

Angola e Mozambico: presidenzialismi in via di consolidamento

di Agostino Araneo

Abstract: In the political contexts south of the Sahara, the gap between what is described by constitutional formants and what happens in practice is often considerable; formal constitutions and material constitutions are often separated by an unbridgeable gap and, for these reasons, reconciling the forms of African contexts' governance to a specific model identified by the literature is an extremely difficult task since these institutional systems do not really seem to fit into any of the categories traditionally studied in comparative law textbooks. Regardless of the form of government described in the constitutional formant, the political contexts of sub-Saharan Africa tend to adopt a hybrid system of government that is characterized by an accentuation of presidential powers at the expense of other traditional state powers. The countries of Angola and Mozambique, Portuguese colonies in sub-Saharan Africa, are no exception to this trend. Both contexts - although with significant differences - end up adopting a presidential form of government in which the powers attributed to the Head of State, often identified as the sole man in command, are central and particularly centralized.

1281

Keywords: Angola; Mozambique; Negro African presidentialism; sub-Saharan Africa; imperial presidency

1. Le forme di governo lusofone nel contesto africano: una doverosa premessa

La colonizzazione non lascia mai indenne il colonizzato: questi finisce sempre per accogliere e recepire parte del patrimonio tradizionale del colonizzatore. Il fenomeno interessa numerosi aspetti quali la lingua, l'arte e la religione ma, specialmente laddove il dominio straniero si è a lungo protratto nel tempo, anche gli assetti politici e costituzionali risentono inevitabilmente del trascorso periodo coloniale. Non è un caso, infatti, che al momento dell'indipendenza i nuovi assetti politici dell'afrika sub-sahariana importano istituti giuridici già sperimentati in madrepatria¹.

¹ In tema, cfr. C. Fusaro, *Constitutionalism in Africa and Constitutional Trends: Brief Notes from a European Perspective*, in V. Federico, C. Fusaro (cur.) *Constitutionalism and Democratic Transitions: Lessons from South Africa*, Firenze, 11-46, 13; M. Fombad, *Separation of Powers in African Constitutionalism*, Oxford, 2016; T. Filesi, *Le Costituzioni africane al vaglio dell'indipendenza*, in *Africa: rivista trimestrale di studi e documentazione dell'Istituto italiano per l'Africa e l'Oriente*, 3/1970, 264-288. Con specifico riferimento alla letteratura in lingua francese che pi di ogni altra si è interessata, cfr. M. Kamto,

Salvo alcune eccezioni², tutti i nuovi contesti adottano una forma di governo di tipo anglosassone, di tipo francese, o portoghese a seconda che si tratti di territori amministrati dalla Gran Bretagna, dalla Francia, o dal Portogallo. Tuttavia, la forma di governo di un determinato Stato risente del particolare trascorso storico-politico ed è frutto di determinate conquiste sociali, di particolari concezioni filosofiche e ideali nazionali: il mero trasferimento nei contesti africani degli schemi costituzionali già sperimentati in madrepatria non avrebbe, quindi, potuto funzionare.

Un po' ovunque nel continente, le neonate realtà africane finiscono per promulgare costituzioni inadatte (ciò è provato dalle innumerevoli revisioni costituzionali succedutesi nel corso di pochi anni), non sentite “proprie” dalle molteplici comunità, che di fatto rimangono in larga parte inattuata provocando un disallineamento evidente tra il diritto positivo e quanto rilevabile sul piano empirico.

Nei contesti politici al sud del Sahara, il divario tra quanto descritto dai formanti costituzionali e quanto accade nella realtà è spesso notevole; costituzioni formali e costituzioni materiali risultano sovente separate da un baratro incolmabile e, per queste ragioni, ricondurre le forme di governo in parola ad un preciso modello individuato dalla dottrina è impresa estremamente ardua in quanto tali sistemi istituzionali non sembrano in realtà rientrare a pieno titolo in nessuna delle categorie tradizionalmente studiate nei manuali di diritto comparato.

Nei contesti politici dell’Africa subsahariana frequentemente, si assiste al fiorire di assetti solo formalmente d’ispirazione liberaldemocratica che, in realtà, nel loro reale funzionamento, tendono a curvare, anche in modo piuttosto palese, verso paradigmi illiberali, caratterizzati dalla presenza di un unico uomo al comando³. A prescindere dalla forma di governo descritta nel formante costituzionale, i contesti politici dell’Africa subsahariana tendendo a adottare un sistema di governo ibrido che si caratterizza per un’accentuazione dei poteri presidenziali a scapito degli altri tradizionali

Pouvoir et Droit en Afrique Noire. Essai sur les fondements du constitutionnalisme dans les États d’Afrique Noire francophone, Parigi, 1987; D. Kokoroko, *L’idée de Constitution en Afrique*, in *Afrique contemporaine*, n. 2, 2012, 117; S. Bolle, *Des constitutions “made in” Afrique*, intervento al VI Congrès français de droit constitutionnel di Montpellier, giugno 2005.

² Si tratta delle Costituzioni dell’Etiopia - impero antichissimo la cui Costituzione del 1955 ribadirà, sulla scorta di quella del 1931, le strutture d’una monarchia assoluta, in contrasto con un’Africa sub-sahariana totalmente repubblicana - e del Sudan in cui il governo militare salito al potere nel 1958 non adotterà alcuna Costituzione di impronta occidentale.

³ In tema, di recente, cfr. R. Orrù, *Africa subsahariana: dalla “democrazia impossibile” alla “democrazia illiberale” senza passare per la “democrazia costituzionale”?* in *DPCE Online*, 2020, n. 3/2020, 4131 ss.; T. Groppi, *“Occidental’s karma”? L’innesto delle istituzioni parlamentari in contesti “estranei” alla tradizione giuridica occidentale*, in *Id.*, *Menopeggio. La democrazia costituzionale nel XXI secolo*, Bologna, 2020, 219 ss. Per un approfondimento più generale sui contesti politici dell’Africa subsahariana cfr. R. Orrù, *I Paesi dell’Africa subsahariana*, in P. Carrozza, A. Di Giovine, G.F. Ferrari (cur.), *Diritto pubblico comparato*, t. I, II ed., Bari, 2014, spec. 573-574. Per una lettura della dottrina straniera e in specie di lingua francese cfr. M. Kirsch, *L’evolution politique des États d’Afrique Noire membres de la Communauté*, in *Revue Juridique et Politique d’Outre-Mer*, 1960, 1.

poteri statali⁴. Nei contesti africani, il potere politico risulta, nei fatti, spesso concentrato nella figura del Presidente della Repubblica che gode di amplissime prerogative, non solo nei confronti del governo, ma anche nei confronti del potere legislativo. Per queste ragioni, nell'impossibilità di ricondurre le forme di governo dell'Africa subsahariana ai tradizionali modelli individuati dalla manualistica classica, autorevole dottrina ha significativamente parlato di "presidenzialismi africani", e, forse con una valenza emblematica ancor maggiore, di "presidenzialismi negro-africani"⁵.

Il descritto fenomeno interessa pressoché tutti i contesti politici al sud del Sahara, comprese le colonie portoghesi dell'Angola, di Capo Verde, della Guinea-Bissau, del Mozambico e di São Tomé e Príncipe. Tutte le citate realtà, infatti, imitando la madrepatria Portogallo, recepiscono la forma di governo semipresidenziale. Il trapianto della forma di governo portoghese nei contesti politici sopra citati, tuttavia, è stata operazione complessa, per alcuni aspetti non ancora conclusasi e, soprattutto, dagli esiti non del tutto soddisfacenti. La forma di governo semipresidenziale si dimostrò da subito inadatta ai multietnici contesti africani. In tutti i casi in cui in Africa si tentò di implementare la forma di governo del Portogallo il risultato fu, quindi, alquanto deludente e nel giro di poco tempo si imposero forme di governo *de facto* presidenziali e di stampo autoritario⁶. Per la loro maggiore rilevanza

⁴ Cfr. M. Volpi, *Libertà e autorità*, Torino, 2016, 155. che qualifica formalmente una simile "attuazione degenerativa" del presidenzialismo in termini di "regime presidenzialista".

⁵ Cfr. J. Gicquel, *Le présidentielisme négro-africain*, in AA.VV., *Mélanges offerts à Georges Burdeau, Le pouvoir*, Paris, 1977, 701 ss.; B.O. Nwabueze, *Presidentialism in Commonwealth Africa*, Hurst (New York, St. Martins), 1974; J. Buchmann, *Régimes politiques d'Afrique Noire, Zaïre*, 1960, 283-306 e più recentemente, cfr. C. Heyl, M. Llanos, *Presidential Term Limits in Africa and Latin America: Contested but Resilient*, in *GIGA Focus*, 1/2020: https://www.gigahamburg.de/en/system/files/publications/gf_global_2001.pdf.

Sulla difficoltà di ricondurre i sistemi africani a modelli tradizionali individuati in dottrina, si ricorda quanto affermato da S. Mancuso secondo il quale «l'approche traditionnelle vers le droit africain a conduit aussi les comparatistes à adopter la méthodologie traditionnelle pour traiter les systèmes juridiques présents dans les pays africains, mais cette méthodologie a révélé son insuffisance pour souligner les particularités des droits africains et de leur diversité. Une approche différente, stratigraphique, a donc été développée pour essayer de comprendre mieux le droit en Afrique et sa dynamique» in S. Mancuso, *L'Afrique, ses constitutions et le droit comparé*, in *The Cardozo Electronic Law Bulletin* (2018). Per una ricognizione precisa e puntuale dei sistemi presidenziali africani cfr. F. Venter, *Parliamentary Sovereignty or Presidential Imperialism? The Difficulties in Identifying the Source of Constitutional Power from the Interaction Between Legislatures and Executives in Anglophone Africa*, in C.M. Fombad, *Separation of Powers in African Constitutionalism*, 2016, 95 ff.; J. Siegle, C. Cook, *Presidential Term Limits Key to Democratic Progress and Security in Africa*, in 65 *Orbis* 3, 2021, 467; C.M. Fombad, *Reversing the Surging Tide towards Authoritarian Democracy in Africa*, in C.M. Fombad, N. Steytler (eds.), *Democracy, Elections, and Constitutionalism in Africa*, Oxford, 2021, 463 ss.; M. Fombad, *The Evolution of Modern African Constitution. A Retrospective Perspective*, in C.M. Fombad (eds), *Separation of Powers in African Constitutionalism*, 2016, 14 ff.

⁶ Con riferimento al processo di costituzionalizzazione dei paesi dell'Africa lusofona, sul versante della letteratura portoghese, cfr. A.M. Guedes, *Os Processos de Constitucionalização dos Estados Africanos Lusófonos entre Factos e Normas*, in 11 *Revista NegóciosEstrangeiros* 4 (2007) 6 ss.; P. Velez, *O Arquivo Histórico da Lusofonia e as Polis*

geopolitica si pongono sotto la lente d'indagine i contesti dell'Angola e del Mozambico. I due citati ordinamenti, sebbene adottino, almeno formalmente, rispettivamente la forma di governo presidenziale e quella semipresidenziale, presentano, in realtà, numerosi aspetti in comune.

2. Le riforme costituzionali angolane tra semipresidenzialismo e presidenzialismo

2.1 La prima costituzione del 1975 e la concentrazione dei poteri presidenziali

Nonostante sia uno Stato alquanto “giovane” (l'Angola, come stato autonomo ed indipendente, esiste da poco meno di cinquanta anni), nell'arco di pochi decenni in Angola si sono succedute diverse riforme costituzionali⁷ che hanno inevitabilmente ridisegnato la struttura dello Stato e la sua forma di governo.

La Costituzione angolana, entrata in vigore alla data della proclamazione dell'Indipendenza, l'11 novembre 1975, almeno nella sua originaria stesura, fu profondamente ed inevitabilmente influenzata non solo dai testi brasiliani e portoghesi ma anche e soprattutto dall'ideologia politica del marxismo e del leninismo, a cui il substrato politico angolano che aveva appena dichiarato l'indipendenza si sentiva di appartenere⁸.

Con riferimento alla forma di governo che avrebbe dovuto assumere il neonato Stato, la Costituzione del 1975, rifacendosi prevalentemente al centralismo democratico di ispirazione sovietica, tendeva a concentrare ampi poteri, non solo esecutivi ma anche legislativi, nelle mani del Presidente della Repubblica. Questi, oltre ad essere il Capo dello Stato e il Comandante delle

Africanas em Geração, in 11 *Revista NegóciosEstrangeiros* 4 (2007) 113 ss. Con riferimento agli assetti di governo semipresidenziale di Capo Verde e della Guinea-Bissau cfr. E. Azevedo, L. Nijzink, *Semi-Presidentialism in Guinea Bissau: The Lesser of Two Evils*, in R. Elgie, S. Moestrup, (a cur. di) *Semi-Presidentialism Outside Europe: A Comparative Study*, London, 2007; D. Costa, “O Papel do Chefe de Estado no Semipresidencialismo Cabo-verdiano”, in M. Costa, L. Amorim, O. Neto, *O Semi-Presidencialismo nos Países de Língua Portuguesa*, Lisboa, 2009; B. Baker, *Cape Verde: The Most Democratic Nation in Africa?* in 44 *Journal of Modern African Studies* 4 (2006) 67 ff.; P. Meyns, *Cape Verde: An African Exception*, in 13 *Journal of Democracy* 3 (2002), 153–165.

⁷ Fino ad oggi, l'Angola ha avuto ben tre diverse Costituzioni. La prima è entrata in vigore il giorno dell'indipendenza nel 1975 come provvedimento provvisorio, la seconda è stata approvata a seguito di un referendum svoltosi nel 1992 e la terza è frutto della riforma costituzionale del 2010. Sull'assetto costituzionale dell'Angola, tra gli autori portoghesi che si sono occupati della materia cfr. M. Jorge, *Manual de Direito Constitucional*, Almedina, 2003 A. Thomashausen, *O Desenvolvimento, Contexto e Apreço da Constituição de Angola de 2010*, Estudos de Homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda 1, 323 -348.

⁸ Proprio per l'influenza marxista-leninista, autorevole dottrina portoghese annovera la Costituzione dello Stato dell'Angola tra le costituzioni di matrice sovietica. Sul punto, cfr. F. Pereira Coutinho, A.M. Guedes, *Sobre o Sistema de Governo em Angola – Do Centralismo “Soviético” ao “Semi-Presidencialismo” Transicional até à Adopção de um Sistema de Governo Sui Generis*, in 11 *Revista NegóciosEstrangeiros* 4 (2007) 76 ss.

Forze Armate, assumeva la presidenza del Consiglio Rivoluzionario ⁹ e dell'Assemblea del Popolo (artt. 41 e 52)¹⁰.

La prima Costituzione, oltre alla figura del Presidente, prevedeva anche la presenza di un organo legislativo collegiale, l'Assemblea del Popolo, per l'appunto, e quella di un Governo. A tali organi, tuttavia, il primo testo costituzionale non attribuiva la meritata importanza. Basti in questa sede rilevare che l'Assemblea del Popolo, presieduta dal Presidente della Repubblica con buona pace dell'elementare principio della separazione dei poteri, entrò effettivamente in funzione solo a partire dal settembre del 1980 e che la Costituzione del 1975 non dedicava alcuno spazio alla figura del Primo ministro limitandosi esclusivamente ad affermare, in modo piuttosto laconico, che suo compito fosse “quello di presiedere il Governo”.

Nonostante la Costituzione del 1975 già rimettesse al Presidente della Repubblica ampi poteri, l'obiettivo principale delle revisioni costituzionali che seguirono fu quello di ulteriormente accentuarne il ruolo a svantaggio della, invero già debole, figura del Primo ministro.

Il fenomeno che portò fin da subito ad accentuare nelle mani del Presidente della Repubblica amplissimi poteri è tratto caratteristico e comune a tutti i contesti politici dell'Africa sub-sahariana.

Per quanto riguarda più nello specifico l'ordinamento angolano, tuttavia, la concentrazione di rilevanti poteri nelle mani del Presidente si spiega facilmente se si considera che lo scopo della riforma costituzionale fu quello di evitare un pericoloso, *bicefalismo* esecutivo. Non bisogna dimenticare, infatti, che negli anni immediatamente successivi alla dichiarazione di indipendenza, l'Angola fu profondamente scossa da una sanguinosa guerra civile. In questo contesto, la presenza di una figura alternativa a quella del Presidente della Repubblica sembrava porre seri dubbi di stabilità e la forma di governo semipresidenziale, con un esecutivo bicefalo, mal si adattava al substrato politico e culturale, estremamente frammentato, proprio del contesto africano. Il timore per l'instabilità prevalse e, in assenza di un Parlamento forte al quale poter affidare la guida del Paese, l'unica possibilità per assicurare stabilità politica fu rafforzare il ruolo del Presidente della Repubblica. La forma di governo angolense avrebbe così, quindi, imboccato fin da subito la strada del presidenzialismo di fatto.

Con la Legge n. 71 dell'11 novembre 1976 si attribuì al Presidente della Repubblica la presidenza del Consiglio dei Ministri e la nomina del Governo e, successivamente, con la Legge n. 13 del 7 agosto 1977, al

⁹ Il Consiglio della Rivoluzione era organo di indirizzo politico, sia con riferimento alla politica interna che con riferimento alla politica estera. Tra i numerosi compiti affidati dal testo costituzionale a tale organo, ricordiamo l'approvazione del bilancio generale dello Stato, la nomina e la revoca del Primo Ministro, dei membri del Governo e dei Commissari provinciali. Si segnala che i membri del Consiglio Rivoluzionario erano nominati esclusivamente dal partito egemone ai sensi dell'articolo 37 del previgente testo costituzionale.

¹⁰ L'Assemblea del Popolo, disciplinata all'articolo 38 del testo costituzionale, era l'organo supremo del potere statale. La stessa esercitava funzione legislativa e di controllo sull'attività degli organi centrali dello Stato (Governo, Corte Suprema, Assemblee provinciali). Invero, in assenza di un concreto meccanismo di pesi e contrappesi la funzione di controllo riconosciuta all'Assemblea si riteneva essere solo apparente.

Presidente della Repubblica venne addirittura affidato il potere di revocare il Primo Ministro (in una agli altri membri del Governo)¹¹. Con l'attribuzione al Capo dello Stato di tale ulteriore potere di revoca, precedentemente esercitato dal Consiglio della Rivoluzione, il Primo ministro perdeva la invero già poca autonomia politica di cui aveva goduto fino a quel momento per divenire una figura politicamente e definitivamente del tutto subordinata a quella del Presidente della Repubblica, vero ed unico artefice della politica angolana¹².

2.2 La riforma del 1992 e la scelta (solo apparente) del semipresidenzialismo

Il passo successivo nel processo di democratizzazione dell'Angola si è avuto agli inizi degli anni Novanta con la revisione costituzionale del 1992. Si trattava, invero, di una Costituzione di transizione.

Apparve fin da subito chiaro, infatti, che il nuovo Parlamento, da lì a breve eletto in seguito alle imminenti elezioni multipartitiche, sarebbe stato dotato di potere costituente in modo da poter redigere e approvare un nuovo testo costituzionale. Secondo l'articolo 14 della Legge di revisione costituzionale, la Costituzione del 1992 sarebbe rimasta in vigore fino a quando non fosse stata approvata una (ulteriore) nuova Costituzione che, per espressa previsione normativa, sarebbe stata approvata dall'Assemblea Nazionale nei termini previsti dagli articoli 158 e seguenti¹³. Gli obiettivi del nuovo testo Costituzionale erano di natura meramente transitoria anche se, sotto alcuni aspetti, decisamente ambiziosi per un ordinamento abituato fino a quel momento a gravitare essenzialmente intorno alla figura del Capo dello Stato.

Per quanto riguarda il sistema di governo prescelto, il preambolo della Legge di revisione costituzionale n. 23 del 16 settembre 1992 prevedeva che l'Angola avrebbe adottato "*un sistema semi-presidencial de governo*".

Nel contesto politico costituzionale sopra descritto, una netta modifica in senso semipresidenziale sembrava dirompente anche se, invero, il dettato costituzionale ebbe scarsa attuazione¹⁴.

¹¹ Si trattava di un potere rilevante dapprima esercitato dal Consiglio Rivoluzionario.

¹² Sul punto cfr. T. Hodges, *Angola from Afro spe-Stalinism to Savage Capitalism*, Lisbona, 2002, 84- 94; R. Oliveira Soares, *Illiberal Peacebuilding in Angola*, in 49 *Journal of Modern African Studies* 2 (2011) 287-314; J. Reis. *Entre o Futungo e a Assembleia. Considerações sobre o Sistema Político Angolano*, in *O Semi-Presidencialismo nos Países de Língua Portuguesa*, Lisbona, 2009.

¹³ L'articolo 14 della Legge di revisione costituzionale n. 23 del 16 settembre 1992 prevedeva espressamente che "a Lei Constitucional da República de Angola vigorará até à entrada em vigor da Constituição de Angola, aprovada pela Assembleia Nacional nos termos previstos pelo art. 158 e seguintes da Lei Constitucional".

¹⁴ Come rilevato in dottrina, sono stati diversi i fattori che hanno portato all'adozione di un regime semipresidenziale. La dottrina portoghese che si è occupata del tema rileva come all'epoca coesistevano due organizzazioni politiche entrambe aventi alte probabilità di vincere le elezioni: l'MPLA (Movimento Liberale per la Liberazione dell'Angola) e l'UNITA (Unione Nazionale per l'Indipendenza Totale dell'Angola). Sulla base di questo presupposto, il Legislatore costituente avrebbe voluto adottare un sistema politico costituzionale che permettesse una distribuzione più equilibrata del

Come noto, secondo la migliore dottrina¹⁵, la forma di governo semipresidenziale deriva dalla combinazione di elementi propri del sistema presidenziale con elementi tipici della forma di governo parlamentare e si caratterizza, pertanto, per avere, contemporaneamente, sia un Presidente, eletto a suffragio universale e diretto e dotato di ampi poteri propri, che un Primo ministro, insieme al Governo, politicamente responsabile nei confronti del Parlamento. In via generale, quindi, il risultato della forma di governo semipresidenziale è quello di avere una diarchia del potere esecutivo.

Nel nuovo assetto costituzionale il Presidente della Repubblica si presentava come l'organo fondamentale e centrale del sistema di governo angolano. Eletto a suffragio universale, diretto e segreto (art. 57.1) per un periodo di cinque anni (art. 59), il Presidente della Repubblica era, contemporaneamente, Capo dello Stato, Comandante in Capo delle Forze di Difesa e Sicurezza nonché garante della Legge costituzionale. Il testo costituzionale del 1992 riconosceva al Presidente amplissimi poteri. In particolare, l'articolo 56.2 rimetteva al Presidente della Repubblica il potere di definire l'orientamento politico del Paese. A tal fine al Capo dello Stato

potere. Sul punto si cfr. R. Araujo, *Os Sistemas de Governo de Transição Democrática nos P.A.L.O.P.*, Coimbra, 2000, 206. Esistono, tuttavia, anche altre ragioni che spinsero per l'adozione di un sistema semipresidenziale. Tra questi certamente non secondaria fu l'influenza esercitata sulla colonia da parte della madrepatria Portogallo che adotta, come noto, un sistema di governo semipresidenziale, così come l'influenza di altri paesi africani che, tramontata l'esperienza dei sistemi sovietici, optarono per un regime semipresidenzialista. Sul punto, per un approfondimento, L. Pegoraro, A. Rinella, *Sistemi costituzionali comparati*, Torino, 2017. A tali ultimi autori si deve anche il merito di aver individuato la categoria del c.d. ipersemipresidenzialismo. Il termine è in uso anche da M.F. Massó Garrote, *Las formas de gobierno*, in D. López Garrido, M.F. Massó Garrote, L. Pegoraro (a cura di), *Derecho constitucional comparado*, Valencia, 2017, 468 ss. Il termine ipersemipresidenzialismo è stato utilizzato in dottrina per indicare sistemi di governo che apparentemente sono assimilabili al semipresidenzialismo francese ma che, in realtà, rivelano una incompiuta attuazione dei meccanismi di bilanciamento tra i poteri. Per questo motivo la categoria pare riferibile anche ai contesti africani e, in particolare, alle forme di governo dell'Angola e, come si avrà modo di approfondire nel prosieguo del testo, del Mozambico.

¹⁵ Colui che per primo propose il presidenzialismo come categoria autonoma, avente elementi caratteristici sia della forma di governo presidenziale che di quella parlamentare è stato M. Duverger, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, PUF, XI ed., 1970, 277 ss. Nel panorama della dottrina italiana il riferimento è a M. Volpi, *Il semipresidenzialismo tra teoria e realtà*, Bologna, 2014; M. Volpi *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*, Torino, 2018. Alcuni significativi riferimenti sono presenti anche in M. Volpi, *La democrazia autoritaria*, Bologna, 1979. Si segnalano, inoltre, R. Tarchi, *Riflessioni sulle forme di governo: profili generali e metodologici. Un tentativo di dialogo con gli scritti di Alfonso di Giovine*, in A. Algostino, F. Longo, A. Mastromarino, D. Pamelin, *Per un costituzionalismo esigente. Scritti in onore di Alfonso Di Giovine*, Milano, 2020. Per una lettura della letteratura straniera cfr. R. Elgie, *Semi-Presidentialism: Concepts, Consequences and Contesting Explanations*, in *2 Political Studies Review* 3 (2004), 314–330; M. Duverger, *Le concept de regime semi-présidentiel*, in *Les regimes sémi-présidentiels*, Paris, 1986. Si veda anche O. Duhamel, *Remarques sur la notion de regime semi-présidentiel*, in *Droit, Institutions et systèmes politiques*, 1998. Con esplicito riferimento alla forma di governo portoghese cfr. C. Blanco De Morais, *La metamorfosi del semipresidenzialismo portoghese*, in *22 Revista Jurídica* 1, Lisbona, 1998, 143.

era riconosciuto non solo il potere di nominare il Governo (art. 66.a) e 66.b)) ma anche il potere di presiedere e fissare l'ordine del giorno del Consiglio dei ministri (articolo 66.d)). A tali poteri, si aggiungevano, tra gli altri, il potere di porre il veto sulle leggi (art. 60), quello di sciogliere il Parlamento (art. 66.e)) nonché il potere di richiedere il riesame preventivo e successivo di costituzionalità della legge ordinaria e quello di indire referendum (art. 66.o)).

La natura bicefala del potere esecutivo, tipica di tutte le forme di governo semipresidenziali, era garantita dall'esistenza di un Governo e di un Primo ministro il cui principale compito era quello di dirigere la politica generale del Paese, guidando e coordinando l'azione del Governo (art. 114, paragrafo 1).

Come nel sistema di governo portoghese, anche nella forma di governo angolana disegnata dalla costituzione del 1992, il Governo era soggetto a un doppio fronte di responsabilità politica: nei confronti del Presidente della Repubblica, dotato del potere di revoca, e nei confronti del Parlamento, o, più correttamente, dell'Assemblea Nazionale a cui era rimessa la possibilità di destituire il Governo attraverso l'approvazione di una specifica mozione di sfiducia (art.105, paragrafo 2 e art. 118).

Dal quadro istituzionale appena delineato emerge chiaramente come il sistema angolano del 1992 riprendesse molto dai sistemi semipresidenziali europei e, in particolare, dal modello portoghese da cui, inevitabilmente, traeva ispirazione. Tuttavia, al contempo, appare altrettanto evidente come l'assetto istituzionale dall'Angola si caratterizzasse, anche e soprattutto, per alcune sue proprie specificità non previste nell'assetto istituzionale della madrepatria Portogallo.

La principale peculiarità del sistema angolano – ed è questa la principale caratteristica che lo distingue dal sistema di governo portoghese – sta nel fatto che il testo costituzionale del 1992 attribuiva espressamente la guida politica del Paese non al Governo, ma al Presidente della Repubblica. Da qui il comprensibile dubbio su chi fosse davvero alla guida del Paese: se il Capo dello Stato o il Primo ministro. Infatti, se, da un lato, il Presidente della Repubblica presiedeva il Consiglio dei Ministri e dirigeva l'orientamento politico del Paese, dall'altro, la Costituzione attribuiva espressamente al Primo ministro il compito di dirigere, guidare e coordinare l'azione di Governo (art. 105).

2.3 L'intervento della Corte Suprema: la svolta presidenziale

Sulla inevitabile controversia interpretativa che tale assetto istituzionale non poteva non sollevare, nel dicembre del 1998, ha avuto modo di esprimersi la Corte Suprema di Giustizia dell'Angola chiamata a pronunciarsi sulla questione in funzione di Corte costituzionale¹⁶.

¹⁶ L'esercizio di tale competenza da parte della Corte Suprema dell'Angola è previsto dall'articolo 6 della Legge di revisione costituzionale. La Legge stabilisce che, fino all'istituzione della Corte costituzionale, spetta alla Corte Suprema esercitare i poteri previsti dagli articoli 134 e 135 della Legge costituzionale. Per una ricostruzione del sistema istituzionale angolano a partire dalla sentenza della Corte di Giustizia

La Corte Suprema di Giustizia dell'Angola, chiamata ad individuare chi tra il Presidente della Repubblica o il Primo Ministro dovesse assumere effettivamente la guida del Governo, ha attribuito tale compito al Presidente della Repubblica.

Secondo la Corte Suprema, infatti, l'assetto costituzionale delineato con la revisione del 1992 era abbastanza chiaro sul punto: il Presidente della Repubblica aveva un ruolo di preminenza all'interno dell'esecutivo e, quindi, spettava certamente a lui dirigere e guidare il Governo. In questa prospettiva, quindi, il Primo Ministro assumeva il ruolo di mero coadiutore, alle dipendenze e sotto il coordinamento del Capo dello Stato. Come venne subito evidenziato dalla dottrina che più si interessò alla questione¹⁷, la pronuncia della Corte Suprema di Giustizia fu una tappa fondamentale nel processo di *presidenzializzazione* della forma di governo angolana.

La sentenza della Corte Suprema ha avuto l'effetto di trasformare il funzionamento della forma di governo angolana da un sistema, almeno formalmente, semipresidenziale ad un sistema che potremmo definire, *de facto*, presidenziale, ovvero presidenzialista in quanto privo di adeguati sistemi di *checks and balances* propri della forma di governo statunitense che di quella presidenziale ne rappresenta certamente l'archetipo.

La (forse, scomoda) verità è che con quella sentenza la Corte Suprema di Giustizia dell'Angola non fece altro che prendere atto della reale situazione politica del Paese, da sempre e storicamente affidato al Presidente della Repubblica.

Nel nuovo assetto politico costituzionale disegnato con la sentenza del 1998, si attuava la responsabilità politica del Governo sia nei confronti del Presidente della Repubblica che nei confronti dell'Assemblea Nazionale. Nei confronti del primo perché l'autonomia politica del governo di fatto scomparve; nei confronti della seconda dal momento che l'approvazione di una mozione di sfiducia non avrebbe mai potuto comportare la destituzione del Presidente (eletto a suffragio diretto), vero, nonché unico e reale, centro di imputazione degli atti governativi.

La deriva in senso presidenzialista del sistema angolano apparve ancora più chiara ed evidente pochi anni più tardi quando, in seguito alle dimissioni dell'allora Primo ministro in carica, non si provvide alla nomina di un sostituto¹⁸, con la conseguenza che il ruolo di coordinamento delle attività del Governo venne affidato al Presidente della Repubblica, in evidente contrasto con le disposizioni della legge costituzionale¹⁹.

dell'Angola cfr. R. Soares de Oliveira, *Illiberal peacebuilding in Angola*, in 49 *The Journal of Modern African Studies* 2 (2011) 287-314.

¹⁷ Cfr. R. Araújo, *Commento alla sentenza della Corte Suprema del 21 dicembre 1998*, in *Revista da Ordem dos Advogados de Angola*, Angola, 1998, 277; C. Feijó, *O semi-presencialismo em África e, em especial, nos PALOP*, in 31 *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Agostinho Neto* 2 (2001) 15 ss.

¹⁸ Dopo le dimissioni del Primo ministro dell'epoca l'Angola di fatto non ebbe un nuovo Primo ministro dal 1999 al 2003.

¹⁹ Come nota giustamente R. Araújo la sospensione *de facto* della carica di Primo Ministro non è costituzionalmente accettabile poiché, in base ai principi dello Stato di diritto, gli organi sovrani devono improntare la propria azione al rigoroso rispetto della Costituzione e della legge. Poiché la Costituzione angolana non conferisce al Presidente della Repubblica il potere di sospendere alcun organo costituzionale, la suddetta sospensione era chiaramente incostituzionale. Per ulteriori approfondimenti sulla

Sebbene con la revisione costituzionale del 1992 il Legislatore costituente si fosse espressamente sbilanciato per l'adozione di una forma di governo di tipo semipresidenziale, appena sei anni più tardi, la modifica in senso semipresidenziale auspicata con la legge di revisione costituzionale era stata rinviata *sine die* e il Paese aveva, di fatto, adottato un assetto di governo presidenzialista.

Nel ridisegnare in ottica semipresidenziale l'assetto istituzionale del Paese, l'auspicata riforma del 1992 aveva, quindi, miserabilmente fallito.

2.4 La Costituzione del 2010: la presidenza imperiale

Un'altra fondamentale tappa nel processo di *presidenzializzazione* del sistema di governo angolano si è avuta con la più recente riforma costituzionale del 2010.

Il 21 gennaio 2010, il Parlamento angolano ha approvato un nuovo testo costituzionale con il quale il Legislatore ha inteso nuovamente ridisegnare il rapporto tra i poteri dello Stato rafforzando, ancora una volta, la figura del Presidente della Repubblica. Come emerge dall'esame delle principali disposizioni del testo costituzionale ancora vigente, la Costituzione del 2010 si pone in linea con l'evoluzione in senso presidenziale (o meglio, presidenzialista) che il Paese ha ormai intrapreso da diversi anni e che ha inteso, quindi, ancora percorrere, perseguire e consolidare.

Due le principali e più significative novità introdotte dal testo costituzionale del 2010. Si elimina l'elezione diretta del Capo dello Stato e si sopprime (questa volta con Legge costituzionale e non in via di fatto) la figura del Primo ministro, sostituita da quella di un Vice- Presidente, nominato direttamente dal Capo dello Stato in carica.

Secondo quanto previsto dalla Costituzione del 2010, è eletto all'ufficio di Presidente della Repubblica il capolista del partito che ottiene il maggior numero di voti all'elezione dell'Assemblea nazionale. La Costituzione consente al Capo dello Stato così eletto di servire il proprio Paese per un numero massimo di due mandati quinquennali nonché di nominare direttamente Vice -presidente, ministri e governatori provinciali.

Sebbene sin dal suo *incipit* la Costituzione della Repubblica d'Angola affermi e consacri il principio della separazione dei poteri, l'affermazione si rileva essere mera espressione di valore, risultando nella prassi ben differente il reale e concreto funzionamento della forma di governo.

In realtà, per comprendere come nel contesto angolano il principio della separazione dei poteri non trovi piena attuazione non è necessario guardare al "concreto atteggiarsi dei poteri istituzionali", essendo sufficiente anche solo passare in rassegna le diverse disposizioni del testo costituzionale che attribuiscono amplissimi poteri alla figura del Capo dello Stato senza, invero, particolarmente implementare un reale e concreto meccanismo volto a limitare le prerogative presidenziali.

La svolta in senso presidenzialista dello Stato angolano appare in particolar modo evidente se si guarda, quindi, agli amplissimi poteri che l'articolo 108 della Costituzione riconosce al Capo dello Stato.

questione, cfr. R. Araújo, *A problemática do Chefe de Governo em Angola*, in 31 *Revista da Faculdade de Direito Agostinho Neto* 2 (2001), 75 ss.

Ai sensi della disposizione appena richiamata, infatti, oltre ad essere il Capo dello Stato, il Comandante in Capo delle Forze Armate angolane e il garante della Costituzione e dell'integrità del Paese, il Presidente della Repubblica è anche ed espressamente "*titular do Poder Executivo*", potere che esercita coadiuvato ed assistito da un Vice - Presidente, dai ministri di Stato e dai ministri, da egli stesso nominati. L'attribuzione esplicita del potere esecutivo in capo al Presidente della Repubblica si pone in linea con la citata giurisprudenza della Suprema Corte di Giustizia e si spiega in ragione della scelta, fatta propria del nuovo assetto costituzionale, di eliminare la figura del Primo ministro.

Tra i numerosi poteri che la Costituzione riconosce a vantaggio del Capo dello Stato, appaiono particolarmente rilevanti il potere di nomina e revoca del Vice - Presidente della Repubblica, quello di nomina e revoca dei ministri di Stato, dei ministri e i segretari (art. 119 let. e)), il potere di nomina del Presidente della Corte Costituzionale in una agli altri giudici di tale Corte (art. 119 let. f)), del Presidente, del Vicepresidente e degli altri giudici della Corte Suprema, del Presidente della Corte dei Conti, del suo Vicepresidente e degli altri giudici di tale Corte, nonché del Presidente, del Vicepresidente e degli altri giudici del Tribunale militare Supremo. In qualità di Capo del Governo, inoltre, ai sensi dell'articolo 120²⁰ del testo costituzionale, il Presidente della Repubblica dirigere la politica nazionale del Paese, ne definisce la struttura organizzativa e stabilisce la composizione del potere esecutivo, individuando il numero dei ministri e dei segretari di Stato la cui nomina e revoca sono, altresì, come già sopra evidenziato, rimesse allo stesso Capo dello Stato. Ampi, sono infine i poteri che al Presidente della Repubblica sono attribuiti finanche in materia di iniziativa legislativa.

Appare evidente come nella forma di governo angolana il potere politico, scevro da qualsiasi condizionamento, è prettamente ed esclusivamente concentrato nelle mani del Capo dello Stato, senza che sia al contempo previsto alcun meccanismo di bilanciamento (*check and balances*) volto a limitare il potere presidenziale e finalizzato a preservare il principio della separazione dei poteri.

In altre parole, la Costituzione del 2010 avrebbe istituito in Angola una "presidenza imperiale"²¹.

²⁰ Art.120: (*Competência como titular do Poder Executivo*) *Compete ao Presidente da República, enquanto titular do Poder Executivo: a) Definir a orientação política do país, nos termos da Constituição; b) Dirigir a política geral de governação do País e da Administração Pública; c) Submeter à Assembleia Nacional a proposta de Orçamento Geral do Estado; d) Dirigir os serviços e a actividade da Administração directa do Estado, civil e militar, superintender a Administração indirecta e exercer a tutela sobre a Administração autónoma; e) Definir a orgânica e estabelecer a composição do Poder Executivo; f) Estabelecer o número e a designação dos Ministros de Estado, Ministros, Secretários de Estado e Vice-Ministros; g) Definir a orgânica dos Ministérios e aprovar o regimento do Conselho de Ministros; h) Solicitar à Assembleia Nacional autorização legislativa, nos termos da presente Constituição; i) Exercer iniciativa legislativa, mediante propostas de lei apresentadas à Assembleia Nacional; j) Convocar e presidir às reuniões do Conselho de Ministros e fixar a sua agenda de trabalhos; k) Dirigir e orientar a acção do Vice-Presidente, dos Ministros de Estado e Ministros e dos Governadores de Província; l) Elaborar regulamentos necessários à boa execução das leis.*

²¹ L'espressione, che nasce riferita al sistema di governo nordamericano, si deve ad Arthur Meier Schlesinger.

Il termine, non nuovo nel panorama costituzionale, è generalmente usato per indicare l'ipotesi, rara ma comunque verificatasi nel corso della storia, in cui il Presidente statunitense tenda ad accentrare nelle proprie mani poteri legati alla condotta della guerra grazie alla sua maggiore capacità di rivolgersi direttamente all'opinione pubblica americana, scavalcando così il Congresso al quale, invece, la Costituzione americana rimette un poter di controllo e sospendendo, sebbene solo temporaneamente, il dettato costituzionale nella parte in cui stabilisce una precisa condivisione dei poteri e un controllo reciproco tra esecutivo e legislativo.

L'uso di tale espressione con riferimento ai contesti africani al sud del Shara, e in specie con riferimento all'assetto costituzionale angolano, intende, invece, sottolineare come nella forma di governo in esame, i poteri riconosciuti al Presidente della Repubblica siano estremamente ampi e, a ben vedere, eccessivi, senza che agli altri organi costituzionali sia effettivamente, e anche solo formalmente, riconosciuta la possibilità di controbilanciare le ampie prerogative presidenziali.

Ne consegue che, anche se solo in termini formali-testuali, la curiosa forma di governo dell'Angola non può essere a pieno titolo ricondotta a nessuna delle categorie tradizionalmente studiate in letteratura, e rientrerebbe, invero, nella categoria dei c.d. sistemi presidenzialistici (invero studiati dalla dottrina con quasi esclusivo riferimento al mondo sudamericano)²².

L'assetto istituzionale angolano rappresenterebbe, quindi, a pieno titolo una forma degenerativa del sistema presidenziale classico degli Stati uniti d'America. La forma presidenzialista angolana si caratterizza, infatti, per un'assoluta e netta prevalenza del potere esecutivo e per una inadeguatezza (se non addirittura assenza) del meccanismo dei pesi e contrappesi. Per le più diverse ragioni determinate dal contesto politico, sociale ed economico di riferimento, il principio della divisione dei poteri, sebbene comunque citato in Costituzione, viene, nei fatti, del tutto abbandonato con una concentrazione del potere politico nelle mani del Presidente²³.

Come rilevato ampiamente sopra, la tendenza ad accentuare il potere nelle mani di un solo uomo al comando, è fenomeno comune a tutte le forme di governo africane, sicché, se si guarda al reale funzionamento delle forme di governo, quella semipresidenzialista appare la più diffusa forma di governo adottata nel continente nero.

Non solo l'Angola, quindi, ha *de facto* optato per l'adozione di tale sistema ma molteplici altri Stati hanno sperimentato una simile tendenza. Tra le colonie portoghesi in Africa, ad esempio, anche il Mozambico assume una forma di governo nei fatti non molto dissimile da quella appena esaminata.

²³ Sui sistemi presidenzialistici in generale, cfr. R. Tarchi, *Riflessioni sulle forme di governo: profili generali e metodologici. Un tentativo di dialogo con gli scritti di Alfonso di Giovine*, in A. Agostino, F. Longo., A. Mastromarino, D. Pamelin (a cur. di), *Per un costituzionalismo esigente. Scritti in onore di Alfonso Di Giovine*, Milano, 2020.

3. Il Mozambico: un vero semipresidenzialismo?

Delineata la forma di governo dell'Angola, è ora possibile individuare le fondamentali caratteristiche della forma di governo del Mozambico.

L'attuale costituzione del Mozambico prevede sia la figura di un Presidente della Repubblica, eletto a suffragio diretto, che di un Primo ministro, nominato dal Presidente con funzioni di coordinamento dell'attività di governo. Stante la struttura appena delineata, si potrebbe essere indotti a ritenere che il sistema di governo del Mozambico sia da annoverare tra le forme di governo semipresidenziali. Tuttavia, ricondurre la forma di governo in parola ad una precisa classificazione appare fuorviante e non corrisponde alla reale situazione fattuale. In effetti, circa la natura e la corretta classificazione della forma di governo mozambicana non sembra esserci uniformità di vedute in dottrina. La maggior parte degli autori stranieri che si sono occupati del tema considera il Mozambico tra le esperienze semipresidenziali²⁴, tuttavia, non manca chi lo annovera, forse più correttamente, tra i sistemi di governo di impronta presidenzialista²⁵.

3.1 Le prime costituzioni

Per meglio comprendere il reale funzionamento dell'attuale forma di governo mozambicana giova brevemente descrivere l'assetto istituzionale che lo Stato presentava sotto la vigenza delle precedenti costituzioni prestando particolare attenzione al ruolo e ai poteri che la legge riservava alla figura del Capo dello Stato.

La prima Costituzione mozambicana del 1975, modificata pochi anni più tardi, nel 1978, disegnava una forma di governo incentrata sulla figura del Presidente della Repubblica. Al Capo dello Stato il testo costituzionale, approvato all'indomani dell'Indipendenza, affidava ampi poteri e l'accentuazione dei poteri presidenziali risultava di fatto favorita ed amplificata in un contesto, quale quello mozambicano, monopartitico. Tra le diverse prerogative presidenziali, al Presidente della Repubblica era attribuita la presidenza dell'organo legislativo, la nomina dei ministri e la guida del governo, con evidente buona pace del principio della separazione dei poteri.

La Costituzione del 1975 non prevedeva la figura di un Primo ministro (figura introdotta solo successivamente²⁶) sicché non vi era alcuna figura

²⁴ Sul punto cfr. R. Elgie, *The Perils of Semi-Presidentialism. Are They Exaggerated?*, in *24 Democratization* 15 (2008); C. Manning, M. Malbroug, *The Changing Dynamics of Foreign Aid and Democracy in Mozambique*, Working Paper No. 2012/18 e soprattutto cfr. A. Siaroff, *Comparative presidencies: The inadequacy of the presidential, semi-presidential and parliamentary distinction*, in *European Journal of Political Research* (2003).

²⁵ Per una puntuale e precisa ricostruzione della forma di governo del Mozambico cfr. G. Cistac, *O Direito Eleitoral Moçambicano*, Maputo, 1994; G. Cistac, E. Gilles, *10 anos de Descentralização em Moçambique*, Maputo, 2008.

²⁶ Come sostenuto dalla migliore dottrina portoghese che si è occupata della forma di governo del Mozambico, l'introduzione della figura del Primo ministro è stata una tappa determinante di quello che potremmo definire un percorso di "semipresidenzializzazione" della forma di governo mozambicana. La figura del Primo ministro fu introdotta a far data dal 1990.

istituzionale, sebbene anche solo in potenza ed in astratto, in grado di controbilanciare i poteri che il testo costituzionale riconosceva al Capo dello Stato. L'assetto istituzionale disegnato dalle Costituzioni del 1975 e 1978 gravitava essenzialmente intorno alla figura del Capo dello Stato, dotato di "super poteri" ed unico nonché incontrastato uomo al comando.

A partire dalla seconda metà degli anni 80, tuttavia, la forma di governo mozambicana è stata interessata da importanti modifiche il cui dichiarato obiettivo fu quello di ridefinire e ridurre i poteri presidenziali riconosciuti al Capo dello Stato.

Sebbene sulla carta tali obiettivi sembrano essere stati almeno parzialmente raggiunti, il reale funzionamento della forma di governo in parola è in realtà diverso rispetto a quello delineato nel formante costituzionale.

3.2 Le prime riforme del 1986 e l'introduzione del semipresidenzialismo

Al fine di ridimensionare i poteri presidenziali, a partire dal 1986 il Mozambico ha rivoluzionato il proprio assetto istituzionale.

Due le principali modifiche che sembrano avvicinare il Mozambico alla forma di governo semipresidenziale di impronta portoghese.

Dapprima è stata istituita la carica di Presidente dell'Assemblea (l'organo monocamerale legislativo mozambicano) che fino a quel momento era stata presieduta dal Capo dello Stato e, successivamente, venne introdotta ed istituzionalizzata ufficialmente anche la figura del Primo ministro a cui fu formalmente affidato il compito di presiedere e coordinare il Consiglio dei ministri.

La legge di revisione costituzionale con la quale venne istituzionalizzata la figura del Primo ministro (art. 61) precisava, inoltre, che l'intero Consiglio dei Ministri fosse doppiamente responsabile, sia nei confronti del Capo dello Stato, sia nei confronti dell'Assemblea del Popolo, anche se il testo non si preoccupava di delineare un preciso meccanismo di sfiducia. La revisione costituzionale, d'altronde, dedicava al Primo ministro, all'Assemblea legislativa e al ruolo del suo Presidente poca attenzione limitandosi ad istituzionalizzare tali figure senza però specificarne né i compiti né le prerogative, né attribuiva al Primo Ministro o al Parlamento particolari poteri in grado di "competere" con le decisamente più ampie e maggiori attribuzioni presidenziali²⁷.

L'adozione della forma semipresidenziale nel contesto mozambicano si intreccia con l'evoluzione storica e l'(in)stabilità economica e politica del Paese.

Come notato in dottrina²⁸, l'introduzione nel sistema di governo mozambicano della figura del Primo ministro non trova diretta ragione nel

²⁷ Nota il denunciato sbilanciamento dei poteri anche J. Jaime, *O Semipresidencialismo(?) em Moçambique (1986 a 2008)*, in M. Costa, A. Neto (a cur. di) *O Semi-Presidencialismo nos Países de Língua Portuguesa*, Lisbon, 2009.

²⁸ Cfr. J. Hanlon, *Mozambique: Who Calls the Shots?*, 1991. Sul versante della letteratura italiana, tali ragioni sono riportate e condivise anche da A.M. Gentili, *La nuova*

superiore interesse all'implementazione, anche in terra d'Africa, di forme di governo ispirate al principio della separazione dei poteri di montesquiana memoria, ma si spiega per motivi decisamente più "pratici".

Con l'introduzione della figura del Primo ministro si sperava, infatti, di separare la gestione politico - amministrativa ed economica dal Paese da quella militare al fine di scongiurare l'instaurazione di minacciosi e pericolosi sistemi presidenzialistici di stampo militare. Non bisogna dimenticare, infatti, che almeno fino al 1992, il Mozambico fu sconvolto da una sanguinosa guerra civile: in siffatto contesto, l'istaurazione di regimi militari era un rischio particolarmente avvertito.

Sebbene le modifiche costituzionali apportate nel 1986 si siano semplicemente limitate ad introdurre la figura del Primo Ministro senza delinearne competenze e poteri, deve riconoscersi come, in un Paese fino ad allora abituato a gravitare intorno alla figura del Presidente della Repubblica, l'introduzione di un *alter ego* alla figura del Capo dello Stato si presentò decisamente quale ambizioso intervento, destinato però a rimanere nei fatti in gran parte inattuato.

3.3 La riforma costituzionale del 1990: verso un semipresidenzialismo più esplicito

Per una più puntuale e dettagliata disciplina dei poteri riconosciuti al Primo Ministro si dovrà attendere la costituzione del 1990.

La revisione costituzionale del 1990 ha lasciato quasi del tutto invariati i poteri riconosciuti al Presidente della Repubblica. Anche nell'assetto costituzionale disegnato dalla nuova Costituzione, pertanto, il Presidente della Repubblica è esplicitamente Capo dello Stato e del governo (art. 117) ed esercita i propri poteri in funzione di tali prerogative. In qualità di Capo dello Stato, il Presidente della Repubblica ha il potere di indire elezioni generali, di sciogliere l'Assemblea (una volta se il programma di governo non è stato approvato) e di revocare i membri del governo. In qualità di capo del governo, invece, il Presidente della Repubblica ha il compito di convocare e presiedere le riunioni del Consiglio dei Ministri, i cui membri, compreso il Primo Ministro, sono da lui nominati e revocati (art. 121).

Invero, per la particolare conformazione del tessuto politico mozambicano, fondato di fatto e fino a pochi anni fa sulla presenza di un unico partito, raramente il Presidente della Repubblica è dovuto ricorrere all'esercizio dei poteri presidenziali potendo contare sul controllo pressoché totale del partito espressione della maggioranza parlamentare. Appare significativo, ad esempio, come nel corso della storia costituzionale del Paese, non c'è mai stato un voto di sfiducia al governo, né il Presidente è mai dovuto ricorrere allo scioglimento anticipato dell'Assemblea²⁹. Gli eventuali conflitti tra i poteri dello Stato sono, infatti, sempre stati decisi a livello

storiografia in Africa sub Sahariana dall'indipendenza alla transizione alla democrazia: il caso del Mozambico, in *Democratica*, 2005, 8.

²⁹ Sul punto cfr. J.Jaime, *O Semipresidencialismo(?) em Moçambique (1986 a 2008)*, in M. Costa, A. Neto (a cur. di) *O Semi-Presidencialismo nos Países de Língua Portuguesa*, Lisbon, 2009.

politico a vantaggio del Presidente della Repubblica data la presenza del partito unico sotto diretta egemonia del Capo dello Stato.

Come anticipato, la riforma del 1990, pur non incidendo in maniera significativa sugli ampi poteri riconosciuti al Capo dello Stato, ha, però, avuto il merito di definire (per la prima volta) le funzioni e le attribuzioni del Primo Ministro (artt. 154- 157).

Si tratta invero di poteri abbastanza ridotti, soprattutto se rapportati a quelli decisamente più ampi del Capo dello Stato.

Ai sensi degli articoli 154 e seguenti dell'attuale testo costituzionale, infatti, fatte salve le funzioni a lui eventualmente delegate dal Presidente della Repubblica, il Primo ministro si limita ad “assistere” e a “consigliare” il Presidente della Repubblica nell'amministrazione del governo e, a tal fine, è a lui riconosciuto il potere di assistere, convocare e presiedere, ma sempre che ciò avvenga su delega del Presidente della Repubblica, le riunioni del Consiglio dei ministri.

Fin da subito apparve abbastanza evidente come le attribuzioni rimesse al Primo ministro sono del tutto insufficienti affinché tale figura possa essere in grado di controbilanciare, in un meccanismo di pesi e contrappesi, il ruolo del Capo dello Stato.

Se lo scopo della riforma costituzionale, iniziata nel 1986 e culminata con l'adozione della costituzione del 1990, fu quello di istituzionalizzare una figura in grado di controbilanciare il ruolo del Capo dello Stato, alla figura del Primo ministro andavano certamente attribuite maggiori prerogative.

Tuttavia, quando pochi anni più tardi, nel 1998, verrà presentato in Assemblea un progetto di revisione costituzionale volto ad ampliare le prerogative del Primo ministro a svantaggio degli più ampi poteri riconosciuti al Presidente della Repubblica, la proposta sarà bocciata perché considerata “inadeguata al contesto storico politico mozambicano”. Il progetto di revisione della Costituzione, inesorabilmente bocciato, definiva il Primo Ministro (e non il Presidente della Repubblica) come il capo del governo e attribuiva a questi il potere di proporre al Capo dello Stato la formazione del gabinetto di governo. L'intento era quello di implementare anche in Mozambico un assetto istituzionale “più” semipresidenziale, ma il progetto non venne approvato e fu ben presto abbandonato³⁰.

Sebbene non sia riuscita nel suo intento, alla riforma costituzionale del 1990 va comunque riconosciuto il merito di aver avviato il paese verso un semipresidenzialismo “più esplicito”. Il graduale passaggio del Paese a un semipresidenzialismo più evidente è stato però interrotto nel 1998 allorquando fu bocciato il progetto di revisione costituzionale appena descritto, e pressoché definitivamente abbandonato con l'adozione dell'attuale Costituzione approvata dall'Assemblea nel 2004 ed entrata effettivamente in vigore nel 2005.

La nuova Costituzione mantiene sostanzialmente invariati tutti i poteri già riconosciuti in capo al Presidente della Repubblica e al Primo Ministro, sicché non incide significativamente sul concreto assetto istituzionale.

³⁰ Per una attenta e dettagliata analisi della riforma costituzionale proposta con l'intento di implementare una forma di governo semipresidenziale, cfr. a J. Jaime, *O Semipresidencialismo(?) em Moçambique (1986 a 2008)*, in M. Costa, A. Neto (a cur. di) *O Semi-Presidencialismo nos Países de Língua Portuguesa*, Lisbon, 2009.

3.4 Anche il Mozambico è un regime presidenzialista

La riforma del 2004 non solo non ha inciso sui poteri riconosciuti al Capo dello Stato ma non ha neppure previsto un concreto ed effettivo meccanismo di pesi e contrappesi che possano, nel funzionamento della forma di governo, limitare le amplissime prerogative presidenziali.

Per ironia della sorte, dalla sua introduzione nel 1986 ad oggi, il Primo ministro ha progressivamente perso sempre più potere. Se si guarda al reale funzionamento della forma di governo mozambicana, infatti, appare evidente come essa non possa essere ricondotta a nessuna delle categorie astratte studiate dalla dottrina.

A ben vedere la forma di governo semipresidenziale è adottata solo sulla carta mentre se si guarda al reale rapporto che intercorre tra i diversi poteri dello stato emerge chiaramente come anche quella del Mozambico sia una forma di governo riconducibile alla categoria del presidenzialismo. Di fatto, il Primo Ministro, lungi dall'aver un benché minimo grado di autonomia politica e decisionale, funge, invero, da mero coordinatore esecutivo o, addirittura, da sostituto del Presidente della Repubblica. Al Primo ministro non è riconosciuta alcuna iniziativa, egli agisce spesso su delega o comunque come rappresentante del Presidente.

La funzione politica di comunicare con l'elettorato è, nella prassi, ricaduta esclusivamente sul Presidente che quindi, anche agli occhi dell'elettorato, è lui l'unico artefice della politica del Paese.

Più che un vero e proprio Primo Ministro, quello mozambicano appare più essere un Vice presidente. Il Presidente si è sempre posto in una posizione di superiorità rispetto agli altri attori, compreso il potere legislativo, e il Primo ministro funge, in realtà, da mera valvola di sfogo per le questioni operative, evitando il logoramento del capo dell'esecutivo.

A rigore, la figura del Primo ministro è indistinguibile da quella del Presidente della Repubblica in termini di azione politica e interessi strategici. Questa simbiosi tra i due poteri deriva non solo dalle limitate prerogative del Primo ministro, ma anche dalla sua appartenenza al partito di governo, la cui coesione e disciplina dipendono esclusivamente dal Capo dello Stato. Se a tali considerazioni si aggiunge l'assenza di qualsivoglia meccanismo di controllo sui poteri presidenziali, emerge *de plano* come il regime istituzionale del Mozambico non sia negli effetti del tutto dissimile rispetto a quello dell'Angola, sicché anche la forma di governo del Mozambico è da annoverarsi tra quelle presidenzialistiche.

Con riferimento al sistema angolano di cui si è trattato in precedenza, però, almeno una significativa differenza deve essere sottolineata.

Mentre in Angola, con l'adozione della Costituzione del 2010, si è provato ad implementare un sistema di impronta presidenziale con la soppressione del ruolo del Primo ministro e l'introduzione della figura del Vice - Presidente della Repubblica, in Mozambico, almeno formalmente, la forma di governo presenta un esecutivo bicefalo, data la contemporanea presenza, da un lato, del Capo dello Stato e, dell'altro, del Primo ministro. Tuttavia, il fatto che in Mozambico sia prevista la figura di un Primo ministro non deve trarre in inganno: come dimostrato, il funzionamento *de facto* della forma di governo appare decisamente diverso rispetto a quanto ci

si potrebbe aspettare essendo, in realtà, il potere politico concentrato esclusivamente nelle mani del Capo dello Stato.

4. Riflessioni conclusive

Alla luce delle descrizioni che si è sopra tentato di condurre, entrambe le forme di governo esaminate non paiono facilmente e nettamente riconducibili a nessuna delle categorizzazioni proposte dalla dottrina e dagli studiosi del diritto pubblico comparato.

La tendenza ad accentuare il potere nelle mani di un unico uomo al comando (spesso individuato nella figura del Capo dello Stato) è un fenomeno che si registra – forse ad eccezione del solo Sud Africa – in tutti i contesti dell’Africa sub-sahariana. A tale tendenza non fanno eccezioni i paesi di matrice lusofona dei quali si è brevemente analizzata la struttura istituzionale.

Il trapianto in Africa delle forme di governo già sperimentate in madrepatria non ha avuto gli effetti sperati e l’imposizione di strutture costituzionali non sentite “proprie” dalle popolazioni locali è stata, nei fatti, quasi ovunque sempre rigettata.

Con particolare riferimento ai contesti lusofoni, anche la particolare forma di governo semipresidenziale portoghese non ha avuto, né in Angola né in Mozambico, particolare fortuna. Sebbene entrambi gli ordinamenti considerati, infatti, abbiano di fatto tentato, almeno sul piano formale, di implementare nei rispettivi ordinamenti una forma di governo riconducibile a quella semipresidenziale portoghese, i tentativi effettuati non hanno, allo stato, dato alcun esito positivo.

In Angola, addirittura, in seguito alla riforma costituzionale del 2010, la forma di governo semipresidenziale è stata (anche sulla carta) definitivamente abbandonata essendosi implementata, una struttura istituzionale di ispirazione statunitense; in Mozambico, almeno sulla carta, la forma di governo sembra essere quella semipresidenziale, caratterizzata da un esecutivo bicefalo, ma, come si è provato ad evidenziare, nei fatti, essa funziona in senso presidenziale e si caratterizza per un’eccessiva concentrazione del potere politico nelle mani del Capo dello Stato in un contesto del tutto privo di meccanismi *checks and balances*.

Sul piano sostanziale, la transizione verso l’adozione di ordinamenti di impronta democratica appare decisamente lontana a causa della notevole estensione dei poteri presidenziali, non scalfiti neanche dall’istituzionalizzazione, negli ultimi anni, di elezioni multipartitiche.

Allo stato, entrambi i contesti, sia quello dell’Angola che quello del Mozambico, appaiono, quindi, particolarmente distanti dall’instaurare, nei rispettivi ordinamenti, forme di governo di stampo liberale.

Sebbene emerga con estrema evidenza la necessità di affermare anche in tali contesti la *rule of law*, il sistema dei *checks and balances* e la tutela dei diritti fondamentali³¹, i regimi presidenzialistici dell’Angola e del

³¹ Cfr. R. Orrù, *Africa subsahariana: dalla “democrazia impossibile” alla “democrazia illiberale” senza passare per la “democrazia costituzionale”?* in *DPCE Online*, 3/2020, 4109-4134.

Mozambico sembrano, piuttosto, aver ormai imboccato la via del consolidamento.

Agostino Araneo
Università degli Studi di Teramo
Dipartimento di Scienze politiche
aaraneo@unite.it

