forte componente presidenziale.

Tra gli Stati africani il presidenzialismo costituisce l’opzione maggioritaria, ma il semipresidenzialismo, anche per la sua relativa flessibilità data dalla sua natura artificiale, ha incontrato e incontra tuttora una certa fortuna, nel senso che viene preferita non solo ai sistemi puramente parlamentari, ma anche talvolta a quelli presidenziali.

Come è noto, escludendo l'esperienza weimariana¹, che pure a buon diritto ne costituisce il prodromo, il semipresidenzialismo trova la sua manifestazione primigenia nella Francia della V Repubblica e, a partire da questa, viene applicato oggi in circa cinquanta Paesi nel mondo, di cui diciassette nel continente africano.

Tra tutte le forme di governo il semipresidenzialismo è forse quella che presenta più particolarità in termini di interazione tra sistema politico e *design* istituzionale. Ciò ha inciso innanzitutto sulla sua dimensione definitoria², cui la ricca e disomogenea prassi ha imposto costanti ripensamenti e correzioni di rotta per venire incontro alla complessità che la natura stessa del semipresidenzialismo determina nei rapporti fra i tre poteri interessati. Così, nel cercare di dotare questa forma di governo, per sua natura ibrida, di confini il più possibili chiari e al fine di verificare volta per volta la sua esistenza e il suo effettivo funzionamento, ci si è nel tempo staccati dalla stretta aderenza al prototipo francese³, proponendo contenuti ermeneutici differenziati e sempre più precisi. Fondamentale è stata ritenuta la compresenza di tre elementi.

In primo luogo, il grande rilievo dato alla figura presidenziale che si ricava sia dal suo metodo di elezione sia dai poteri “speciali” ad essa riconosciuti⁴.

La seconda caratteristica riguarda il rapporto tra Presidente della Repubblica e Primo Ministro e in particolare il ruolo di quest'ultimo che inverte e definisce il meccanismo dell'esecutivo “bicefalo”⁵. Attraverso la creazione del Primo Ministro – invenzione del parlamentarismo anglosassone – il sistema attenua il principio della separazione dei poteri e ne favorisce l'integrazione per mezzo del raccordo tra l'iniziativa presidenziale e il controllo parlamentare. All'interno di questa dinamica, a

¹ M. Volpi, *Il semipresidenzialismo tra teoria e realtà*, Bologna, 2014, 24. S. Ceccanti, *Un modello storico di “semipresidenzialismo”: la Germania di Weimar*, in L. Pegoraro, A. Rinella (a cura di), *Semipresidenzialismi*, Padova, 1997, 267-282.

² Partendo da quella di colui che per primo ne ha teorizzato l'autonomia concettuale come categoria, secondo cui il semipresidenzialismo è quel regime politico che presenta elementi caratteristici sia della forma di governo presidenziale che di quella parlamentare (M. Duverger, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, XI ed., 1970, 277 ss.). Cfr. anche L. Elia, *Forme di governo* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, XIX, 1970, 634-675.

³ Già A. Rinella, *La forma di governo semi-presidenziale. Profili metodologici e “circolazione” del modello francese in Europa centro-orientale*, Torino, 1997, 83 e, più specificamente, 187 ss., che ne ricostruisce i tratti essenziali cioè i caratteri identificanti come “modello esemplare”. Ma anche L. Pegoraro, A. Rinella (a cura di), *Semipresidenzialismi*, cit., e S. Ceccanti, O. Massari, G. Pasquino (a cura di), *Semipresidenzialismo. Analisi delle esperienze europee*, Bologna, 1996.

⁴ Nella dottrina internazionale l'importanza della distribuzione dei poteri presidenziali per la valutazione delle *performance* dei sistemi semipresidenziali è stata sottolineata, tra gli altri, da R. Elgie, *The Politics of Semi-Presidentialism*, in ID. (a cura di), *Semi-Presidentialism in Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2004, 1-21. Secondo lo stesso Duverger, due sarebbero in particolare tali poteri: quello di proporre referendum popolari e quello di sciogliere l'Assemblea nazionale, senza bisogno, in ambo i casi, della controfirma del Primo Ministro.

⁵ O, secondo la nota espressione ripresa da A. Di Giovine, *Le forme di governo*, in P. Carrozza, A. Di Giovine, G. F. Ferrari (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Roma-Bari, II ed., 2014, 84, di “aquila a due teste”.

seconda dell'ampiezza di poteri e responsabilità attribuite al Primo Ministro vanno distinte le ipotesi in cui il Governo sia una emanazione permanente del Parlamento (sia cioè a tutti gli effetti il Capo del Governo), da quella in cui lo stesso dipenda nei fatti dal Capo dello Stato (e sia pertanto un mero organo esecutivo di quest'ultimo).

La terza caratteristica è l'esistenza del rapporto fiduciario tra Governo e Parlamento, che inverte il principio della responsabilità politica del vertice del potere esecutivo⁶. Anche in questo caso le dinamiche della prassi acquistano un'importanza non secondaria, in particolare sotto l'aspetto della composizione del Parlamento e della derivazione politica del Capo del Governo rispetto al Capo dello Stato.

Nel tempo le forme "espressive" del modello costituzionale semipresidenziale francese, già altamente complesse, sono andate ulteriormente ibridizzandosi e hanno preso l'aspetto ora di un semipresidenzialismo apparente (o a prevalenza del Parlamento), in cui i poteri presidenziali "sulla carta" sono di fatto neutralizzati da un consenso trasversale tra i partiti e da un *self-restrain* presidenziale (è il caso austriaco), ora di un sistema a diarchia variabile o bilanciato ora, infine, di un sistema egemonico, che esalta il ruolo e la funzione di indirizzo politico del Capo dello Stato⁷.

Per definire il sottotipo di riferimento non è soltanto la presenza di determinati poteri a rilevare; sintomatico è anche – e soprattutto – il concreto rapporto di forze tra poteri dello Stato; l'esercizio concreto del potere deve essere inserito e valutato all'interno della dinamica tra organi, cioè dello specifico contesto. Che un Presidente, ad esempio, agisca o meno in conformità dei poteri che la Costituzione gli riserva può non bastare per valutare il "margine di libertà" di cui esso realmente dispone nell'esercitare quel potere. A tal fine, nel prendere in considerazione i tre criteri summenzionati può essere utile fare riferimento alle categorie – anch'esse concepite soprattutto all'interno della dottrina anglosassone – che individuano ulteriori sotto-combinazioni del modello. Due in particolare: il semipresidenzialismo "*premier-presidential*", dove il Presidente non possiede l'autorità sufficiente per costringere il Primo Ministro alle dimissioni, e quello "*president-parliamentary*", in cui quest'ultimo, essendo legato in rapporto fiduciario tanto al Presidente quanto al Parlamento, può essere

⁶ Cfr. L. Favoreu, O. Gaia, R. Ghevonthian, J-L. Mestre, O. Pfersmann, A. Roux, G. Scoffoni, *Droit constitutionnel*, 2021, 786, secondo cui la responsabilità del Governo di fronte al parlamento «*constitue l'élément-clé*» della componente parlamentare del semipresidenzialismo.

⁷ Per una ricognizione, L. Pegoraro, *Forme di governo, definizioni e classificazioni*, in L. Pegoraro, A. Rinella (a cura di), *Semipresidenzialismi*, cit., 3-24; G. Rolla, *Elementi di diritto costituzionale comparato*, Milano, 2010, 83. Sull'autonomia della forma di governo semipresidenziale, v. M. Volpi, *Il semipresidenzialismo tra teoria e realtà*, Bologna, 2014, spec. 15; R. Tarchi, *Riflessioni in tema di forme di governo a partire dalla dottrina Mauro Volpi*, in *DPCE online*, vol. 49, n. 4, 2021, 4259-4330, spec. 4324. Contro l'idea del semipresidenzialismo come modello a se stante, J. C. Colliard, *Les régimes parlementaires contemporains*, Paris, 1978, che lo ritiene un "parlamentarismo a correttivo presidenziale" oppure, all'estremo opposto, J. Gicquel e J-E. Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, 2007, spec. 565 ss., che ritengono l'esperienza semipresidenziale per eccellenza, quella francese, un semplice correttivo di quello presidenziale.

rimosso da entrambi⁸; vi sono, infine, semipresidenzialismi “maggioritari” o di “coabitazione”, a seconda dell’esito elettorale dei due organi di diretta legittimazione popolare⁹.

L’importanza della prassi nel disvelare per ogni organo e potere il proprio effettivo valore è ancora più accentuata con riferimento agli scopi che il modello di governo intende perseguire e al contesto¹⁰, in particolare quello africano per la cui ricognizione il comparatista deve affrontare una serie di problemi difficilmente eludibili, due in particolare.

Il primo è legato al contesto fluido e *fuzzy* del costituzionalismo africano, specialmente nell’Africa francofona, in cui permane una forte instabilità, insieme temporale e spaziale: da una parte si registrano, nell’arco di periodi brevissimi, rivolgimenti di sistema (improvvisi colpi di Stato e altrettanto improvvisi riconsolidamenti democratici, oppure continui avvicendamenti tra differenti forme di governo), dall’altra alcuni Paesi scontano un’erosione della sovranità su parti del proprio territorio nazionale¹¹. Ma anche laddove vi sia un pieno controllo dello Stato centrale, resta la difficoltà in molti contesti nel garantire un costituzionalismo liberale inteso in senso euro-atlantico: *good governance* e *rule of law* sono minati da endemica corruzione, clientelismo e personalizzazione della politica che generano, nel migliore dei casi, regimi qualificabili come “ibridi” o “democrazie illiberali”, se non proprio “autoritarismi elettorali”¹².

⁸ Hanno teorizzato tale separazione, in ragione della differente autorità che gioca il Presidente sul Primo Ministro, M. Shugart, J.M. Carey, *Presidents and Assemblies, Constitutional Design and Electoral Dynamics*, (1992), trad. it. *Presidenti e assemblee. Disegno costituzionale e dinamiche elettorali*, Bologna, 1995, spec. 89 ss. Cfr. anche M. Shugart, *Semi-Presidential Systems: Dual Executive and Mixed Authority Patterns*, in *French Politics*, vol. 3, n. 3, 2005, 323-351.

⁹ C. Skach, *Borrowing Constitutional Designs, Constitutional Law in Weimar Germany and the French Fifth Republic*, Princeton, 2005.

¹⁰ Su cui pone particolare attenzione sempre A. Rinella, *Transizioni costituzionali e circolazione del modello semipresidenziale*, in *La Costituzione Francese / La Constitution française*, Atti del convegno biennale dell’Associazione di Diritto Pubblico Comparato ed Europeo – Bari, 22-23 maggio 2008 (a cura di M. Calamo Specchia), Torino, 2009, 383-403, spec. 387-388, che l’A. definisce come le «condizioni della recezione del modello: aspetti formali, funzionali e oggettivi». Lo stesso ricorda come talvolta, anche le «cattive imitazioni rappresentano in realtà il tentativo di procedere ad un adattamento del modello al contesto dell’ordinamento imitante».

¹¹ Si pensi al Chad, dove, l’ultimo presidente, Idriss Déby, è stato ucciso sulla linea di contatto degli scontri tra le Forces Armées Tchadiennes (FAT) e la formazione etnica armata *Front pour l’Alternance et la Concorde au Tchad* (FACT), portando all’instaurazione di un consiglio militare di transizione guidato dal figlio di Déby ha sciolto l’assemblea parlamentare.

¹² Per un approfondimento in prospettiva generale, R. Toniatti, *Democrazia illiberale e forma di stato costituzionale di diritto nel costituzionalismo euro-atlantico: contingenze elettorali o cambio di paradigma?*, in *DPCE online*, n. 3, 2020, 3945-3859, spec. 3947, il quale ritiene come ormai sia necessario riconoscere la pluralità di accezioni che connotano il concetto di costituzione e costituzionalismo in altre aree geo-culturali del mondo e ciò in funzione di preservarne – ed anzi forse pienamente legittimarne – la comparabilità nel contesto globale. Sul caso africano, R. Sacco, *Il diritto Africano*, Torino, UTET, 1995 e, recentemente, R. Orrù, *Africa subsahariana: dalla “democrazia impossibile” alla “democrazia illiberale” senza passare per la “democrazia costituzionale”?* in *DPCE online*, n. 3, 2020, 4109 ss. il quale sottolinea come molti di questi regimi democraticamente incompiuti nel periodo più recente appaiano addirittura in ulteriore

Il secondo problema, strettamente legato al primo, è la difficile riconducibilità delle forme di governo alle tassonomie generali classiche, compresi i sottotipi. Anche laddove sia registrabile una sufficiente democraticità dell'ordinamento (garanzia per una corretta lettura del funzionamento del rapporto tra poteri) la distinzione per tipi o per modelli tradizionali risulta in massima parte inadeguata a ricomprendere e incardinare le numerose e complesse variabili idonee ad incidere sulla struttura e sul funzionamento della forma di governo¹³: ad esempio, la mancanza di una vera alternanza presidenziale (il fenomeno del Presidente-monarca) o parlamentare (la presenza di un partito dominante strettamente legato al Presidente) devono considerarsi presunzioni assolute di mancanza di dialettica tra poteri dello Stato?

Questo, come si costaterà nel corso del lavoro, ha portato a una dicotomia tra il modello, quello francese, e il risultato della recezione. Ma rinunciare per questo *sic et simpliciter* allo studio dei sistemi africani rischierebbe di fare un torto al grado di istituzionalizzazione del potere che, pur tra mille difficoltà e regressioni, si è cristallizzato in alcuni Paesi dell'Africa nera a partire dagli anni Novanta, durante la prima ondata di democratizzazione africana¹⁴.

2. Metodo e obiettivi di indagine

Dato questo peculiare contesto il metodo di indagine si rivela particolarmente importante. L'approccio comparatistico adottato nel presente lavoro cercherà di seguire un metodo parzialmente creativo: nell'elaborazione e razionalizzazione dei dati si darà un'interpretazione critica delle categorie classificatorie tradizionalmente adottate per adattarle al contesto africano. Si seguirà, pertanto inizialmente (nella parte dedicata all'indagine sincronica) il vettore di analisi discendente "sistema di riferimento → confronto tra esperienze", imponendoci però nelle conclusioni di utilizzare, viceversa, quello ascendente "confronto tra esperienze → comprensione del sistema di riferimento e modificazione del modello". Si è convinti, infatti, che esista una linea di tendenza propriamente "africana",

regressione. Sui regimi ibridi in Africa V. Magnani, T. Vircoulon, *Vers un retour de l'autoritarisme en Afrique*, in *Politique Étrangère*, n. 2, 2019, 11-23, spec. 15 ss. Sulla comparabilità di tali sistemi L. Gilbert, P. Moshemi, *Beyond authoritarianism. The conceptualization of hybrid regimes*, in *Studies in Comparative International Development*, Vol. 46, n. 3, 2011, 270-297.

¹³ «*À quoi servent les constitutions africaines?*» si domandava Gonidec già negli anni Ottanta, per evidenziare la discrasia tra testo e realtà costituzionale, (P-F. Gonidec, *À quoi servent les Constitutions africaines? Réflexion sur le constitutionnalisme africain*, in *RJPIC*, n. 4 (ottobre-dicembre), 1988, 849 ss. Affermazione valida in larga parte anche oggi.

¹⁴ Così ritengono, tra gli altri, D.N. Posner, D.J. Young, *The Institutionalization of Political Power in Africa*, in *Journal of Democracy*, vol. 18, n. 3, 2007, 126-140, spec. 128, i quali hanno calcolato che la percentuale di leader africani che hanno lasciato il potere per cause "fisiologiche" (morte o alternanza politico-elettorale) negli anni Sessanta e negli anni 2000, si è elevata dal 35% a circa l'80%. Ma anche S. Moestrup, *Semi-Presidentialism in Africa: Patterns and Trends*, in R. Elgie, S. Moestrup, Y. Shan-Wu (a cura di), *Semi-presidentialism and Democracy*, London, 2011, 134-155.

legata sia alla peculiare idea di potere e di rappresentanza, sia alle divisioni etniche e alle dinamiche politiche di lungo periodo (le uniche meritevoli di considerazione in un panorama di continui rivolgimenti) proprie del costituzionalismo africano e che tali caratteristiche meritino di essere tenute in considerazione nell'evidenziazione dei semipresidenzialismi dell'Africa subsahariana.

Il presente studio persegue una triplice linea di indagine.

In primo luogo, operare una rassegna in chiave diacronica dei semipresidenzialismi dell'ex *Françafrique*, soffermandosi brevemente nella ricostruzione delle caratteristiche dei sistemi politici e degli effetti che le dinamiche istituzionali hanno determinato nell'evoluzione della forma di Governo.

Il secondo obiettivo, dopo aver individuato le esperienze semipresidenziali con un grado di democraticità quantomeno accettabile (contrariamente sarebbe difficile ricavare l'impatto del semipresidenzialismo sulla forma di governo) dell'Africa francofona subsahariana, è quello di operare un'analisi (descrittiva e prescrittiva) delle varie esperienze alla luce dei tre criteri analizzati, indulgendo anche sul valore che le attuali forme di governo semipresidenziali possiedono nell'agevolare o meno le dinamiche democratiche nei loro Paesi.

Il terzo obiettivo è quello di comparare tali sistemi con quello francese, per coglierne le maggiori differenze e assonanze.

3. Prima linea di indagine: l'evoluzione dei sistemi semipresidenzialisti africani

Nella dinamica apparentemente caotica che ha interessato gli assetti del costituzionalismo africano francofono subsahariano possiamo enucleare tre grandi cicli. Il primo, che va dal 1958 al 1964-1965 dall'adozione di Costituzioni di ispirazione liberale essenzialmente incentrate su modelli occidentali o da essi derivati.

Il secondo ciclo va dal 1965 ai primi anni Novanta ed è caratterizzato dall'abbandono del modello liberale a favore di regimi autoritari qualificati come "presidenzialismi dell'Africa nera" e sostenuti dai due blocchi antagonisti nel quadro della Guerra Fredda.

Il terzo ciclo, indotto dal crollo del blocco comunista, va dall'inizio degli anni Novanta fino ad oggi e coincide con il rovesciamento dei regimi monolitici in favore di rivendicazioni democratiche interne, sebbene in molti casi tali transizioni appaiano inequivocabilmente degenerate o interrotte¹⁵. All'interno di quest'ultimo ciclo appare difficile delineare una linea di sviluppo stabile utilizzabile per disegnare una tendenza di sviluppo nelle varie famiglie giuridiche che compongono l'Africa. Né i Paesi di *common law* di tradizione anglofona, né quelli di *civil law* sorti sulle spoglie degli imperi

¹⁵ Cfr. K. Ahadzi-Nonou, *Le nouvelles tendances du constitutionalisme africain: le cas d'Etats d'Afrique noire francophone*, in *Revue Juridique et Politique - CERDIP*, n. 2, 2002, 35 ss. Sul passaggio dalla fase post-indipendenza a quella che egli evocativamente chiama della «perversione della democrazia rappresentativa», R. Orrù, *I Paesi dell'Africa subsahariana*, P. Carrozza, A. Di Giovine, G.F. Ferrari (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Tomo I, Roma-Bari, 2014, spec. 572-573.

coloniali francese, belga e portoghese registrano il consolidamento di una specifica forma di governo.

Ciò vale specialmente per i Paesi dell'ex *Françafrique*, i quali non solo adottarono forme di governo diverse fin dall'alba della loro indipendenza, ma modificarono molte volte il proprio impianto. Se all'inizio molte delle prime costituzioni africane si ispirarono largamente alla Costituzione della V Repubblica, optando per un parlamentarismo razionalizzato a carattere semipresidenziale (Mauritania, Senegal, Costa d'Avorio, Mali, Benin, Togo, Gabon, Repubblica centrafricana)¹⁶.

L'impostazione *à la française*, però, si reggeva sia sull'autorevolezza del modello – non va dimenticato che molti dei padri fondatori delle costituzioni africane postcoloniali avevano stretti legami con la Francia, avendo ricoperto ruoli politici e talvolta dirigenziali in colonia o nel territorio metropolitano¹⁷ – ma anche sulla sua credibilità, cosicché le spinte più propriamente presidenzialiste (elezione diretta e maggiori poteri esecutivi al capo dello Stato) che già serpeggiavano nel dibattito metropolitano dalla fine degli anni Cinquanta, legittimarono le scelte presidenzialistiche che presero vita di lì a poco nei vari Paesi africani.

In tutti i casi menzionati infatti – ad eccezione della Repubblica centrafricana e del Senegal¹⁸ – la scelta virò nel giro di pochi mesi dall'indipendenza verso un sistema puramente presidenziale e di stampo autoritario¹⁹.

¹⁶ Ricorda G. Conac, *Semi-presidenzialism in a francophone context*, in R. Elgie, S. Moestrup (a cura di), *Semi-presidentialism outside Europe*, London, 2007, 78-91, spec. 80, che «*all French territories in Africa, except Guinea, ratified the 1958 French Constitution through referendum (...); this constitution established a federal republic, the "Franco-African Community" [which] lasted only till 1960*»; tuttavia, una volta indipendenti, tutti gli Stati (senza eccezioni) revisionarono le loro costituzioni intervenendo soprattutto sul riparto dei poteri.

¹⁷ Léopold Sédar Senghor e Felix Houphouët-Boigny, primi presidenti del Senegal e della Costa d'Avorio, erano stati entrambi deputati all'*Assemblée Nationale* di Parigi; Gabriel Léon M'ba e Omar Bongo, i primi due presidenti del Gabon, erano stati rispettivamente il Governatore del Territorio Autonomo sotto mandato francese (1957-1961) e un ufficiale dell'esercito francese; Fulbert Youlou, primo Presidente del Congo, era stato sindaco di Brazzaville; Ahmadou Ahidjo, primo presidente del Camerun, era stato Consigliere dell'*Union française*. La stessa Francia aveva tutto l'interesse che la transizione istituzionale dall'*Union française* alla piena indipendenza (1958-1960) fosse preordinata a creare regimi ad essa assimilabili.

¹⁸ Le "eccezioni" non destano in realtà particolare interesse, dato l'impianto sostanzialmente autoritario già assunto dal Paese fin dopo l'indipendenza: benché infatti il mantenimento della struttura bicefala del Governo non rispondesse all'esigenza di accentramento di maggiori poteri nelle mani del Presidente, nemmeno la ostacolava. In Senegal, invece, fu il tentato colpo di stato dell'allora Primo Ministro che convinse il Presidente Senghor a "sospendere" l'esperimento semipresidenziale (e democratico) fino al raggiungimento di una maggiore maturità democratica.

¹⁹ In Mauritania, ad esempio, il semi-presidenzialismo inaugurato a novembre 1960 cessò l'agosto dell'anno seguente, con il colpo di Stato dell'allora Primo Ministro Moktar Daddah; similmente in Costa d'Avorio dall'agosto al novembre del 1960; in Gabon dall'agosto 1960 al febbraio 1961. In Togo dall'aprile 1960 all'aprile 1961. In Senegal e in Mali, invece, il semipresidenzialismo ebbe sorti più alterne: in Senegal è durato dal 1960 al 1963, dal 1970 al 1983, dal 1991 al 2019, dal 2022, infine, è stata reintrodotta la figura del Primo Ministro, ma in una cornice costituzionale presidenziale; in Mali dal 1960 al 1965, dal 1968 al 1969, dal 1986 al 1988 e dal 1991

In altri Stati, invece, la scelta cadde già dall'inizio su un sistema di tipo presidenziale (Congo-Brazzaville, Guinea, Niger, Burkina Faso, Chad, Madagascar) monopartitico, con modifiche in senso semipresidenziale nel corso del tempo²⁰.

Per trent'anni la forma di governo degli Stati francofoni dell'Africa nera si presentò come un «assolutismo presidenziale»²¹ - o, riprendendo una felice espressione di Jean Buchmann, un «neo-presidenzialismo»²², caratterizzato da monopartitismo e autoritarismo, fino a quando, sull'onda della grande democratizzazione dei primi anni Novanta, le opzioni costituzionali degli Stati africani iniziarono ad orientarsi verso un processo di democratizzazione, mostrando l'intento di aderire progressivamente ad un temperato pluralismo politico e all'idea dell'origine popolare del potere. Questa adesione formale degli Stati alle modalità della democrazia fu caratterizzata sul piano giuridico dall'adozione di testi costituzionali che prevedevano meccanismi non solo atti a garantire l'alternanza al potere, ma anche una sua condivisione: da ciò la scelta di introdurre quasi dovunque un impianto semipresidenziale di chiara e diretta ispirazione francese²³.

La scelta di introdurre (o reintrodurre, a seconda dei casi) la figura del Capo del Governo e di prevedere una limitazione dei poteri presidenziali a favore di quest'ultimo, si inserì in questo disegno e fu presa in massima parte dalle assemblee costituenti (*Conférences nationales*) che sorsero nei vari Stati, sia quelle che si dichiararono sovrane²⁴ (Benin, Togo, Congo, Niger, Chad, Mali) sia quelle meramente consultive (Gabon, Camerun, Burkina Faso, Costa d'Avorio, Senegal, Madagascar). L'opzione semipresidenziale di ispirazione francese può essere giustificata su vari piani: al sincero desiderio di "demitizzazione" la carica presidenziale proveniente da parte della società

ad oggi. Anche il Benin provvide il 31 dicembre del 1960 ad abolire la carica, benché sia stato il primo a reintrodurla tre anni dopo. La situazione di fortissima instabilità (che subì ben cinque colpi di Stato tra il 1963 e il 1972) e, successivamente, l'instaurazione della Repubblica popolare marxista-leninista (1974-1990) impedirono tuttavia al sistema semipresidenziale di tornare effettivamente in funzione. Cfr. E.T. Koupokpa, *Le modele constitutionnel des etats d'Afrique noir francophone dans le cadre du renouveau constitutionnel: le cas du Bénin, du Niger et du Togo*, (Tesi di dottorato), Université de Gent / Université de Lome, 2011, open access su <https://biblio.ugent.be/publication/2988811/file/2988812.pdf>, 411.

²⁰ La *Primature* venne introdotta in Congo Brazzaville dal 1963 al 1966; in Burkina Faso dal 1971 (con un'interruzione tra il 1983 e il 1990); in Guinea dal 1972 al 1984 e, ancora, dal 1996; in Madagascar nel 1972; in Chad, con alcune interruzioni, dal 1978; in Niger nel 1983.

²¹ Così L-S. E. Enonchong, *The Constitution and Governance in Cameroon*, London, 2021, 36. Ma anche A. Badara Fall, *Echec du constitutionnalisme française en Afrique et autonomie du droit constitutionnel africain*, in *La Costituzione Francese / La Constitution français*, cit., 406- 435.

²² J. Buchmann, *La tendance au présidentielisme dans les nouvelles constitutions négro-africaines*, in *Civilisation*, vol. 12, n. 1, 1962, 46-74.

²³ J-F. Aivo, *Le statut constitutionnel du «président élu» en Afrique noire francophone*, in *Afrilex*, gennaio 2019, 1-39, spec. 8.

²⁴ Tra queste c'è da distinguere quelle genuinamente rivoluzionarie, come quella del Niger e quelle invece fin da principio o successivamente eterodirette dal Presidente, come quella del Mali. In ogni caso, sorprendentemente, ognuna di loro arrivò a conclusioni alquanto simili, largamente ispirante alla Costituzione francese.

civile²⁵, gli stessi presidenti non si opposero poiché ne percepirono il vantaggio immediato, anche “d’immagine”, che avrebbe consentito loro – come difatti è stato – da una parte di disinnescare le tensioni sociali che stavano montando, dall’altra di riversare sui nuovi Primi Ministri le responsabilità esecutive delle decisioni politiche assunte al vertice. Si pensi, ad esempio, a Lauren Gbagbo, scelto dal Presidente ivoriano Houphouët nel 1990 o di Habib Thiam, scelto dal Presidente senegalese Abdou Diouf, nomine entrambe giustificate proprio per lo scopo di «*désamorcer les crises qui couvraient les régimes*»²⁶.

Nei primi anni di coabitazione nacquero così numerosi episodi di tensione e le prove di forza che ne seguirono portarono quasi dovunque a un indebolimento dei poteri del Primo Ministro a favore del Presidente-monarca il quale progressivamente si riappropriò dell’autorità di un tempo. Emblematici sono i casi del Niger e del Madagascar. Nel primo, lo stallo registratosi negli anni dal 1993 al 1996 tra Primo Ministro e Presidente (appartenenti alla stessa coalizione ma a partiti diversi) portò molto presto a un collasso democratico sancito dal colpo di Stato militare e, a seguito la restaurazione della democrazia, ad una riscrittura più dettagliata dell’intera ripartizione dei ruoli e delle responsabilità delle due figure. Nel secondo caso, le tensioni tra il Presidente Zafy Albert e il Primo Ministro Francisque Ravony contribuirono a due colpi di Stato “istituzionali” che portarono, attraverso due referendum, uno sbilanciamento di potere a favore del Presidente²⁷.

Le tensioni furono senz’altro dovute anche dalla vaghezza con cui le varie Costituzioni dei primi anni Novanta disciplinavano la ripartizione delle competenze all’interno del potere esecutivo. Si pensi all’*impasse* che, in Togo, convulse il Presidente Gnassingbé Eyadema e il Capo del Governo, eletto dall’ex blocco di opposizione, Edem Kodjo in merito alla questione su chi appartenesse la competenza della nomina degli alti funzionari, risolta prima dalla Corte Suprema (1996), poi dalla riforma costituzionale (2002), in favore del Capo dello Stato che in quanto Presidente del Consiglio dei Ministri sarebbe stato «l’unico soggetto incaricato di determinare la politica nazionale»²⁸. Ma anche al caso occorso nel 1993 in Costa d’Avorio dove il

²⁵ Lo riporta la dottrina nel suo complesso, tra cui, nel volume R. Elgie, S. Moestrup (a cura di), *Semi-presidentialism outside Europe*, cit., G. Conac, *Semi-presidenzialismo in a francophone context*, cit. e S. Moestrup, *Semi-presidentialism in Niger*, 105-120 spec. 107-108.

²⁶ Lo ricorda K.D. Akpatcha, *Le premier ministre en Afrique Noire Francophone. Essai d’analyses comparées à partir des exemples du Togo et de la Côte d’Ivoire*, Tesi di dottorato presso Université Grenoble Alpes, 2021, testo su <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-03711393/document>, spec. 147-148, che a sua volta richiama, per il caso senegalese, E.H. Mbodj, *Le Premier ministre dans le nouvel ordonnancement constitutionnel du Sénégal*, in *Alternative démocratique dans le tiers monde*, n. 6, 1992, 57-71.

²⁷ Cfr. F. Tamburini, G. Spanò, *I processi (incompiuti?) del costituzionalismo malgascio: tra transizioni, ibridazione e modelli autoctoni*, in *Federalismi.it*, n. 21/2022, spec. 9-10, i quali ricordano che il Madagascar rappresenta una delle esperienze che hanno subito più crisi istituzionali (1972, 1991, 2002, 2009) ciascuna delle quali ha portato ad un integrale rivolgimento della forma di Stato e di governo.

²⁸ Uno scambio di lettere e circolari nell’aprile 1996 tra il Presidente e il Primo Ministro si concluse con la decisione della Corte Suprema, nel giugno dello stesso anno, di riconoscere al Presidente i poteri effettivi di indirizzo politico; più precisamente la Corte

Primo Ministro di allora si rifiutò di presentare le proprie dimissioni al Presidente, sebbene non godesse più della sua fiducia, provocando così la mobilitazione dell'esercito e il rischio di un colpo di Stato che portò alla riforma costituzionale del 1998 in cui il Presidente riottenne buona parte delle (già scarse) prerogative che la Costituzione del 1990 riservava al Primo Ministro²⁹.

Il timore dell'instabilità prevalse su quello del *backsliding* democratico e, così, la riorganizzazione della carica presidenziale, come confermerà l'analisi dei *case studies* selezionati, finirà quasi dovunque per privilegiare sia una stretta organizzazione gerarchica del potere esecutivo, in cui il Primo Ministro risulterà subordinato al Capo dello Stato, sia una prevalenza dell'esecutivo sul legislativo³⁰.

4. Seconda linea di indagine: lo spettro di analisi in chiave sincronica

Vi è da chiedersi adesso quali sistemi dell'Africa francofona sub-sahariana possono ad oggi essere ricondotti ad una matrice semipresidenziale nel senso sopra descritta.

Dal campo di ricerca vanno esclusi innanzitutto quei Paesi della *Françafrique* che, pur formalmente a regime semipresidenziale, scontano un fortissimo sottosviluppo prodotto da grave corruzione o accentuato autoritarismo – tra questi vi sono certamente la Mauritania³¹, la Repubblica

sancisce che il Capo dello Stato «*arrête définitivement l'ordre du jour du conseil, c'est lui qui décide des sujets à débattre. C'est lui qui dirige les débats et oriente les travaux (...) et conclut les discussions. La présidence du conseil des ministres est une fonction effective qui confère au Président de la République des pouvoirs réels dans la détermination de la politique de la nation; le Gouvernement la conduit conformément aux orientations du chef de l'Etat, sous le contrôle du Parlement*». Così l'*Avis de la Chambre constitutionnelle de la Cour Suprême du 4 juin 1996 sur l'interprétation des articles 66 et 70 de la constitution togolaise du 14 octobre 1992*, riportato, insieme a tutta la vicenda, da E.T. Koupokpa, *Quel régime politique pour les états Africains: le cas du Togo*, in *Africa Focus*, vol. 27, n. 1, 2014, 31-45, spec. 8-9. Nel 2002, sempre in Togo, un altro conflitto politico ebbe luogo tra il Presidente e il medesimo Primo Ministro quando quest'ultimo appoggiò l'ex presidente dell'Assemblea nazionale nel denunciare le pratiche autoritarie e monolitiche del funzionamento interno del partito di governo e prese posizione a favore della limitazione del mandato presidenziale.

²⁹ K.D. Akpatcha, *Le premier ministre en Afrique Noire Francophone*, cit., 535.

³⁰ G. Conac, *Semi-presidentialism in a francophone context*, cit., 81.

³¹ Sia il precedente Presidente (Mohamed Abdel Aziz), in carica dal 2009 al 2019 dopo un *golpe*, sia l'attuale (Mohamed Ghazouani), pienamente sostenuto dal Presidente uscente, non hanno in realtà mai realizzato una vera transizione democratica. Sul governo di Aziz, v. J.N.C. Hill, *Democratisation in the Maghreb*, Edinburgh, Edinburgh University Press, 2018; sull'attuale Presidente J. Brites, C. Evrard, P. Melly, E. Pettigrew, *La Mauritanie de Ghazouani: l'illusion de l'alternance*, in *L'Année du Maghreb*, 26, 2021, online dal 3 gennaio 2022, testo rinvenibile su <https://journals.openedition.org/anneemaghreb/10394#quotation>, i quali spiegano come la c.d. "transizione democratica" del 2019 celebrata dal regime fosse stata in realtà una "farsa elettorale" e un mero passaggio di consegne che, infatti, avrebbe dato vita poche settimane dopo a un governo in piena continuità con il precedente.

centroafricana³² e Gibuti³³ –, oppure quelli che hanno recentemente subito colpi di Stato, come il Mali (2020), il Ciad (2021)³⁴, la Guinea (2021), il Burkina Faso (2022), ad oggi governati da una giunta militare e perciò privi di un quadro istituzionale sufficientemente democratico che ne giustifichi la comparazione.

Non possono poi essere oggi considerati nel campo della ricerca nemmeno il Burundi, il Benin e le isole Comore nella misura in cui essi restano – almeno per il momento – legati ad un sistema formalmente presidenziale.

Altri due casi, che da poco hanno registrato un passaggio dalla forma di governo semipresidenziale a quella presidenziale, pur non potendo essere esaminati, meritano un accenno più approfondito.

Il primo è quello del Senegal sia perché, diversamente dalla maggior parte degli altri Paesi, esso ha sviluppato nel tempo una peculiare sensibilità democratica che si è tradotta in un relativamente solido sostrato socio-politico pluralistico e multipartitico, sia perché esso, dopo aver conosciuto continui intervalli tra forme di governo semipresidenziali e presidenziali (sebbene la forma semipresidenziale sia stata di gran lunga la più sperimentata), si situa oggi in una dimensione del tutto anomala³⁵: a fronte di vasta modifica costituzionale (14 maggio 2019) che ha abrogato tutte le disposizioni riguardanti la carica di Primo Ministro, accentrando le competenze e i poteri di quest'ultimo in capo al Presidente della Repubblica³⁶, il 17 settembre 2022, a Costituzione invariata, la figura ministeriale è stata re-istituita attraverso un decreto presidenziale; restano

³² Secondo ogni osservatore internazionale, la Repubblica Centrafricana è considerata a tutti gli effetti un Paese “non libero”. Nella graduatoria del 2022 *Freedom house* le riserva uno degli indici più bassi del mondo (7/100) sia sotto l'aspetto dei diritti politici che del trasparente e corretto funzionamento delle istituzioni.

³³ Anche al Gibuti *Freedom house* assegna un punteggio più basso della soglia minima per poter essere considerato un Paese non autocratico. Ciò è dovuto all'enorme divario tra la rappresentatività di cui gode il partito di maggioranza al potere dal 1977, anno dell'indipendenza dalla Francia, e quelli dell'opposizione. Infatti, sebbene il Paese si sia aperto dal 1992 ad un sistema formalmente multipartitico, la morfologia del sistema politico non ha subito nessun cambiamento e il potere esecutivo, riconosciuto dalla Costituzione formalmente in capo al Primo Ministro, è sempre stato sostanzialmente esercitato dal Presidente Apridon Gyelleh e, alla sua morte, da suo figlio Ismail.

³⁴ Diversamente dagli altri tre casi della lista, nel Chad, guidato oggi da un consiglio militare che ha sciolto l'Assemblea parlamentare, dal 26 aprile 2021 è stata re-istituita la carica del Primo ministro, sebbene in regime transitorio e in contrasto con il testo costituzionale il quale, all'art. 84, riserva esplicitamente al Presidente sia la carica di Capo di Stato sia di Capo del Governo.

³⁵ Dall'indipendenza (1960) al 1963 la forma di governo prescelta dal Senegal è stata quella semipresidenziale, per poi conoscere periodi di alternanza (1963-1970 presidenzialismo; 1970-1983 semipresidenzialismo; 1983-1991 presidenzialismo; 1991-2019 semipresidenzialismo; 2019-2022 presidenzialismo). Dal settembre 2022, la carica di Primo Ministro è stata re-introdotta.

³⁶ Il testo della legge costituzionale n. 2019-10 è consultabile su <https://dri.gouv.sn/sites/default/files/LOI/LOI%202019/L-2019-10.pdf>. Può essere utile sottolineare che, assieme alla rimozione della carica di Primo Ministro, il legislatore ha eliminato la previsione che prevede la responsabilità del Governo davanti all'Assemblea Nazionale, ma ha anche revocato il potere di dissoluzione della stessa da parte del Presidente.

tuttavia ancora oscuri i compiti che, in via di prassi, il Primo Ministro dovrebbe assumere all'interno di una cornice costituzionale ancora formalmente e sostanzialmente presidenziale³⁷. Il Presidente, infatti, assume un ruolo politico di governo non soltanto di primo piano, ma esclusivo: è titolare del potere di ordinanza e di quello regolamentare (artt. 43 e 50), stabilisce la composizione del Governo (art. 53), ne nomina i membri di cui determina i compiti e le attribuzioni (art. 49); solo ad esso, oltre che ai deputati, spetta l'iniziativa legislativa (art. 80). Inoltre la separazione dei poteri, almeno sulla carta, è quella tipica del sistema presidenziale: è stata stabilita l'incompatibilità tra carica parlamentare e incarichi di Governo (art. 55) ed è stata eliminata la possibilità precedentemente prevista di scioglimento dell'Assemblea da parte del Presidente (ex art. 87, oggi abrogato). Sebbene annunciata, la riforma costituzionale che avrebbe dovuto accompagnare la reintroduzione della figura, riorganizzando l'intero assetto dei rapporti tra esecutivo e legislativo in chiave semipresidenziale, non ha ancora visto la luce³⁸. Sarebbe quindi inesatto ritenere che a fronte della reintroduzione poco più che formale della figura del Primo Ministro il Senegal possa essere ricompreso tra i sistemi oggetto della nostra analisi.

Un caso simile a quello senegalese è quello della Costa d'Avorio, dove la presenza della carica di Primo Ministro – a cui pure la Costituzione riconosce alcuni compiti – non è sufficiente a qualificare il regime come semipresidenziale, dovendosi optare piuttosto per la definizione di “presidenzialismo con Primo Ministro”³⁹. Il paradosso di questo regime consiste nel fatto che, sebbene ci si trovi davanti ad un esecutivo triarchico, composto dal Presidente, dal vice-Presidente e dal Capo del Governo, solo il primo è riconosciuto espressamente come “il detentore *esclusivo* del potere esecutivo” (art. 63) e solo ad esso spetta “determinare e portare avanti (il verbo utilizzato è “*conduit*”) la politica della nazione” (art. 64), assicurando

³⁷ La reintroduzione è avvenuta con un semplice atto presidenziale, il *décret* n° 2022 - 1774 “*portant nomination du Premier Ministre*”, a cui, contestualmente, hanno fatto seguito il *décret* n° 2022 - 1775 “*portant nomination des ministres et fixant la composition du Gouvernement*” e il *décret* n° 2022 - 1777 “*portant répartition des services de l'Etat et du contrôle des établissements publics, des sociétés nationales et des sociétés à participation publique entre la Présidence de la République, la Primature et les ministères*”. Il Primo Ministro Amabou Ba ha inoltre avuto il compito di scegliere la squadra dei ministri per il Governo. Nessuno dei tre decreti, tuttavia, specifica i compiti che dovrebbe assumere il Primo Ministro, limitandosi così a essere un mero collaboratore (o forse esecutore) del Presidente “*pour l'aider dans la mise en œuvre de sa vision déclinée dans le Plan Sénégal émergent*” (cfr. <https://www.bbc.com/afrique/articles/cxwr34j394wo>).

³⁸ È possibile che la reintroduzione nominale della carica senza la necessaria riforma costituzionale sia stata dettata da considerazioni di opportunità per il cambio degli equilibri politici che hanno seguito le elezioni politiche del luglio scorso, alla luce delle quali il partito del Presidente ha perso la maggioranza assoluta. La scelta di Amabou Ba, esponente influente della coalizione di Governo *Unis par l'espoir* (Benno Bokk Yakaar), è servita per compattare e rafforzare la debole maggioranza parlamentare a favore del presidente.

³⁹ Così A-P. Mel, *La réalité du bicéphalisme du pouvoir exécutif ivoirien*, in *Revue française de Droit Constitutionnel*, n. 3/2008, 513-549, spec. 526 quando afferma: «*a dire vrai, il est plutôt curieux d'envisager le Premier ministre dans le régime de type présidentiel*». La riforma costituzionale del 2010 ha rafforzato tale impressione. Ma anche L. Jakubiak, *The System of Government of Senegal and Ivory Coast*, in *Politeia* (sez. *African Studies*), vol. 42, n. 3, 2016, 247-261, spec. 251.

persino la stessa esecuzione delle leggi (art. 65), compito che di norma, anche nelle forme di governo semipresidenziali africane più egemoniche, spetta invece al Primo Ministro. Ad eccezione della breve parentesi tra il 1990 il 1998⁴⁰, l'esecutivo ivoriano trova oggi il suo *pivot* nel solo Presidente, mentre il Primo Ministro appare del tutto «imbavagliato»: non può disporre del potere esecutivo se non su delega del Capo dello Stato (artt. 76 e 77) o in caso di supplenza (artt. 62 e 82, comma 3), ma sempre in una stretta dialettica protocollare⁴¹. Il Capo del Governo si limita a “*animare e coordinare* l'azione di Governo” (art. 82) e, al massimo, a presiedere il Consiglio di Governo, consesso preparatorio al Consiglio dei Ministri. Ma soprattutto, nessun legame fiduciario è previsto tra il Primo Ministro e i due rami del Parlamento, a riprova del ruolo subordinato e infra-organico che riveste il primo in una logica di mera disseminazione *operativa* del potere⁴². Invero non è previsto nemmeno un potere di scioglimento dell'Assemblea nazionale da parte del Presidente, altro fattore che colloca la forma di governo ivoriana nel solco della più classica tradizione presidenzialista.

Restano così il Congo, il Niger, il Gabon, il Togo, il Camerun e il Madagascar rispetto ai quali può ammettersi un funzionamento della forma di governo in senso latamente semipresidenziale⁴³. Il basso livello democratico di quasi tutti questi Paesi e il monopolio esercitato da famiglie e da gruppi di potere dominanti rendono il sistema estremamente squilibrato, minando la pari opportunità delle forze politiche, nondimeno, come si vedrà, si può dire che sopravviva una (limitata) dialettica tra i poteri dello Stato.

Come già preannunciato, le sei esperienze saranno analizzate sotto lo spettro dei tre criteri generali richiamati nel § 1 e cioè a) lo *status* del Presidente della Repubblica (elezione e poteri); b) il rapporto tra Presidente e Primo ministro; c) il rapporto tra Governo e Parlamento.

⁴⁰ Secondo la Costituzione del 1990 il Presidente non poteva autonomamente revocare il Primo Ministro, ma doveva attendere le sue dimissioni (art. 12, comma 2 Cost. del 1990),

⁴¹ Espressione di K.D. Akpatcha, *Le premier ministre en Afrique Noire Francophone*, cit., 399. Ciò nonostante è lui, e non il vice-Presidente, a rappresentare la seconda carica dello Stato. Si tratta di una previsione già in essere nella Costituzione del 1990 e subito utilizzata nella prassi quando, durante il premierato di Alassane Ouattara, quest'ultimo dovette sostituire il Presidente Houphouët, gravemente malato. Nonostante il notevole margine di manovra, Ouattara si era comunque reso conto che non poteva fare nulla senza il consenso del presidente, come testimoniano gli incessanti viaggi di andata e ritorno del presidente del Consiglio ad Abidjan e in Occidente dove il Presidente era in cura.

⁴² A sottolineare il ruolo gregario del Primo Ministro vi è la previsione che attribuisce a quest'ultimo il potere di supplenza del Capo dello Stato (art. 57 comma 2) e non al vice-Presidente, come sarebbe più logico. La scelta riconferma il fatto che la creazione della *Primature* negli anni Settanta era preordinata soprattutto a dare un ruolo al delfino designato del Presidente che, in quanto sua “creatura”, non poteva essere soggetta al controllo del Parlamento.

⁴³ In ognuno di questi Stati, gli osservatori internazionali hanno generalmente riconosciuto lo svolgimento di elezioni “*generally free and fair*” (Cfr. i *Countries report of Freedom house* e le fonti da questo addotte).

4.1 Lo *status* presidenziale

Da un punto di vista procedurale e temporale, le esperienze analizzate si caratterizzano per l'assenza di un quadro giuridico che regoli le transizioni tra presidenze di diverso orientamento politico⁴⁴ e per una sostanziale assenza di limitazione del numero massimo dei mandati. Sotto questo secondo aspetto, in realtà, va precisato che solo il Camerun e il Gabon sono privi di una disposizione che fissi il numero massimo di mandati⁴⁵. Nei rimanenti Stati il numero massimo di mandati è formalmente fissato in due e in Niger la Costituzione arriva persino ad interdire ogni revisione costituzionale volta a modificare tale previsione⁴⁶. Con l'eccezione del Niger, tuttavia, i restanti Stati non sembrano dare alla previsione un valore sostanziale, vuoi perché la previsione è sufficientemente recente per potersi disinteressare, almeno per il momento, del suo contenuto – è il caso del Congo (2015) e del Togo (2019) –, vuoi perché i presidenti hanno ancora margine di mandato (è il caso del presidente malgascio, in carica dal 2018).

⁴⁴ In molti Stati, anche laddove è avvenuta una trasmissione della carica, è stata biasimata l'assenza di tale quadro giuridico istituzionalizzato portando in alcuni casi a un difficile passaggio di consegne. Per J-F. Aivo, *Le statut constitutionnel du «président élu» en Afrique noire francophone*, cit., 18-19, «en Afrique au sud du Sahara le principe d'une transition présidentielle dans le cours d'un même régime, sans interruption majeure dans l'infrastructure du système, n'est pas acquis (...). Dans nombre d'Etats où les élections ont provoqué une alternance radicale, la transition présidentielle a été soit carrément boycottée, soit plombée par l'intensité de l'adversité politique ou, au mieux des cas, limitée à la cérémonie d'échange des signatures entre le sortant et l'élu». L.A. ricorda poi come nella gestione della transizione giochino un ruolo anche la radicalità del passaggio e gli antagonismi delle personalità che si avvicendano. Poco dopo l'A., per sottolineare la marginalità delle poche regole codificate, aggiunge: «Toute analyse faite, les provisions constitutionnelles exploitables (...) se rapportent non pas à la période de transition présidentielle, guère moins au président élu lui-même, mais plutôt à des matières ou dispositifs mettant en oeuvre des mécanismes qui concernent accessoirement la transmission du pouvoir. Dans les Constitutions étudiées, il n'y a de dispositions spécifiques, ni sur la passation de charges, ni sur la transition présidentielle. Il n'y en a guère moins sur le temps des affaires courantes et le régime juridique des actes dits de minuit du président en fin de mandat» (28). Può essere interessante rilevare che a favorire il passaggio sono intervenute norme di garanzia per gli ex presidenti, volta ad assicurare gli ex Capi di Stato contro eventuali ritorsioni dopo aver dismesso la carica.

⁴⁵ Si tratta delle esperienze meno democratiche e più “dinastiche” tra quelle considerate. In Camerun Paul Biya, in carica da oltre trent'anni, ha ottenuto con la riforma del 2008 l'esplicito permesso alla ricandidatura oltre il termine dei due mandati (art. 6, commi 1 e 2 della Costituzione camerunense e art. S 116 del Codice elettorale camerunense). In Gabon l'attuale Presidente, Ali Bongo, che ha di fatto ereditato la carica dal padre, ha ottenuto l'eliminazione del limite di mandato attraverso la legge costituzionale del 19 agosto 2003 (n. 13/2003).

⁴⁶ Si veda il combinato disposto degli artt. 47 comma 2 e 175, comma 2 Cost. Niger. Vale la pena ricordare che in alcune esperienze i tentativi dei presidenti di eliminare il numero massimo di mandati sono state vanificate dalle forze parlamentari (Zambia nel 2001, Malawi nel 2003 e Nigeria nel 2006) o dagli stessi elettori come, ad esempio, in Senegal dove la proposta promossa dal Presidente Abdoulaye Wade fu cassata dal referendum del 2012. Ciò non ha impedito a Wade (e pochi anni dopo anche ai suoi omologhi di Burundi e Zambia) di ottenere dalla Corte suprema un'interpretazione costituzionale “evolutiva” che ha ammesso a Costituzione invariata la possibilità di un terzo mandato. Cfr. J.I. Senou, *Le nouvel avatar démocratique en Afrique: l'obsession du second mandat*, in *RFDC*, n. 107, 2016, 633-652.

Il vero spettro d'analisi dello *status* presidenziale è quello sostanziale e riguarda i poteri presidenziali. In tutte le esperienze prese in considerazione; i presidenti della Repubblica africani, in linea con il loro omologo francese⁴⁷, sono sempre chiamati ad esercitare le tradizionali funzioni di garanzia del Capo dello Stato - vegliare “*au respect de la Constitution*”; assicurare “*le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'État*”, garantire “*l'indépendance nationale, l'intégrité du territoire, l'unité nationale, les traités et accords internationaux*”⁴⁸ - nonché a determinare “*la politique étrangère*” e “*la défense de la Nation*”⁴⁹.

Un discorso diverso riguarda invece il potere di indirizzo politico interno. Quest'ultimo è l'elemento che consacra la carica presidenziale non solo come funzione autonoma, ma anche come centro nevralgico dell'architettura istituzionale adottata dai sei Stati considerati. In cinque casi su sei è prevista una riserva a favore del Capo dello Stato per “determinare la politica nazionale” (Togo, Gabon, Congo, Camerun, Madagascar); in tre dei cinque casi la riserva è persino “esclusiva” (Togo, Camerun, Madagascar), nel senso che è escluso qualsiasi concerto con il Primo Ministro⁵⁰. L'unica eccezione è rappresentata dal Niger, dove l'art. 76 della Costituzione ne riserva il compito al Governo, di cui soltanto il Primo Ministro è a capo (art. 73).

⁴⁷ Si tratta di previsioni che riprendono, nei contenuti e spesso anche nella forma, molte delle prerogative che la Costituzione francese del 1958 riserva sul piano interno ed esterno al Capo dello Stato: cfr. artt. 5 ss. Cost. francese. Tuttavia, rispetto al caso francese dove il *domaine réservé* del Presidente (in particolare quello sulla politica estera) è stato in larga parte ricavato nel tempo grazie alla prassi, tali competenze riservate hanno dato raramente luogo a controversie sulla loro reale portata, in particolare dopo la loro ulteriore esplitazione costituzionale verso la fine degli anni Novanta. Sul caso francese cfr. J. Massot, *La présidence de la République en France*, Paris, 1977.

⁴⁸ L'adempimento della missione di garanzia comporta, come nel sistema francese, poteri accessori rilevanti per tutti i presidenti dell'Africa francofona subsahariana: la promulgazione delle leggi, il rinvio per una seconda lettura (o, nel caso del Togo, del Gabon e del Congo, un vero e proprio potere di veto superabile dal Parlamento soltanto con voto a maggioranza qualificata dei 2/3), ma anche il conferimento al Presidente di poteri eccezionali per rispondere in caso di crisi che porti a una discontinuità dello Stato.

⁴⁹ Declinazione che può trovare talvolta variazioni lessicali, come ad esempio in Camerun, dove ai sensi dell'art. 8, comma 3 della Costituzione, il Presidente vigila “sulla sicurezza interna ed esterna”. In tal senso, invece, artt. 64 e 90 Cost. Congo; art. 71 Cost. Togo; art. 55 comma 6 Cost. Madagascar; art. 113 Cost. Gabon; in Niger tale potere si ricava da due disposizioni costituzionali: l'art. 65 che investe il Consiglio Nazionale di difesa del potere di dare pareri al Capo dello Stato nel campo della politica estera e l'art. 81 che esplicitamente richiede un doppio consenso (del Presidente e del Primo Ministro) sul nome del Ministro degli esteri.

⁵⁰ In due casi (art. 8 comma 2 Cost. Gabon e art. 99 Cost. Congo) la determinazione dell'indirizzo politico è condivisa tra Primo Ministro (o Governo) e Presidente (cfr., per il Congo, V.R. Manangou, *La Constitution congolaise du 6 novembre 2015. Entre influence française et affirmation identitaire*, in *Les Annales de Droit*, vol. 13, 2019, 121-159). Negli altri (Art. 77 Cost. Togo; art. 11 Cost. Camerun e art. 55 comma 6 Cost. Madagascar) è, invece, il solo Presidente a determinare la politica nazionale. Il Madagascar è nondimeno un caso particolare: al Presidente della Repubblica spetta l'esercizio della funzione esecutiva “insieme al Governo” (art. 44 Cost), ma è all'interno del Consiglio dei Ministri, che egli presiede, che si determina la politica generale dello Stato. Ragion per cui ogni sua risoluzione che abbia a che vedere con l'indirizzo politico deve essere ufficialmente assunta in sede di Consiglio dei Ministri.

Venendo agli specifici poteri esecutivi, la combinazione tra teoria e prassi dimostra come anche in questo quadro i poteri presidenziali si siano nel corso del tempo accresciuti. Il Presidente generalmente possiede il potere di nomina tutti gli alti funzionari civili e militari⁵¹, potere che è riservato al Capo del Governo solo in via residuale o dietro delega del Presidente. Unica eccezione, ancora una volta il Niger dove è rimessa al Primo Ministro la nomina di tutti i funzionari.

In Camerun il Capo dello Stato è responsabile della Pubblica Amministrazione⁵², ruolo che negli altri Stati è riservato al Primo Ministro. La lottizzazione delle nomine per i posti di alta amministrazione e la gestione verticistica della macchina amministrativa dà al Presidente un enorme potere di influenza a fini clientelistici⁵³, tanto che, come è stato ricordato, le istituzioni statali e para-statali sono poste “quasi interamente nelle mani del Presidente”⁵⁴.

Un secondo tipo di potere è quello – in senso lato – normativo, che va considerato sia come intervento nel processo legislativo, sia come potere di indizione del referendum sia, infine, come esercizio del potere regolamentare.

Solo il Presidente camerunense possiede iniziativa legislativa ordinaria⁵⁵, mentre in tutti gli altri casi tale potere è riservato, all'interno dell'esecutivo, o al solo Governo⁵⁶ o direttamente al Primo Ministro⁵⁷. L'iniziativa della revisione costituzionale appartiene generalmente al Presidente (oltre che naturalmente al Parlamento)⁵⁸, così come il potere di indire un referendum consultivo o confermativo⁵⁹.

L'esercizio del potere regolamentare è, invece, un ambito più sfaccettato e, sebbene ricalcato sul modello francese, acquista generalmente una portata più ampia rispetto a quest'ultimo. In Camerun il Presidente può autonomamente adottare regolamenti con rango di fonte primaria nelle materie non riservate alla competenza dell'Assemblea (combinato disposto art. 8, comma 8 e art. 27), ma quest'ultima può sempre – cioè anche fuori dallo stato di eccezione – delegare la Presidenza “per un periodo limitato e

⁵¹ Così Art. 8, comma 10 Cost. Camerun;

⁵² Art. 8, comma 9. Inoltre, il Presidente assicura, “*par son arbitrage*”, il corretto funzionamento delle autorità pubbliche (art. 5, comma 2, nn. 1 e 3).

⁵³ L-S. E. Enonchong, *The Constitution and Governance in Cameroon*, cit., 40, ricorda con riferimento al Camerun il discorso tenuto nel 1996 a Buea da Peter Musonge, ex Primo Ministro anglofono, in cui si spronava la comunità anglofona a supportare il Presidente Biya in segno di apprezzamento per la sua nomina a Primo Ministro e per ottenere ulteriori benefici a favore della comunità anglofona da parte del Governo e dell'amministrazione statale.

⁵⁴ Così J.T. Hond, *De L'affirmation du Caractère Parlementaire du Régime Politique Camerounaise au Regard de la Constitution du 18 Janvier 1996*, in M. Kamto, S.Doumbé-Bille, B.Metou (a cura di), *Regards Sur le Droit Public en Afrique*, Paris, 2016, 65-78.

⁵⁵ Art. 25 Cost. Camerun.

⁵⁶ Art. 83 Cost. Togo; art. 143 Cost. Congo; art. 109, comma 1 Cost. Niger; art. 53 Cost. Gabon.

⁵⁷ Art. 65 comma 3 Cost. Madagascar.

⁵⁸ Art. 63, comma 1 Cost. Camerun; art. 162 Cost. Madagascar; art. 173 Cost. Niger; art. 240 Cost. Congo; art. 116 Cost. Gabon; art. 144 Cost. Togo.

⁵⁹ Art. 55, comma 5 Cost. Madagascar; art. 60 Cost. Niger; art. 18 Cost. Gabon; art. 87 Cost. Congo; art. 4, comma 2 Cost. Togo e art. 2 Cost. Camerun.

per determinati scopi” a legiferare attraverso ordinanze negli ambiti riservati alla legge formale (art. 28). Differisce parzialmente il Gabon dove, a parte che nello stato di eccezione (art. 52), i decreti presidenziali sono atti di rango secondario (art. 51) e sono adottati in Consiglio dei Ministri (art. 30). In Congo le ordinanze e i decreti adottati dal Presidente sono adottati nel Consiglio dei Ministri presieduto da quest’ultimo (art. 88); la Costituzione permette però, senza nessuna particolare necessità, che il Parlamento autorizzi il Governo ad adottare ordinanze con valore di legge formale su ambiti definiti con il medesimo procedimento previsto all’art. 88, (art. 158). Si tratta di un’impostazione che si ritrova con superflue distinzioni terminologiche in Madagascar (artt. 61 e 104), in Niger (art. 106) e in Togo (art. 86), dove le ordinanze adottate in Consiglio dei Ministri acquisiscono valore di fonte primaria solo dietro delega parlamentare, ma senza la necessità di attivare lo stato di eccezione. Benché gli ambiti di competenza regolamentare a favore della Presidenza siano sempre residuali (“nelle materie non espressamente riservate alla legge ordinaria”) la prassi dimostra come la mancanza di criteri specifici che circoscrivano la delega legislativa rappresenta un enorme causa di alterazione dell’equilibrio dei poteri⁶⁰.

Vi è, poi, lo scioglimento dell’Assemblea, atto che può definirsi “sostanzialmente presidenziale” dacché è attivabile per iniziativa autonoma del Capo dello Stato (non è prevista né la richiesta né l’assenso da parte di altre cariche, ma tuttalpiù la loro mera *consultazione*)⁶¹, né sono richieste condizioni circoscritte e vincolanti (vale dovunque la semplice e vaga formula della “necessità”)⁶². Inoltre, in nessuno dei regimi semipresidenziali francofoni africani è prevista, come invece avviene in altre esperienze non francofone come la Namibia (art. 57, comma 2 Cost), la regola del *simul stabunt simul cadent*, che si è invero mostrato un forte disincentivo allo scioglimento.

L’ultimo aspetto è quello legato alla responsabilità ed è particolarmente importante nel contesto africano, dati gli amplissimi poteri dei presidenti e le forti maggioranze a loro favore nelle assemblee legislative. In tema di immunità, il Presidente gode di una protezione *ad hoc* stabilendosi

⁶⁰ L.-S. E. Enonchong, *The Constitution and Governance in Cameroon*, cit., 41: «*A significant problem with the legislative powers of the President is their extensive scope as there is no indication of what the ‘given purposes’ may be and every aspect that does not come within parliament’s competence is the responsibility of the President.*»

⁶¹ Così in Camerun la Costituzione permette di procedere allo scioglimento “*en cas de nécessité et après consultation du Gouvernement, des bureaux de l’Assemblée Nationale et du Sénat*” (art. 8); In Madagascar può sciogliere l’Assemblea nazionale dopo aver “informato” il Primo Ministro e “consultato” il Presidente dell’Assemblea stessa (art. 60) e, ad ulteriore prova dell’autonomia presidenziale in materia, la Costituzione esplicita che lo scioglimento dell’Assemblea non rientra tra gli atti soggetti a controfirma (art. 62). In Congo il Presidente scioglie l’Assemblea nazionale dopo aver “informato” il Primo Ministro e i Presidenti delle due Camere (artt. 138 e 165) “consultato” il Presidente dell’Assemblea stessa (art. 60). dopo aver consultato il Primo Ministro e i due Presidenti delle Camere può sciogliere il Parlamento (art. 22). Altrettanta vaghezza della previsione e mancanza di contropoteri decisionali si riscontrano in Togo (art. 68), Niger (art. 59) e in Gabon (art. 19).

⁶² In Madagascar, ad ulteriore prova dell’autonomia presidenziale in materia, la Costituzione esplicita che lo scioglimento dell’Assemblea non rientra tra gli atti soggetti a controfirma (art. 62).

in suo favore una sostanziale irresponsabilità per atti relativi alla sua carica, salvo alcuni fatti specifici come l'alto tradimento, che costituisce il principale, se non esclusivo, motivo per l'attivazione dell'*impeachment*. In generale, tuttavia, come è stato affermato, «*la majorité des États africains entretiennent un flou juridique sur la question puisque cette catégorie d'actes est simplement ignorée par les textes*»⁶³. Si tratta invero di una disciplina non dissimile da quella che caratterizza lo statuto della responsabilità penale del Presidente francese e pensata in realtà per "tutelare" i presidenti e incentivare la loro rinuncia al potere⁶⁴, se non fosse che in Africa la mancanza di limiti al mandato rende molto più complicata l'apertura di un procedimento. In quattro Stati su sei vige un criterio generale di deresponsabilizzazione per ogni atto compiuto nell'esercizio delle proprie funzioni, tranne per il caso di alto tradimento⁶⁵. In Madagascar l'*impeachment*, oltre che nel caso dell'alto tradimento, è previsto anche per gravi o ripetute violazioni della Costituzione (art. 131). In Congo, invece, la fattispecie è più vaga e più blanda: si parla di "*grave manquement*" (art. 95).

In tema di procedimento i casi considerati prevedono forme e organi speciali di esecuzione: Camerun (art. 53, comma 1), Madagascar (art. 131, comma 2) e Niger (art. 144) prevedono che la messa in stato d'accusa provenga da entrambe le Camere con voto palese e con voto a maggioranza dei 2/3 e sia valutata dalla Corte costituzionale secondo una procedura disciplinata con legge ordinaria. In Congo la maggioranza richiesta è quella dei 4/5. Le costituzioni gabonese, togolese e congolese rimandano a successive leggi organiche (mai emanate) la definizione i casi e i modi di accertamento della responsabilità presidenziale. Pertanto il vago e incompleto regime giuridico della responsabilità, complicato dalla mancata definizione della disciplina applicativa e da una prassi politica che riserva al Presidente una schiacciante maggioranza parlamentare, rende oggi impossibile l'attivazione dell'*impeachment* e comporta una irresponsabilità di fatto di una figura che, al contrario dei suoi omologhi dei sistemi parlamentari, esercita invero responsabilità politiche enormi.

4.2 Il rapporto tra Presidente della Repubblica e Primo Ministro

Come si è visto, la storia costituzionale degli Stati oggetto della nostra indagine conferma l'asserzione per cui il Capo dello Stato tende a essere l'attore principale all'interno del potere esecutivo, mentre il Primo Ministro finisce per ricoprire nella maggior parte dei casi un ruolo gerarchicamente subordinato a quello del Presidente della Repubblica, in una veste che si

⁶³ C-F. Momo, E-T. Gatzi, *L'exécutif dualiste dans les régimes politiques des États d'Afrique noire francophone*, cit., 8.

⁶⁴ Come si legge nelle discussioni che hanno animato il Parlamento in quei giorni, è proprio su questa base che l'opposizione ha ritenuto appoggiare la riforma: «*Mbah Ndam* [esponente del partito d'opposizione SDF] *argued that such a provision would instead enable President Biya to willingly leave power without being afraid that he would be prosecuted for the crimes he has committed while in office*» (così K. Nson, *SDF Backs Biya's Presidential Immunity*, online su <https://www.postnewsline.com/2008/04/sdf-backs-biyas.html>)

⁶⁵ In Camerun, ad esempio, fin dalla riforma del 2008 (art. 53, comma 3 Cost.), in Niger (art. 142 Cost.), in Gabon (art. 78 Cost.), in Togo (art. 127 Cost.).

potrebbe definire di “esecutore dell’esecutivo”. Pur con sfumature diverse, il ruolo servente del Primo Ministro emerge dall’analisi dei rapporti interorganici e dalla stessa ripartizione dei poteri all’interno della funzione esecutiva.

Innanzitutto vi è il processo di selezione e di nomina: in ogni costituzione analizzata emerge un rapporto di fiducia implicito tra Presidente e Capo del Governo, tant’è che quest’ultimo può essere scelto anche tra personalità al di fuori della maggioranza parlamentare, come è successo per Clément Mouamba o per Victoire Dogbé – rispettivamente l’ex Primo Ministro congolese e l’attuale Primo Ministro togolese –, due profili ben più tecnici che politici⁶⁶. È l’*intuitus personae* che spinge il Presidente a scegliere del tutto autonomamente tale figura. Solo in Congo la prassi subordina la nomina anche a un criterio oggettivo: la provenienza geografica del Primo Ministro che deve essere diversa da quella del Presidente⁶⁷.

Nella prassi, sebbene le sei costituzioni considerate prevedano un concerto con il Primo Ministro, anche la squadra dei ministri è scelta interamente dal Presidente. In Camerun, ad esempio, sebbene l’ufficio del Primo Ministro sia stato pensato fin dalla Costituzione del 1996 come un mezzo per agevolare la separazione dei poteri, il rapporto gerarchico tra i due organi esecutivi è reso evidente dal fatto che alla nomina del Primo Ministro quasi sempre segue contestualmente la nomina dei ministri⁶⁸, fattore che vanifica la tempistica necessaria alle consultazioni tra Primo Ministro e Presidente.

Anche le richieste di dimissioni del Primo Ministro sono nella maggior parte dei casi a piena discrezione del Presidente. Le costituzioni del Congo (art. 90, comma 1) del Gabon (art. 15, comma 2), del Togo (art. 66), del Niger (art. 56) e del Camerun (art. 10, commi 1 e 3) dispongono: «*Le Président de la République nomme le Premier ministre [et] il met fin à ses fonctions [di sua propria iniziativa]*», con eccezione di quella malgascia dove il Presidente può imporre le dimissioni solo *en cas de fait grave ou de défaillance manifeste* (art. 54). In Madagascar, peraltro, la Corte costituzionale con un atto di interpretazione conforme a Costituzione ha chiarito che il potere di revoca del Primo Ministro non è del tutto discrezionale ma, come avviene per la nomina, il Presidente deve rispettare la volontà parlamentare⁶⁹.

⁶⁶ Come riporta C. Djade, *Togo: qui est Victoire Tomegah Dogbe, la nouvelle Première ministre?*, in *Jeune Afrique*, 5 ottobre 2020, online su <https://www.jeuneafrique.com/1053773/politique/togo-qui-est-victoire-tomegah-dogbe-la-nouvelle-premiere-ministre/>, l’attuale Primo Ministro togolese, ex funzionaria ONU, è stata spesso considerata dai media locali vicina all’opposizione.

⁶⁷ Conosciuta anche come «*règle du dosage ethnique*» (P. Moudoudou, *La constitution en Afrique*, Paris, 2012, 160); sebbene tale sistema sostituisca criteri di riparto etnici a quelli politici, resta comunque alla sua base un’esigenza di condivisione del potere («*une répartition équitable possible du gâteau*», sempre Moudoudou) e, dunque, in tal caso il Primo Ministro funge certamente, se non da strumento di condivisione del potere, almeno di un suo decentramento. Cfr. anche L-D. Konabeka Ekambo Apeto, *Le premier ministre dans le renouveau du constitutionnalisme africain: cas du Congo, du Gabon et du Togo*, 2021, in <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-03092952>, 11;

⁶⁸ L-S. E. Enonchong, *The Constitution and Governance in Cameroon*, cit., 51.

⁶⁹ Avis 17 febbraio 2014, N° 01 - HCC/AV. Cfr. G. Milani, *A quoi serve la Constitution Malgache ? Les défis pour l’édification d’une Constitution effective et efficace à Madagascar*, in *Federalismi.it – Focus Africa*, n. 3, 2018, spec. 18.

Per quanto riguarda la rimozione dei ministri, invece, vige per tutti la regola della piena discrezionalità del Capo dello Stato con l'eccezione del Niger, dove il Capo dello Stato è vincolato alla proposta che proviene dal Primo Ministro (art. 56, comma 2).

Sebbene quella del Primo Ministro e dei ministri nei confronti del Presidente sia una responsabilità implicita, poiché non esiste alcuna norma che la preveda, il quadro ordinamentale evidenzia un rapporto di subordinazione⁷⁰.

Il ruolo effettivo del Primo Ministro nella condivisione dell'indirizzo politico e i poteri da lui detenuti, invece, variano alquanto da esperienza a esperienza, tuttavia, è possibile registrare una tendenza comune a tutti gli Stati considerati: un graduale squilibrio istituzionale a favore del Presidente⁷¹.

⁷⁰ A. Bourgi, *L'évolution du constitutionnalisme en Afrique: du formalisme à l'effectivité*, in *Revue Française du Droit Constitutionnel (RFDC)*, n. 4, 2002, 721-748, spec. 732.

⁷¹ Ciò è reso evidente dal confronto delle Costituzioni dei primi anni Novanta con quelle attuali. Un'analisi è stata compiuta da C-F. Momo, E-T. Gatzi, *L'exécutif dualiste dans les régimes politiques des États d'Afrique noire francophone*, in *Les Annales de Droit*, n. 14, 2020, online su <http://journals.openedition.org/add/1898>. K.D. Akpatcha, *Le premier ministre en Afrique Noire Francophone*, cit., 569, parla di «*représidentialisation*» *institutionnelle destinée à affaiblir la fonction primo-ministérielle*»

Ad oggi, il Primo Ministro condivide ancora la determinazione dell'indirizzo politico con il Presidente solo in due Stati. In Niger innanzitutto, dove, sebbene si sia in presenza di un esecutivo triarchico⁷², è al Governo che spetta di “determinare e condurre la politica della Nazione” (art. 76, comma 1) e il Primo Ministro, in quanto Capo del Governo, “dirige, anima e coordina le azioni del Governo” (art. 73, comma 1)⁷³. Il Primo Ministro esercita inoltre, in via esclusiva, poteri di decretazione e – caso unico tra tutti i Paesi dell’Africa francofona subsahariana – è l’unico organo titolare delle alte nomine dello Stato.

L’indirizzo politico è formalmente condiviso anche in Gabon (altro Stato dall’esecutivo triarchico), dove l’art. 8 prevede espressamente che il Presidente “*détermine, en concertation avec le Gouvernement, la politique de la Nation. Il est le détenteur suprême du pouvoir exécutif qu’il partage avec le Premier Ministre*”.

In Congo, invece, la condivisione tra Presidente e Governo vale solo per la politica economica e sociale (art. 99 Cost.)

Negli altri Stati il Governo si limita a “implementare” la politica decisa dal Presidente. In Camerun, ad esempio, il Governo è incaricato di “*eseguire la politica nazionale*” definita dal Presidente (art. 11, comma 1)⁷⁴: ciò avviene in massima parte attraverso l’emanazione di decreti e ordinanze (art. 12, comma 3 Cost.) che, sotto l’aspetto della gerarchia delle fonti, sono subordinati non solo agli atti normativi parlamentari, ma anche agli stessi regolamenti presidenziali⁷⁵. Anche in Togo, a seguito della riforma costituzionale del 2002, si registra una forte preminenza gerarchica del Capo dello Stato sul Primo Ministro e una conseguente erosione di numerosi poteri del secondo a favore del primo⁷⁶. In Togo il Primo Ministro è passato

⁷² La funzione esecutiva è affidata contemporaneamente al Presidente, al vice-Presidente e al Primo Ministro. L’ordine del giorno del Consiglio dei Ministri è stabilito di comune accordo da il Presidente e il Primo Ministro (art. 57, comma 3), mentre il vice-Presidente esercita soltanto quelle funzioni a lui delegate dal Presidente (art. 14d).

⁷³ SI tratta di una previsione ripresa dalla precedente Costituzione (1999).

⁷⁴ J.T. Hond, *De L’affirmation du Caractère Parlementaire du Régime Politique Camerounaise au Regard de la Constitution du 18 Janvier 1996*, cit., 78. Secondo J. Kankeu, *Droit Constitutionnel*, vol. 1 (*Théorie Générale*), Presse Universitaire de Dschang, 2003, 168-169, la subordinazione del Primo Ministro e del Governo al Presidente trova un riscontro nell’idea della *Primauté* come un’istituzione strumentale all’attuazione delle politiche di governo; ed anzi, per l’A. il ruolo del Primo Ministro sarebbe unicamente quello di concretizzare le strategie politiche (in particolare quelle impopolari) volute dal Presidente. La formulazione che consente al Presidente di determinare la politica del governo ha consentito a quest’ultimo di agire unilateralmente anche in circostanze in cui la consultazione sarebbe l’approccio più appropriato, come quando nel 2019 il Presidente Biya ha preso l’impegno per conto del Camerun di versare 3 miliardi di CFA per Fondo globale alla lotta contro l’AIDS, scavalcando non solo il Governo, ma lo stesso Parlamento.

⁷⁵ L-S. E. Enonchong, *The Constitution and Governance in Cameroon*, cit., 52, riporta un esempio del 2018, quando a seguito delle segnalazioni ricevute dalla presidenza in merito alla responsabilità finanziaria dei funzionari statali che svolgono attività ufficiali dello Stato all'estero, il Primo Ministro ha emesso una circolare che impone il rispetto di condizioni e procedure specifiche.

⁷⁶ Di “*dyarchie hiérarchisée*” ha parlato con riferimento ad alcune forme di governo africane, tra cui quella togolese, ha scritto J. Massot, *Chef de l’Etat et chef du Gouvernement: la dyarchie hiérarchisée*, Paris, 2008, 204. Aleno due, in Togo, gli indicatori

da essere uno strumento di equilibrio costituzionale ad essere «*complètement phagocyté par le Président, qui a absorbé l'essentiel des compétences autonomes que lui a attribuées la Constitution de 1992*»⁷⁷.

La degradazione delle competenze del Primo Ministro è in Congo forse più evidente che negli altri Stati: se nel 1992 si prevedeva una conduzione collegiale della politica nazionale, dal 2015 il Primo Ministro è responsabile, di concerto con il Presidente, nel determinare la sola politica “sociale ed economica”⁷⁸ e della mera esecuzione dell’indirizzo politico generale deciso dal Presidente, in relazione al quale il Primo Ministro incontra una significativa restrizione del proprio margine di manovra⁷⁹.

Anche nella Costituzione del Madagascar il rapporto tra Primo Ministro e Presidente della Repubblica è del tutto sbilanciato a favore del secondo, ma, almeno sulla carta, in misura minore rispetto ad altri testi: il Primo Ministro “*met en oeuvre* (art. 63) e “*conduit*” (art. 65) *la politique général de l'Etat* e a tal fine è a lui concesso un significativo potere regolamentare (art. 65, comma 6)⁸⁰.

In breve, il precario statuto costituzionale riservato al Primo Ministro e gli effettivi poteri da questo esercitati sono uno dei rari episodi in cui, nella realtà africana, norma e sua applicazione pratica coincidono: nei sei Stati africani considerati il Primo Ministro rappresenta un mero organo di

che lo provano: il primo è la previsione secondo cui il Governo determina e porta avanti (*conduit*) l’indirizzo politico della nazione “sotto l’autorità del Presidente della Repubblica” (art. 77, comma 1 Cost), espressione che, secondo la Corte Suprema, deve intendersi che al Presidente spetta di definire la politica della nazione e al Primo Ministro di guidarla (cfr. *Avis* 4 giugno 1996, richiamato nella nota 27). Il secondo è la reinstituzione della responsabilità implicita del Primo Ministro nei confronti del Presidente.

⁷⁷ K.D. Akpatcha, *Le premier ministre en Afrique Noire Francophone*, cit., 516 ss.

⁷⁸ Come sottolinea V.R. Manangou, *La Constitution congolaise du 6 novembre 2015. Entre influence française et affirmation identitaire*, cit., questa previsione marca un’involuzione rispetto alla Costituzione del 1992.

⁷⁹ A tal fine, come è normalmente previsto nei regimi formalmente dualistici, egli dovrebbe godere di prerogative che gli consentono di coordinare autonomamente l’azione del Governo, di decidere, cioè, anche in assenza del Presidente della Repubblica. Mentre fino al 2015 egli poteva sostituire “se necessario” il Presidente della Repubblica per la Presidenza del Consiglio dei ministri, il potere di sostituzione è oggi ridotto al Consiglio di difesa”. Vi è però un *escamotage* che è un’adozione della prassi francese: al Primo Ministro è concesso di presiedere il c.d. Consiglio di Gabinetto e i Comitati interministeriali, riunioni ristrette del Governo alla presenza di alcuni o tutti i ministri che si tengono in assenza del Presidente della Repubblica (art. 102 commi 1 e 2 Cost.). Lo riporta L-D. Konabeka Ekambo Apeto, *Le premier ministre dans le renouveau du constitutionnalisme africain*, cit., 18 che richiama L. Duguit, *Manuel de droit constitutionnel*, Paris, Ed. Panthéon-Assas, 550. Una sostituzione è invece prevista, ai sensi dell’art. 78 Cost. Congo, solo in caso di vacanza della carica e solo per parte delle sue funzioni: queste ultime sono esercitate (nel solco della tradizione parlamentarista), in ordine, dal Presidente del Senato, da quello dell’Assemblea nazionale e solo in terza battuta dal Primo Ministro.

⁸⁰ Ciò non ha impedito alla dottrina di biasimare la deriva “sultanistica” della forma di governo malgascia la cui stabilità resta «basata su “equilibri controllati”, come portato dalle riforme costituzionali inaugurate nel 2007 e poi nel 2010» (F. Tamburini, G. Spanò, *I processi (incompiuti?) del costituzionalismo malgascio: tra transizioni, ibridazione e modelli autoctoni*, cit., 11).

esecuzione e non di ideazione⁸¹, il quale, nella totale assenza di alternanza, resta il vertice del potere esecutivo e la vera chiave di volta dell'intero sistema⁸².

Questi elementi rendono i regimi formalmente dualisti africani, sistema fondamentalmente monistici e di stampo orleanista tale per cui «*le Premier ministre reste dans une situation de dépendance politique par rapport au chef de l'État*»⁸³.

Tuttavia l'istituzione del Primo Ministro ricopre, in sostanza, un ruolo allo stesso tempo simbolico e pratico. Simbolico perché, nel quadro di una pretesa – e non avverata – democratizzazione permette al Presidente di ostentare l'esistenza di un decentramento del potere, senza tuttavia perdere la sua incontestabile supremazia. Pratico perché permette al vero detentore dell'indirizzo politico di smarcarsi laddove sia necessario, addossando la responsabilità politica “esecutiva” al Primo Ministro.

4.3 I margini del controllo politico sull'esecutivo

Terzo elemento chiave del regime semipresidenziale è la responsabilità del Governo davanti al Parlamento o, in una prospettiva speculare, il potere di controllo del Parlamento sul Governo, tipico caposaldo del sistema parlamentare e alla base del principio di equilibrio dei poteri.

Sulla carta ai Parlamenti è riconosciuto un margine di controllo sul Governo. L'art. 14, comma 2 della Costituzione del Camerun, ad esempio, prevede che “*le Parlement légifère et contrôle l'action du Gouvernement*”. L'art. 100 della Costituzione congolese contempla una generale “responsabilità del Governo davanti al Parlamento”. Previsioni simili si trovano in Gabon (art. 61), Madagascar (art. 68), Niger (art. 90, comma 2) e in Togo (art. 77, comma 2).

È però la declinazione pratica di questo potere che rappresenta la cartina di tornasole del sistema. Escludendo gli atti di sindacato ispettivo (strumenti già poco incisivi anche nelle democrazie consolidate e ancor meno

⁸¹ Secondo L-D. Konabeka Ekambo Apeto, *Le premier ministre dans le renouveau du constitutionnalisme africain*, cit., 21, il Primo Ministro «*est simplement chargé dans la majorité des Etats africains francophones d'appliquer la politique déterminée par le Président de la République*».

⁸² Come affermano C-F. Momo, E-T. Gatz, *L'exécutif dualiste dans les régimes politiques des États d'Afrique noire francophone*, cit., 6, «*La pratique institutionnelle confirme cette tendance de la domination présidentielle de l'exécutif. Car dans tous les pays africains, y compris ceux dont les constitutions confient la définition de la politique nationale au Premier ministre, c'est le président de la République qui assure en réalité cette fonction. Il est donc à la fois décideur, bâtisseur, pierre de fondation des institutions. C'est lui qui fixe le cap à suivre et demeure le meneur de jeu qui initie les réformes et imprime sa marque au fonctionnement général des institutions*».

⁸³ Così A. Bourgi, *L'évolution du constitutionnalisme en Afrique: du formalisme à l'effectivité*, cit., spec. 732, che continua: «*Ce dernier [il Presidente] est le plus souvent le chef du parti majoritaire dans le pays et à l'Assemblée nationale et celui dont le Premier ministre est presque toujours issu. Pour bien marquer son emprise politique, le Président de la République n'hésite d'ailleurs pas à conserver la direction de son parti, et à assurer ainsi la répartition des rôles au sein du gouvernement*».

in quelle africane)⁸⁴ può essere utile soffermarsi sui mezzi sanzionatori e, in particolare, sull'istituto della fiducia.

Dopo il suo utilizzo frequente e caotico⁸⁵ negli anni Novanta l'istituto della (s)fiducia era destinato a essere più volte riformato in senso sempre più restrittivo: non si può dimenticare, infatti, che la tendenza generale riscontrabile da circa due decenni è quella di favorire la stabilità e la governabilità del Paese.

Oggi, nelle esperienze africane il rapporto fiduciario tra Governo e Parlamento può prendere differenti forme a seconda dell'organo abilitato ad azionarlo. Se chiesta dal Governo essa può essere esercitata sia prima della sua entrata in carica sia durante la legislatura su dichiarazioni di politica generale o su singoli progetti di legge, se chiesta dal Parlamento, solo attraverso una mozione.

Come per il modello francese, anche nella maggior parte delle Costituzioni africane non è prevista una fiducia iniziale (eccezioni sono il Togo e il Gabon)⁸⁶, L'involuzione maggiore in proposito si registra in Congo, dove il testo costituzionale del 2015 ha stralciato una disposizione che invece era contenuta nella costituzione precedente la quale prevedeva il coinvolgimento formale del Parlamento non solo, *a posteriori*, con il voto di fiducia iniziale, ma anche *a priori*, nella fase delle consultazioni. Così, oggi, il

⁸⁴ C-F. Momo, E-T. Gatz, *L'exécutif dualiste dans les régimes politiques des États d'Afrique noire francophone*, cit., 20, denunciano «il formalismo spesso eccessivo e le condizioni sempre più rigide che permettono di costituire le commissioni d'inchiesta e di controllo» in seno ai parlamenti africani, senza contare il semplice ostruzionismo della maggioranza in sede di calendarizzazione dei lavori.

⁸⁵ Valga, tra i tanti, l'esempio del Congo dove, nel 1993, alla sfiducia che investì il Governo del Primo Ministro Bongho-Nouarra da parte di un partito che passò ai ranghi dell'opposizione seguì lo scioglimento del Parlamento da parte del Presidente Lissouba. Quest'ultimo, però, contro il parere del Parlamento, incaricò il Primo Ministro sfiduciato di rimanere in carica fino alle successive elezioni. Il caos che ne seguì fu risolto dall'intervento dell'esercito che impose al Presidente la nomina di un nuovo Primo Ministro fino alle elezioni, poi vinte dal partito presidenziale. Il problema consisteva nell'esatta interpretazione delle conseguenze giuridiche e politiche della sfiducia.

⁸⁶ Dove la fiducia iniziale nei confronti del Governo è prevista rispettivamente nell'art. 78, comma 2 e nell'art. 28a delle rispettive costituzioni. Se la costituzione togolese obbliga il Primo Ministro di presentarsi «*devant l'Assemblée nationale le programme d'action de son Gouvernement. L'Assemblée nationale lui accorde sa confiance à la majorité absolue de ses membres*», quella gabonese dà al Primo Ministro quarantacinque giorni per la sottoposizione del «suo» programma politico all'Assemblea nazionale. Il 18 giugno 1991 l'allora Primo Ministro designato Casimir Oye Mba, fu costretto a rielaborare il proprio programma e la composizione del suo esecutivo per poter ottenere la fiducia parlamentare. Può inoltre essere utile riportare che nel passato molte costituzioni africane prevedevano l'investitura parlamentare del Primo Ministro. In Gabon, fino a qualche anno fa, era prevista anche nei confronti del Primo Ministro: ai sensi dell'art. 15 della costituzione del 1992 «*le président de la République nomme le Premier ministre qui doit obtenir l'investiture de l'Assemblée nationale*». Con la riforma del 18 marzo 1994 l'attuale versione dell'articolo 15 comma 1 ha mantenuto il riferimento al solo intervento presidenziale. Similmente è avvenuto in Togo dal 2002 (cfr. S-F. Nguema-Ovono, *Les révisions de la Constitution au Gabon: essai d'analyse critique*, in *RJPEF*, vol. 62, n. 1, 2008, 95-110.

Parlamento congolese non esercita più nessun ruolo nel processo di scelta e di nomina⁸⁷.

La fiducia in corso di legislatura si trova, invece, in tutte le esperienze considerate e anch'essa è diretta conseguenza dell'applicazione del modello francese (art. 49 comma 1 Cost. francese). Per quanto riguarda l'iniziativa, la sfiducia deve essere sottoscritta da almeno 1/5 dei deputati in Niger (art. 107, comma 2 Cost.), 1/4 in Gabon (art. 54 Cost.) e Congo (art. 160 Cost.), 1/3 in Togo (art. 98 Cost.) e in Camerun (art. 34, comma 3 Cost.), e ben la metà in Madagascar (art. 103 Cost.).

Per quanto riguarda la votazione, con l'eccezione del Niger e del Gabon, dove è richiesta la maggioranza assoluta⁸⁸, la mozione di sfiducia esige, per il suo successo, una maggioranza rafforzata (dai 2/3 ai 4/5 dei componenti della Camera o delle Camere interessate)⁸⁹. In Camerun il controllo parlamentare è poi particolarmente inefficace dato che la Costituzione prevede che persino in caso del successo di un'eventuale sfiducia il Presidente possa riconfermare il Primo Ministro nel suo incarico (art. 34, comma 6 Cost.).

Tali onerose condizioni di attivazione e il *fait majoritarie* che contraddistingue le quasi monolitiche assemblee africane rendono poi nella pratica impossibile ogni azione di responsabilità politica nei confronti del Governo o del Primo Ministro⁹⁰.

Ma il vero problema alla base del rapporto fiduciario Governo-Parlamento è che il contropotere parlamentare non è diretto contro colui che detiene il potere di determinare l'indirizzo politico nazionale, il Presidente della Repubblica, ma contro il mero esecutore, in una logica invertita che obbliga un organo a rispondere di una funzione che non è la sua⁹¹. Il sistema fa del Primo Ministro un falso bersaglio e consente al Presidente di sottrarsi a ogni critica diretta.

Il carattere iper-maggioritario (e anzi, egemonico) della rappresentanza parlamentare a favore della coalizione presidenziale è certamente favorito, in tutti i casi analizzati, anche da una delimitazione dei collegi sbilanciata e da un eccessivo premio di maggioranza che consente

⁸⁷ Così L-D. Konabeka Ekambo Apeto, *Le premier ministre dans le renouveau du constitutionnalisme africain*, cit., 10.

⁸⁸ Art. 107, comma 2 Cost. Niger e art. 64, comma 2 Cost. Gabon.

⁸⁹ Art. 160 Cost. Congo, art. 100 Cost. Madagascar, art. 160, comma 5 Cost. Congo, art. 98, comma 3 Cost. Togo.

⁹⁰ Dagli anni Duemila, cioè dall'inizio dell'involuzione democratica, il raro utilizzo dell'istituto della sfiducia *in itinere* sarebbe stato, peraltro, spesso fittizio, nel senso che il Parlamento seguirebbe le indicazioni presidenziali. È ad esempio questo il caso che, nel 2000, ha visto la sfiducia del Primo Ministro togolese Koffi Adoboli. Come spiega E.T. Koupokpa, *Le modele constitutionnel des etats d'Afrique noir francophone dans le cadre du renouveau constitutionnel*, cit. 129: «tout porte à croire que c'est ce dernier qui aurait autorisé, voire obligé le Premier ministre à engager la responsabilité du Gouvernement, car la décision d'engager la responsabilité politique du Gouvernement est prise en conseil des ministres que préside le chef de l'Etat. Ensuite, aucun député du RPT n'oserait se prononcer contre un Premier ministre nommé par le Président fondateur du RPT sans son accord préalable».

⁹¹ Come costata K.D. Akpatcha, *Le premier ministre en Afrique Noire Francophone*, cit., 512 ss., «la responsabilité du Premier ministre devant l'Assemblée nationale est restée très théorique en raison du manque d'audace des parlementaires qui ne s'imaginent pas remettre en cause le choix du président, chef du parti auquel ils doivent tout».

spesso alla coalizione presidenziale di assestarsi quasi sempre intorno alla maggioranza qualificata dei seggi⁹². Ciò, nei fatti, realizza la tipica espansione del potere del Capo dello Stato che si riscontra nel regime semipresidenziale con un unico colore politico, senza che siano garantiti i pesi e contrappesi tipici del presidenzialismo. Lo testimonia la parabola disegnata dagli Stati africani dall'inizio degli anni Novanta ad oggi, passati da sistemi politico-partitici *non competitivi* di stampo paternalistico-autoritario a sistemi quasi *interamente competitivi* a sistemi parzialmente *competitivi a partito dominante*⁹³, che avrebbe dimostrato, secondo alcuni, il fallimento del modello *president-parliamentary* nel contesto africano in termini di consolidamento democratico⁹⁴ a fronte dell'esigenza di garantire la stabilità politica.

5. Terza linea di indagine. La circolazione del modello: dal semipresidenzialismo francese all'iper-semipresidenzialismo africano

Dal presente studio emerge come, al netto delle generali ambiguità e difficoltà epistemologiche di recezione del modello e dell'esigenza di adattarlo alla realtà africana, le costituzioni dell'Africa francofona subsahariana rivelano un costante predominio delle fonti francesi e, in particolare, del sistema costituzionale di ispirazione gollista a «preponderanza presidenziale»⁹⁵. Il modello francese è stato mantenuto e continua a fungere da aspirazione perché non è un sistema “neutro” rispetto agli interessi e ai valori che sono portati avanti dai costituenti africani. La

⁹² J-F. Aivo, *Le Président de la République en Afrique noire francophone*, cit. 59 parla di «*perversion du jeu électoral*» che è dovuta in primo luogo alle condizioni in cui gli elettori esprimono la loro volontà nell'ambito di un determinato sistema elettorale ritagliato su misura. È il caso delle ultime elezioni politiche del Togo dove i partiti di opposizione, tutti sommati, avevano conquistato circa il 45% dei voti, ma la ripartizione dei seggi ha assegnato 60 parlamentari su 91 alla coalizione presidenziale (*Union pour la République*).

⁹³ Ho ripreso tali definizioni dalla modellistica di G. Sartori, *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, New York, 1976. Si è in presenza di sistemi a partito dominante allorché un partito o una coalizione ottenga regolarmente un elevato numero di seggi, tale da consentirgli di governare da solo, mentre la presenza di altri partiti è tollerata solo nella misura in cui essi non rischiano di divenire maggioranza di governo.

⁹⁴ S. Moestrup, *Semi-Presidentialism in Africa: Patterns and Trends*, cit., 144 che al proposito parla di un maggiore pericolo di stallo democratico: «*President-parliamentary regimes have also been much more prone to democratic breakdown than premier-presidential countries*» e riporta gli esempi della crisi occorsa nella prima parte della Terza repubblica malgascia e del colpo di Stato in Niger nel 1996. Riguardo a quest'ultimo, sempre Moestrup: «*The Government deadlock during the one-year cohabitation in Niger was a significant contributing factor to the break-down of democracy in early 1996 in that country; continued squabbling between president and prime minister provided a disloyal military a golden opportunity to return to power*» (148).

⁹⁵ Espressione di D. Maus, *La Constitution jugée par sa pratique. Réflexions pour un bilan*, in *Revue française de sciences politiques*, vol. 34, n. 4-5, 1984, 875-909, spec. 878. Cfr. anche J. Du Bois de Gaudusson, *Sur l'attractivité du modèle de la Constitution de 1958 en Afrique, cinquante ans après*, in B. Mathieu (a cura di), *Cinquantième anniversaire de la Constitution française*, Paris, 2008, 675 ss

capacità di valorizzare il ruolo presidenziale spiega il successo della sua “imitazione”. Per questo, anche alla luce delle coordinate concettuali indicate nel § 1, sembra ragionevole concludere che il modello di governo francese, benché estremizzato e svuotato dei suoi contropoteri, continui a rappresentare formalmente il paradigma di base di molte delle esperienze africane analizzate. A fronte delle somiglianze formali sono profonde, invece, le differenze della prassi. Questi problemi devono essere affrontati uno alla volta attraverso un’analisi comparativa di ciascuno dei tre ambiti sopra richiamati.

Innanzitutto ogni esperienza africana analizzata conferma il celebre “*domaine réservé*” previsto a favore del Presidente nel sistema costituzionale francese (art. 5 Cost. Francia): dalla politica estera e difesa al ruolo di “custode della Costituzione” in senso weimariano, inteso cioè come potere prettamente politico, ma «regolatore» e «preservatore» che regni con *auctoritas* più che con *potestas* (da ciò lo spazio lasciato alla prassi dalla Costituzione weimariana, prima, e francese, poi)⁹⁶. L’adempimento di questa missione comporta in Francia una serie di specifici poteri sia in riferimento al Parlamento (scioglimento dell’*Assemblée Nationale*, art. 12 Cost.), sia “di fronte alla nazione”⁹⁷, quali, tra gli altri, il potere di indire referendum (art. 11 Cost.), regolare il funzionamento delle autorità pubbliche e “garantire la continuità dello stato”, disposizione quest’ultima che a sua volta conferisce al Presidente il potere di dichiarare (e, in larga parte, di gestire) lo stato di eccezione in caso di pericolo per la stabilità delle istituzioni o l’integrità territoriale (art. 16 Cost.). Si tratta di poteri in relazione ai quali, con l’eccezione dello scioglimento, da molti anni si riscontra in Francia un ampliamento della sfera di esercizio⁹⁸, ma la cui apparente discrezionalità d’azione è frenata da limiti espliciti e impliciti ricavati dalla prassi. Dalla ricostruzione dei sistemi africani, invece, notiamo che i poteri dei presidenti africani sono in fatto e in diritto del tutto discrezionali, vuoi per l’esplicito affidamento che le costituzioni riconoscono al Presidente, vuoi per le dinamiche del sistema politico-rappresentativo (cfr. *supra* § 4.3).

Ben più sostanziale e consistente appare la variazione dal prototipo francese con riferimento al rapporto Presidente/Primo Ministro. Nel riparto di competenze nel potere esecutivo assumono rilevanza alcune variabili che incidono sulla dinamica pratica dei rapporti tra i poteri, favorendo chi, di volta in volta, appare il leader della maggioranza⁹⁹. Sulla carta gli Stati

⁹⁶ C. Schmitt, *Il custode della Costituzione*, Milano, 1981, spec. 203 ss. La teoria del potere neutro era stata prima di tutto formulata da Benjamin Constant, il quale considerava la carica presidenziale una trasmutazione diretta della carica monarchica (cfr. B. Constant, *Principi di politica*, Roma, 1970, 63 ss.).

⁹⁷ Espressione che ho ripreso da A. Rinella, *La forma di governo semi-presidenziale*, cit., 128 ss.

⁹⁸ *Ivi*, dove l’A. riconosce che, con riferimento al referendum, con tale ampliamento si è apprestato «una sorta di bypass della funzione parlamentare».

⁹⁹ Come rammenta G. Cerrina Feroni, *Il Parlamento nei sistemi semipresidenziali*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 1, 2019, 7-36, spec. 9, tra i fattori che caratterizzano il sistema c’è sia «il ricorso o meno del Presidente della Repubblica ai poteri che la Costituzione gli attribuisce, con una prevalenza, rispettivamente, della componente presidenziale o di quella parlamentare della forma di governo, [sia] l’esistenza o meno di una stabile maggioranza parlamentare, con una prevalenza, rispettivamente, del Presidente o del

africani sembrano ricalcare il ruolo di “*trait d’union*” tra compagine governativa e Capo dello Stato che caratterizza il Primo Ministro francese¹⁰⁰, tuttavia nel recepire buona parte di quelle previsioni di razionalizzazione dei poteri in favore dell’esecutivo che si trovano in Francia, li hanno esplicitati, estremizzati e accentrati sulla figura del Presidente. Si pensi ai maggiori poteri discrezionali ad esso riconosciuti, tipici dell’esperienza francese: lo scioglimento del Parlamento, la scelta e la revoca del Primo Ministro e l’indizione del referendum. Per il loro esercizio, in Francia, il Presidente è condizionato o dalla volontà parlamentare o da una consultazione con il Governo già in carica. Negli Stati africani trattati, invece, tali poteri sono esercitati direttamente dal Presidente e in modo del tutto discrezionale¹⁰¹. Si pensi, per esempio, al disposto dell’articolo 8 Cost. francese¹⁰², che disciplina il procedimento formale di nomina¹⁰³ e di rimozione del Primo Ministro, ma che nulla dice del caso in cui il Capo dello Stato decida di revocare autonomamente il Capo del Governo. La Costituzione francese, in effetti, non spiega totalmente il funzionamento del regime, rimettendo piuttosto al sistema politico il compito di stabilire in alcuni tratti il margine di flessibilità lasciato alla prassi nel definire i rapporti di forza contingenti e l’effettiva titolarità dei poteri. Ciò che in Francia è considerato un punto di forza (o se non altro di equilibrio), calato nella realtà subsahariana è percepito come un elemento d’“ipocrisia”¹⁰⁴ e, potenzialmente, di grande instabilità. Così, se in Francia la vaghezza che caratterizza la redazione dell’art. 8 Cost., da una parte, rafforza l’idea di

Primo Ministro (in quest’ultima ipotesi, comunque, con un ruolo significativo del Presidente, derivante dalla incertezza e dalla variabilità delle maggioranze)».

¹⁰⁰ Come sottolinea P. Piciacchia, *Il Governo francese nell’ordinamento della V Repubblica: tra continuità e discontinuità*, in *Federalismi.it*, n. 28, 12 ottobre 2020, 277-315, spec. 290: «Il Capo del governo ha importanti poteri di organizzazione, de commandement, d’impulso, di pressione, di coordinamento e di controllo sul Governo; fornisce istruzioni e assicura l’*arbitrage* tra i differenti ministeri, soprattutto in materia budgetaria. Senza esserne il capo gerarchico».

¹⁰¹ Da notare come nel tempo vi sia stata una centralizzazione di questi poteri in capo al Presidente sia in termini di titolarità che di condizionalità d’esercizio: ad esempio in Madagascar, fino alla costituzione del 2010 (IV Repubblica malgascia) il potere di indire un referendum poteva essere esercitato solo a seguito di “*autorisation*” dell’assemblea nazionale e del Senato (cfr. D-G. Lavroff, G. Peiser, *Les Constitutions africaines. Afrique noire francophone et Madagascar*, Paris, 1961, spec. 140), paradossalmente mostrando una limitazione del margine d’azione del Presidente anche superiore rispetto al suo omologo francese. Oggi, invece, il referendum, deve essere deciso in Consiglio dei Ministri, cioè all’interno di un consenso totalmente sottomesso alla volontà presidenziale.

¹⁰² Art. 8, comma 1 Cost.: “Il Presidente della repubblica nomina il Primo Ministro. Accetta le dimissioni del Governo presentategli dal Primo Ministro. Egli pone fine alle sue funzioni all’atto della presentazione delle dimissioni del Governo”.

¹⁰³ Nella scelta del Primo Ministro il Presidente si consulta con il capogruppo del più grande partito di maggioranza. Così accade anche, in presenza del *fait majoritaire*, per la scelta dei ministri, come conferma M. Lascombe, *La Vème République se meurt, la Vème République est morte*, in AA.VV., *Mélanges en l’honneur de Jean Gicquel, Constitutions et pouvoirs*, Paris, 2008, 299: «tutti sanno che il Presidente a formare la squadra con il capogruppo».

¹⁰⁴ A. Collinet Makosso, *Le régime consensualiste dans la Constitution congolaise du 25 octobre 2015 commentée article par article*, Brazzaville, 2016, 195, riporta il termine di «ipocrisia francese» per descrivere la ricercata vaghezza nella ripartizione del potere esecutivo in Francia.

diarchia nei periodi di coabitazione, rendendo il Primo Ministro – secondo la celebre espressione di Valéry Giscard d’Estaing – giuridicamente “*indéboulonnable*”, dall’altra, in costanza di *fait majoritaire*, lo rende molto più vicino ai suoi omologhi africani e, dunque, costituisce un elemento di ulteriore stabilità. Nei Paesi africani (e non solo in quelli direttamente esaminati) il dualismo che ha contraddistinto sia la primissima fase postcoloniale sia la democratizzazione degli anni Novanta, ha rappresentato un intollerabile elemento di instabilità politica e sociale che ha spesso portato a tentativi di colpi di stato “istituzionali” e militari. Anche per questa ragione in Africa la scelta si è dovunque appuntata sull’eliminazione di ogni ambiguità, prevedendo dovunque espressamente la possibilità di rimozione *ad libitum* del Primo Ministro da parte del Presidente. Altri esempi di disambiguazioni in merito al rapporto tra i due organi esecutivi possono individuarsi nella riserva presidenziale alla determinazione dell’indirizzo politico nazionale – che ha fatto assurgere il Presidente a vero e proprio *dominus* dell’organo collegiale esecutivo, rilegando il Primo Ministro nel ruolo di mero esecutore della linea decisa dal Capo dello Stato – e nella portata assai limitata dell’istituto della controfirma ministeriale. L’assetto originariamente dualistico non regge in fondo nemmeno nel modello francese: i numeri stessi ci dimostrano quanto a fronte di una stabilità presidenziale c’è un’instabilità ministeriale e che il Capo del Governo viene sostituito in corso di legislatura a seconda dei mutamenti di indirizzo politico. Ciò rappresenta un indubitabile elemento di analogia tra i due tipi di sistemi. La sostanziale differenza sta nel fatto che nei regimi semipresidenziali dell’Africa francofona subsahariana la concezione dualista è stata *strutturalmente* sostituita da una monista, e la primazia presidenziale si è affermata sia attraverso una progressiva ed esplicita cannibalizzazione dei poteri del Primo Ministro sia attraverso una totale soccombenza dei Parlamenti.

Non a caso la diversa prassi di esercizio delle attribuzioni presidenziali/governative appare particolarmente evidente all’interno del terzo ambito. Come in Africa il Parlamento appare come uno strumento utile semplicemente a ratificare le decisioni presidenziali, anche in Francia – nonostante la modifica del procedimento legislativo (art. 48 Cost.) attuata con la riforma costituzionale del 2008 – la sua funzione di indirizzo e di controllo nei confronti del Presidente e del suo Governo è tendenzialmente fiacca¹⁰⁵. Anche quanto al potere di scioglimento, nei fatti quasi mai esercitato in Africa dato il costante e inscalfibile *fait majoritaire*, esso è anche in Francia prerogativa del tutto discrezionale del Presidente, sia nelle

¹⁰⁵ In Francia la previsione originaria del controllo parlamentare riguardava soprattutto la materia finanziaria ma, a seguito della riforma del 23 luglio 2008, essa si è estesa all’*évaluation des politiques publiques*. L’obiettivo della riforma, secondo l’opinione prevalente della dottrina, non è stato raggiunto sia per ragioni “psicologiche”, dovute all’incapacità del Parlamento di superare una “subordinazione interiorizzata” aggravata anche dal *fait majoritaire* (così H. Portelli, *Soixante ans de subordination parlementaire*, in *Pouvoirs*, vol. 166, 2018, 77 ss.), sia per alcuni limiti della riforma stessa, come la mancanza di una vera e snella istituzione parlamentare (H. Hourdin, *La révision constitutionnel du 2008. Un premier bilan*, *Fondation pour l’innovation politique*, in *fondapol.org*, ottobre 2018).

motivazioni che con riguardo ai casi in cui è possibile esercitarlo¹⁰⁶. Le costituzioni africane garantiscono una notevole discrezionalità anche nell'esercizio del potere di veto che rimane nei fatti non contrastabile perché le maggioranze richieste per superarlo sono praticamente impossibili da raggiungere.

In sintesi, la presidenzializzazione delle forme di governo dell'Africa francofona subsahariana si caratterizza, rispetto a quella che si registra nel sistema francese¹⁰⁷, per una maggiore esplicitazione dei poteri presidenziali e per una loro estremizzazione al punto che, pur alla luce di previsioni costituzionali e persino di prassi tendenzialmente non dissimili, il sistema non è in grado di sviluppare contropoteri sufficientemente forti all'arginamento dell'egemonia del Capo dello Stato. I presidenti dei regimi semipresidenziali francofoni africani si trovano ad avere paradossalmente, a fronte di un esecutivo monocefalo, un margine di manovra e un'irresponsabilità superiore a quella dei loro colleghi dei regimi presidenziali, mancando al potere legislativo la tipica autonomia prevista nelle forme di governo presidenziali. Anzi, le razionalizzazioni di natura parlamentare insite nel *design* istituzionale semipresidenziale schermano il Presidente dalle sue responsabilità di governo¹⁰⁸. Questo contesto ha fatto ritenere che i regimi semipresidenziali dell'Africa nera – assecondando la fisiologia del loro sistema – funzionino in realtà in modalità iper-presidenziale, con un Capo dello Stato che esercita il ruolo di *pivot* riguardo all'effettiva determinazione dell'indirizzo politico e con un Primo Ministro e un Governo ridotti al semplice ruolo di esecutori. Il sistema assicura, proprio come biasimato da Barak Obama, il rafforzamento del potere “degli uomini forti” a scapito delle istituzioni. Tuttavia appare più corretto, proprio in considerazione dell'esistenza e del ruolo del Primo Ministro e, pur nella consapevolezza che le categorizzazioni hanno un valore pratico relativo, provare a concepire per i regimi formalmente semipresidenziali dell'Africa francofona subsahariana una categoria a parte, riconducibile nelle sue linee essenziali al semipresidenzialismo a egemonia presidenziale, ma distinto da questo per il fatto che tale egemonia è una caratteristica strutturale e non meramente legata alle dinamiche del sistema politico: si potrebbe pensare a definirlo come “*iper-semipresidenzialismo*” o di “*semipresidenzialismo presidenzialista*”, per evidenziare l'importanza che l'elemento

¹⁰⁶ Anche l'ultimo periodo dell'art. 12 Cost. Francia, che dispone che non si possa procedere a “un nuovo scioglimento durante l'anno che segue *queste* elezioni, riguarda solo le elezioni già avvenute dopo uno scioglimento e non quelle ordinarie di fine legislatura.

¹⁰⁷ Con l'eccezione dei tentativi di ampliare i poteri del Parlamento a seguito della riforma del 2008 – la presidenzializzazione rappresenta una tendenza già nota con riferimento al sistema francese. Cfr. già M-C. Ponthoreau, *L'enigma del buongoverno sotto la Quinta Repubblica*, in A. Di Giovine, A. Mastromarino (a cura di), *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Torino, 2007, 77-96.

¹⁰⁸ È il timore espresso, tra gli altri, da Arend Lijphart che mette in guardia dal pericolo connesso all'adozione del semipresidenzialismo in mancanza dei meccanismi di *checks and balances* propri dei regimi presidenziali e soprattutto da parte di Paesi con un «*deep societal cleavages*», nei quali il sostegno di una maggioranza parlamentare egemonica permetterebbe al Presidente «*to be even more powerful than in most pure presidential systems*» (così A. Lijphart, *Constitutional Design for Divided Societies*, in *Journal of Democracy*, vol. 15, n. 2, 2004, 96-109, in partic. 102).

semipresidenziale ricopre nel suo funzionamento. Queste definizioni, almeno da un punto di vista speculativo, mi paiono rendere più giustizia sia alla *ratio* sottostante la distribuzione dei poteri, sia alle dinamiche concrete che tale distribuzione comporta o può in potenza comportare: sebbene il Primo Ministro abbia un ruolo totalmente subordinato e servente al Presidente, sarebbe scorretto concludere, *tamquam non esset*, per una sua totale irrilevanza.

Innanzitutto, come dimostrano approfondite ricerche, la struttura formalmente bicefala (e sostanzialmente monocefala) del Governo, pur portando con sé il rischio di aggravamento delle tensioni politiche, ne può consentire anche uno smorzamento¹⁰⁹: si pensi, come mero esempio, alla scelta del Presidente camerunense Biya di scegliere per qualche tempo un Primo Ministro anglofono per rappresentare (o più precisamente per blandire) la riottosa minoranza anglofona del proprio Paese.

In secondo luogo esso agisce come *trait d'union* tra Parlamento e Presidente (di cui è la *longa manus*), valorizzando, sebbene in modo marginale, gli elementi parlamentari del sistema. L'esistenza stessa di una figura di intermediazione con il Parlamento, e dunque con la rappresentanza della società civile, permette al sistema di "lasciare la porta aperta" a possibili coabitazioni ed evoluzioni in senso dualistico, che il presidenzialismo per sua natura non contempla.

Se si vuole, il Primo Ministro oltre che un elemento di *legittimazione*, può fungere anche da elemento di *moderazione* del presidenzialismo di fatto.

In linea più generale, al di là delle valutazioni sulla capacità dell'una o l'altra forma di governo di stimolare *outcomes* democratici¹¹⁰, non si può dire

¹⁰⁹ Si aprono qui considerazioni sul valore del semipresidenzialismo - e sulle sue distinte impostazioni "premier-presidential" o "president-parliamentary" - come ausilio o ostacolo alla democratizzazione del sistema. N. van de Walle, *Presidentialism and Clientelism in Africa's Emerging Party System*, cit., ritiene che sia da imputare al presidenzialismo la fragilizzazione dei partiti politici africani. Una altra parte della dottrina vede come problematica la divisione del potere sui gabinetti tra Presidente e assemblee, temendo, in particolare nei sistemi fragili in partenza, uno stallo democratico (M. Shugart, J.M. Carey, *Presidenti e assemblee*, cit., 257). Altre voci, invece, ne sottolineano i possibili benefici. Robert Elgie e Sophia Moestrup, ad esempio, ritengono che anche nei casi in cui la ripartizione dell'esecutivo abbia portato a gravi crisi politiche ciò non dipenda dalla natura intrinseca del sistema semipresidenziale, ma dalle forme che esso assume (cfr. R. Elgie, S. Moestrup, *The choice of semi-presidentialism and its consequences*, in ID. (a cura di), *Semi-presidenzialismo outside Europe*, cit., 237-248, spec. 245. La presenza di un "semipresidenzialismo" ad egemonia presidenziale garantirebbe, poi, maggiore stabilità proprio nei regimi più fragili nella misura in cui consente all'esecutivo di agire più efficacemente per introdurre le riforme politiche ed economiche necessarie allo sviluppo democratico: così C. Skach, *Borrowing Constitutional Designs, Constitutional Law in Weimar Germany and the French Fifth Republic*, Princeton, Princeton University Press, 2005, spec. 116 ss., la quale aggiunge che sarebbe proprio l'immobilismo legislativo connesso a una situazione di potenziale contrapposizione tra Presidenza e Parlamento a stimolare incursioni del Capo dello Stato in ambiti che si trovano ben oltre i limiti prescritti in Costituzione. Sulla stessa linea anche R. Elgie, *The Perils of Semi-Presidentialism. Are They Exaggerated?*, in *Democratization*, vol. 15, n. 1, 2008, 49-66.

¹¹⁰ La dottrina sul punto è divisa. Le posizioni di chi sostiene la preferibilità del sistema presidenziale non tengono conto del quadro comparato che ci mostra la prassi nel contesto africano: i regimi sostanzialmente e formalmente presidenziali africani non dimostrano performance più positive in termini di efficacia dei contropoteri rispetto alle

che il potere che i presidenti possiedono *de facto* nei regimi semipresidenziali analizzati sia necessariamente maggiore a quello dei loro colleghi dei regimi presidenziali puri. L'unico vero vantaggio per "l'uomo forte" risiede nel rafforzamento della irresponsabilità politica del Presidente che – non diversamente da quanto avviene in Francia – svolge il ruolo di «parafulmine»¹¹¹.

Accanto alle dinamiche istituzionali e a quelle che riguardano il sistema politico, c'è un ultimo elemento che merita un breve accenno per comprendere la progressiva importanza assunta dalla figura presidenziale nelle esperienze costituzionali africane: la tradizionale idea di potere del contesto culturale africano¹¹². La ragione per cui in Africa la figura del Capo dello Stato costituisce da sempre il vero termometro per valutare l'effettivo funzionamento dei sistemi politici¹¹³ è che essa è la derivazione e l'espressione diretta dell'antica concezione monarchica pre-coloniale¹¹⁴. Il Presidente, prima ancora che un servitore dello Stato, rappresenta l'"*ahou*" (il capo tribale, l'autorità tradizionale, il monarca) e dunque lo Stato stesso. L'importanza preponderante che la società africana generalmente riconosce al capo (capo-famiglia, capo-villaggio, ecc.) altera sia il funzionamento del principio dell'alternanza, sia il principio di condivisione del potere sia, infine,

esperienze semipresidenziali. Secondo i report di *Freedom House* tra i regimi formalmente presidenziali africani solo il Ghana e la Liberia sono classificabili come "liberi", mentre almeno cinque (Angola, Burundi, Congo, Sudan, Zimbabwe) sono classificati come "non liberi" e i restanti come "parzialmente liberi". Considerando anche gli altri semi-presidenzialismi africani non francofoni, invece, notiamo come risultino esempi positivi (Stati "liberi") Capo Verde, la Guinea-Bissau, Sao Tome e Principe e la Namibia. Senza contare che anche laddove i poteri sono più equamente bilanciati tra Presidente e Parlamento, come appunto succede nei regimi presidenziali puri, i disaccordi tra i due poteri possano degenerare facilmente in uno stallo politico, con lotte di potere prolungate e rischi di colpi di Stato. Lo sostiene S. Moestrup, *Semi-presidentialism in Africa: Patterns and Trends*, in R. Elgie, S. Moestrup, Y. Shan-Wu (a cura di), *Semi-presidentialism and Democracy*, London, Palgrave, 2011, 134-155, spec. 141 ss.

¹¹¹ Espressione tratta da M. Volpi, *La forma di governo in Francia alla luce della riforma costituzionale del luglio 2008*, in *Astrid online*, 2009, 4. in riferimento proprio al sistema francese.

¹¹² Sull'importanza della triangolazione tra caratteristiche di sistema e dinamiche istituzionali/sociali nello studio delle forme di governo ammoniva G. Lombardi, *Prefazione*, in L. Pegoraro, A. Rinella (a cura di), *Semipresidenzialismi*, Padova, CEDAM, 1997, XI-XVI.

¹¹³ N. van de Walle, *Presidentialism and Clientelism in Africa's Emerging Party System*, cit., 310, ricorda come più che altrove il Presidente della Repubblica in Africa sia il principale regolatore della vita sociale e che la centralizzazione sul Presidente ha spesso trasformato il momento elettorale un semplice «*sideshow*», quasi irrilevante nella generale gestione del potere.

¹¹⁴ Di concezione monarchica della funzione presidenziale propria delle società africane scrive J. Poirier, *Les formes monarchiques du pouvoir africain*, in *Annales africaines*, vol. 5, 1966, 179-206. R. Sacco, *Il diritto Africano*, cit., svolge una riflessione ulteriore, riconducendo l'accentramento dei poteri in capo al Presidente anche al *design* coloniale in cui il Governatore era molto spesso anche capo della guarnigione. Ciò testimonierebbe la difficoltà del mondo africano di separare il detentore della forza dal detentore del potere politico, riscontrando che, quasi naturalmente, la prima debba prevalere sul secondo e ciò confermerebbe lo schema tradizionale – dal vago sapore schmittiano – per cui solo chi possiede i mezzi per imporsi è legittimato a imporsi.

il criterio di legittimazione del potere stesso, il quale non segue gli stessi canali delle liberal-democrazie occidentali, preferendo, come è stato scritto, «une perception mystique, syncrétique, patrimoniale et paternaliste de la fonction présidentielle»¹¹⁵. La fragilità dal parlamentarismo razionalizzato degli impianti costituzionali sorti tra il 1958 e il 1960 e di molti tentativi di democratizzazione degli anni Novanta può essere spiegato pertanto anche come un ritorno all’“autenticità delle origini”¹¹⁶, per cui al mimetismo istituzionale di soluzioni *prêtes-à-porter* viene preferita un’aderenza alle fonti e alle tradizioni ancestrali e monarchiche che concepiscono la sovranità non solo come carisma e sacralità¹¹⁷, ma anche come funzione indivisibile e dunque incompatibile con qualsiasi soluzione dualistica nella gestione del potere.

¹¹⁵ Come ha ben riassunto F.J. Aivo, *Le Président de la République en Afrique noire francophone. Genèse, mutations et avenir de la fonction*, Paris, 2007, 24, il quale precisa il punto come segue: «Dans ces conditions, dans la structuration et l’expression de l’autorité de l’Etat en Afrique noire francophone, l’on ne peut voir que l’indice de la personification et de la personnalisation du pouvoir politique» per cui «le chef d’Etat africain se confond, dans une large mesure, avec le système politique lui-même». Per A. Badara Fall, *Echec du constitutionnalisme française en Afrique et autonomie du droit constitutionnel africain*, cit., spec. 409, i regimi africani avrebbero tradito il modello francese evolvendosi in un presidenzialismo di fatto che però avrebbe caratteristiche ulteriori rispetto a quello in altre esperienze, come ad esempio quella sudamericana: oltre al monocentrismo, alla supremazia presidenziale e alla “peronizzazione del Capo dello Stato”, i regimi africani si caratterizzerebbero infatti per una certa sacralizzazione del Capo dello Stato sconosciuta altrove. Il Presidente è in Africa anche *Champion de l’indépendance* e padre della patria, cioè di fatto incarnerebbe le caratteristiche di un monarca.

¹¹⁶ Del pericolo che un’importazione acritica di modelli stranieri può comportare parla V. Federico, *Introduction*, in V. Federico, C. Fusaro (a cura di), *Constitutionalism and Democratic Transitions: Lessons from South Africa*, Firenze, 2006, 2: «The impetus of modernization (...) pushed them [the African leaders] to adopt “imported” constitutional models as such, without trying to integrate them with the legal background and the traditional political setting of the country. The result was a sort of refusal of acknowledging the existence of traditional (or indigenous) ideas and practices of liberty, justice and good governance». Aggiungerei che per valutare i risultati dell’adattamento del semipresidenzialismo francese nelle realtà politiche dell’Africa nera francofona occorre tenere in considerazione due dimensioni: quella formale che mostra un abuso del diritto costituzionale, nella forma dell’eccesso di potere, e quella sostanziale, che rappresenta un adattamento proprio ai valori e alle tradizioni del diritto africano, ben delineati, tra gli altri autori, sempre da R. Sacco, *Il diritto Africano*, cit.

¹¹⁷ È, appunto, il carisma quasi pontificale del capo. G. Conac, *L’évolution constitutionnelle des Etats francophones d’Afrique noire et de la République démocratique Malgache*, in G. Conac (a cura di), *Les institutions constitutionnelles des Etats d’Afrique francophone et de la République Malgache*, Paris, 1979, 16, scrive di «africanisation des solutions», intendendo con questa espressione una sorta di mistura tra sacro e profano che porta a una sacralizzazione del potere esecutivo. Ma anche F.J. Aivo, *Le Président de la République en Afrique noire francophone*, cit., 93 ss., quando parla dell’apologia del sacro per spiegare l’apologia del Capo dello Stato.

	Togo (1992 s.m.i.)*	Niger (2010 s.m.i.)*	Camerun (1972 s.m.i.)*	Gabon (1991 s.m.i.)*	Congo (2015 s.m.i.)*	Madagascar (2010 s.m.i.)*
Poteri presidenziali**						
Numero massimo di mandati	✓	✓	✗	✗	✓	✓
Determinazione indirizzo politico	✓	✗	✓	✓	✓	✓
Nomina PM (rapporto di fiducia)	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Rimozione PM	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Rimozione Ministri	✓	✗	✓	✗	✓	✗
Scioglimento del Parlamento	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Veto sulle leggi	✓	✗	✗	✓	✓	✗
Poteri legislativi (ordinari)	✓ su delega	✓ su delega	✓	✗	✓	✓ su delega
Iniziativa legislativa	✗	✗	✓	✗	✗	✗
Iniziazione referendum	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Scelta dei funzionari PA	✓	✗	✓	✓	✓	✓
Poteri PM**						
Determinazione indirizzo politico	✗	✓	✗	✓	✓	✗
Rapporto di fiducia con Parlamento	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Poteri regolamentari	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Scelta dei funzionari PA	✗	✓	✓	✓	✓	✓

* E successive modificazioni e integrazioni

** Nell'elaborazione della tabella si è tenuto conto della Costituzione formale

Andrea Gatti
 Dip.to di Scienze Politiche
 Università degli Studi di Teramo
agatti@unite.it