L’Africa anglofona tra presidenzialismi e assetti presidenziali: Nigeria, Kenya, Gambia, Ghana

di Paola Costantini

Abstract: Anglophone Africa between Presidentialisms and Presidential arrangements: Nigeria, Kenya, Gambia, Ghana – Starting from the Sixties all the British African colonies obtained independence, with the consequent start of the process of definition and adoption of new constitutional arrangements which will give life in first beaten to British-inspired constitutional monarchies, to then flow into presidential systems. The new constitutional codifications opt for presidential forms of government - better definable as "accentuated presidentialisms" or "African neo-presidentialisms" – with a strengthening of the executive power at the expense of the legislative power. This contribution focuses on the experiences of Nigeria, Kenya, Gambia and Ghana, and their transition from the independence to undemocratic and authoritarian systems.

Keywords: Anglophone Africa; presidentialism; hegemonic presidency; hyper-presidentialism; undemocratic systems.

1301

1. Introduzione

A partire dagli anni Sessanta – e nel giro di pochi anni – tutte le colonie britanniche africane ottengono l’indipendenza, con il conseguente avvio del processo di definizione e adozione di nuovi assetti costituzionali (inizialmente negoziati con la *ex* madrepatria) che daranno vita in prima battuta a monarchie costituzionali di ispirazione britannica, per sfociare poi in sistemi presidenzialisti¹.

Il presente contributo prende in analisi le esperienze di Nigeria, Kenya, Gambia e Ghana, la cui storia costituzionale appare – al pari delle altre realtà statali africane sorte dalla decolonizzazione – piuttosto “movimentata”: l’africanizzazione degli istituti e la codificazione degli orientamenti che andavano affermandosi all’interno dei neonati Stati si traducono, *in primis*, nel quasi immediato abbandono della forma di stato monarchica a vantaggio di quella repubblicana, e nella scelta di forme di governo presidenziali – meglio definibili come “presidenzialismi accentuati” o “neo-presidenzialismi africani”² – con un rafforzamento dell’esecutivo a discapito del legislativo.

¹ Cfr. M. Volpi, *Libertà e autorità*, Torino, VI ed., 2016, 155. L’A. qualifica l’attuazione degenerativa del presidenzialismo in termini di regime presidenzialista.

² Sul punto, v. T. Filesi, *Orientamento e revisionismo costituzionale nei nuovi Stati africani: con particolare riguardo a quelli di lingua inglese a sud del Sahara*, in *Rivista trimestrale di studi e documentazione dell’Istituto italiano per l’Africa e l’Oriente*, 5/1963, 223-232.

Infatti, comune denominatore alle esperienze indagate è il fatto che i governi emersi a seguito dell'indipendenza siano ben presto divenuti «undemocratic, over-centralized and authoritarian»³, con l'affermazione di un sistema a partito unico o dominante, sostenitore della politicizzazione del potere. Del resto, come opportunamente evidenziato in dottrina, nel contesto africano post-coloniale, «la personalizzazione del potere politico – il capo tradizionale si trasforma in *leader* o viene da questi sostituito, e la comunità si ritrova nel partito come si ritrovava ieri nella tribù – la carenza di servizi sociali e la fragilità delle economie, non potevano non indirizzare ben presto gli uomini responsabili africani verso modelli inediti di governo, destinati a rivoluzionare le tipologie classiche di regimi politici»⁴.

L'assetto neo-presidenzialista trova consacrazione in testi costituzionali che abbandonano l'iniziale derivazione occidentale e risultano spesso elaborati dagli esecutivi per essere poi sottoposte all'approvazione da parte dell'organo parlamentare. Gli stessi testi costituzionali post-indipendenza vengono più volte emendati o sostituiti, e «draconian colonial security laws retained or even strengthened in to promote the basis for this "executive terrorism"»⁵.

L'assetto presidenzialista – con l'abolizione della separazione tra Capo dello Stato e Capo del Governo e la cumulazione delle funzioni in «an all-powerful president who enjoyed both formal and real executive powers» – è stato inteso, nelle quattro esperienze prese qui in considerazione, come il culmine della lotta per l'emancipazione del dominio della madrepatria. In tal senso, «replacement of the Queen as head of state with a governor-general or an indigenous substitution was generally found to be an unacceptable colonial hangover». Come è stato osservato in occasione dell'inaugurazione della Repubblica del Ghana, vi era la volontà di «give full expression to the African personality by making the Head of State a native of the soil»⁶; e il Presidente assurge a «prince, autocrat, prophet and tyrant»⁷, dominante tanto sul potere legislativo quanto su quello giudiziario.

La terza ondata di democratizzazione e le conseguenti politiche di liberalizzazione avviate a partire dagli anni Novanta del secolo scorso hanno fatto sperare che l'«hegemonic presidency» sarebbe stata soppiantata da un sistema basato sulla Costituzione e non sul potere personale, ma tutte le

³ Cfr. *A discourse of just and unjust legal institutions in African English-speaking countries*, United Kingdom 2002, 19.

⁴ T. Filesi, *Orientamento e revisionismo costituzionale nei nuovi Stati africani: con particolare riguardo a quelli di lingua inglese a sud del Sahara*, cit., 224.

⁵ *A discourse of just and unjust legal institutions in African English-speaking countries*, cit., 20. Le Costituzioni seguenti la decolonizzazione «falliscono» «because of the failure by Africans to learn the lesson of parliamentary government», unitamente al fatto che «the lesson of authoritarian colonial rule was taught and learnt too well». Cfr. P. Slinn, *A Fresh Start for Africa? New Constitutional Perspectives for the 1990's*, in *Journal of African Law*, 1/1991, 6.

⁶ T. Maluwa, *Presidentialism in Africa: a brief survey*, reperibile al seguente link www.justice.gov.za/legislation/constitution/history/REPORTS/sccMALUWA.pdf

⁷ R. Jackson, C. Roseberg, *Personal rule in black Africa*, in *The Journal of Modern African Studies*, 2/1984, 340-344.

«hopes have been dashed as the hegemonic presidency has remained ensconced on the African landscape, due to its resilience and adaptability»⁸.

2. L'esperienza nigeriana

La Nigeria – Stato più popoloso del continente africano – ottiene l'indipendenza dalla Gran Bretagna il 1° ottobre 1960, assumendo al contempo lo *status* di monarchia costituzionale in unione personale con la Corona britannica e adottando, dal punto di vista della forma di governo, il modello *Westminster*. Il processo di avvicinamento all'autogoverno, prima, e al raggiungimento dell'indipendenza, poi, si rivela essere complesso e laborioso, a motivo della compresenza di interessi divergenti e della complessità «di uno Stato che si stava formando partendo da premesse istituzionali e culturali tutt'altro che omogenee»⁹.

Dall'ottenimento dell'indipendenza, la storia politica nigeriana è segnata dall'alternarsi di periodi di regime militare a parentesi di governo civile, e l'evoluzione del suo sistema politico vede il progressivo accentramento dei poteri in capo al governo centrale.

Il sistema monarchico viene ben presto dismesso: tre anni dopo l'indipendenza, la Nigeria si dota di una nuova Costituzione che dà al Paese un assetto repubblicano con forma di governo parlamentare, modellato sul sistema in vigore in Gran Bretagna. Tuttavia, il dualismo al vertice del potere esecutivo tra Capo di Stato e Capo di governo mette in luce una serie di debolezze tanto sul piano istituzionale quanto su quello strutturale, aggravate dalla coesistenza di etnie diverse e dalla conseguente ed accentuata frammentazione politica. La fragilità del sistema parlamentare apre le porte all'intervento militare: nel 1966, le forze armate prendono il potere con un colpo di stato e si autoproclamano istituzione centrale per la trasformazione e la ricostruzione dello Stato nigeriano¹⁰.

2.1 Dalla transizione democratica alla fine della Seconda Repubblica

Il progetto di transizione democratica elaborato dalla compagine militare salita al potere richiede l'avvio di un processo costituente, che fa perno sulla rottura con il sistema parlamentare e sul passaggio ad un assetto presidenziale, che troverà conferma in tutti i testi costituzionali che si susseguiranno dalla fine degli anni '70 alla fine degli anni '90.

Il presidenzialismo nigeriano può essere considerato come «both a product of constitutional developments and influence of military regimes in the politics and governments of Nigeria»¹¹. La Costituzione del 1979 costituisce, infatti, un esempio unico dell'impatto del governo militare sul

⁸ G.K. Kiech, *The "Hegemonic Presidency" in African politics*, in *African Social Science Review*, 1/2018, 36.

⁹ G.P. Calchi Novati, *La "questione nigeriana" fra geo-politica, storia e religione*, in *Teoria politica*, 6/2016, 87.

¹⁰ Cfr. Y. Baba, *Executive Dominance and Hyper-Presidentialism in Nigeria*, in *The Oxford Handbook of Nigeria Politics*, Oxford University Press, 2018, 258 ss.

¹¹ Y. Baba, *Executive Dominance and Hyper-Presidentialism in Nigeria*, in C. Levan, P. Ukata, *The Oxford Handbook of Nigerian Politics*, Oxford University Press, 2018, 261.

sistema di governo. La compagine militare stessa pone quali principi vincolanti per la Commissione incaricata di redigere il nuovo testo costituzionale il mantenimento della struttura federale, la definizione di un sistema di governo stabile e, soprattutto, «an executive presidential system of government in which: (a) the President and the Vice-President are elected, with clearly defined powers, and are accountable to the people. We feel that there should be legal provisions to ensure that they are brought into office in such manner so to reflect the Federal character of the country, and (b) the choice of the Cabinet should also be such as would reflect the Federal character of the country»¹². Il comitato preposto alla redazione della bozza della nuova Costituzione è ben consapevole del rischio di una possibile degenerazione del presidenzialismo in dittatura, ma ritiene che «the ultimate sanction against usurpations of power is a politically conscious society jealous of its constitutional rights to choose those who direct its affaires»¹³. La Legge fondamentale elaborata dal *Committee* viene sottoposta a dibattito pubblico e nel 1977 l'Assemblea costituente – nominata dal Governo militare federale – inizia i propri lavori; la Costituzione definitiva viene presentata al *Supreme Military Council* nell'agosto del 1978.

La Costituzione nigeriana del 1979 dà formalmente vita alla Seconda Repubblica; tuttavia, la transizione da un regime militare alla «civil rule» non è sufficiente a garantire il consolidamento della democrazia. Il 1983 vede un nuovo intervento delle forze armate e il collasso improvviso della Seconda Repubblica fa sorgere dubbi circa l'effettiva sostenibilità di un regime presidenziale in Nigeria¹⁴: la forte concentrazione del potere nelle mani del Presidente e nel partito di maggioranza – il *National Party of Nigeria* – porta, infatti, ad elezioni violente e fraudolente, sfociate, per l'appunto, nell'intervento militare. A seguito di quest'ultimo, la Costituzione viene sospesa e il potere assunto dal *Federal Military Government*¹⁵. L'interregno militare dura quindici anni, durante i quali la Nigeria vive una serie di programmi di transizione e la proposta, poi abbandonata, di una nuova Costituzione. Dopo le dimissioni del generale Babangida (1993) e un breve esecutivo *ad interim*, il comando viene assunto dal Generale Sani Abacha, il quale nomina una *Constitutional Conference* per la stesura di una nuova Costituzione che, tuttavia, non entrerà mai in vigore: il nuovo capo militare, il Generale Abdulsalami Abubakar dà vita ad un nuovo *Constitution Drafting Committee*, che licenzia, nel 1999, il testo costituzionale, tutt'ora vigente.

2.2 La Costituzione del 1999 e il consolidamento del sistema presidenzialista

La Costituzione del 1999 conferma l'assetto federale del Paese, diviso in trentasei stati, ai quali si aggiunge il territorio della capitale federale di

¹² J.S. Read, *The New Constitution of Nigeria, 1979: the "Washington Model"?*, in *Journal of African Law*, 2/1979, 136.

¹³ Federal Ministry of Information, *Report of the Constitution Drafting Committee*, Lagos, § 7.1.

¹⁴ «It was argued that the presidential system of government was merely an imposition of the military rather than the consensus of the people». Y. Baba, *Executive Dominance and Hyper-Presidentialism in Nigeria*, cit., 263.

¹⁵ T. Falola, J.O. Ihonvbere, *The Rise and Fall of Nigeria's Second Republic, 1979–84*, Zed Books, Londra 1985.

Abuja, caratterizzati dalla prevalenza in ciascuno di essi di specifici gruppi etnico-religiosi.

In linea con la riconferma della formula presidenziale, il Presidente è Capo dello Stato, vertice dell'esecutivo e comandante in capo delle forze armate¹⁶; viene eletto a suffragio universale con mandato di quattro anni, rinnovabile una sola volta, e con un sistema elettorale – disciplinato a livello costituzionale – che garantisce il carattere federale della carica presidenziale, dal momento che il candidato deve ottenere la maggioranza delle preferenze dei voti totali espressi e non meno di un quarto delle preferenze espresso in almeno due terzi degli Stati membri¹⁷. Concorrono a completare l'esecutivo i ministri, nominati dal Presidente e confermati dal Senato. È prevista la carica di vice-presidente, per la quale il candidato alla presidenza deve indicare un candidato, appartenente al suo stesso partito¹⁸. Tanto il Presidente quanto il vice-presidente possono essere rimossi dall'incarico: il procedimento prende avvio su iniziativa di almeno un terzo dei membri dell'Assemblea nazionale, in caso di «gross misconduct in the performance of the functions of his office», con il voto favorevole di almeno i due terzi dei componenti di entrambe le Camere¹⁹. In qualità di Capo supremo delle forze armate, il Presidente può dichiarare lo stato di emergenza, fermo restando l'obbligo del consenso espresso del Senato in tutti i casi in cui si renda necessario l'impiego di truppe dell'esercito al di fuori del territorio nigeriano.

La transizione da un sistema parlamentare ad uno presidenziale risulta, nel contesto nigeriano, essere il frutto della volontà delle forze armate piuttosto che del consenso del popolo. Il fallimento dell'esperimento parlamentare e la prolungata parentesi militare hanno infatti contribuito a «entrenched the culture of executive dominance through excessive centralization and fusion of governmental powers»²⁰. L'esecutivo, e in particolare il Presidente, mal tollera il sistema di *checks-and-balances*; tuttavia, il sistema politico nigeriano ha resistito, almeno sul piano formale, ai tentativi di ulteriore accentramento del potere nelle mani presidenziali, con la bocciatura della proposta dell'ex presidente Obasanjo di estendere il mandato presidenziale mediante modifica del dettato costituzionale. Ciononostante, nella prassi, i Presidenti nigeriani hanno arrogato a sé poteri non attribuitigli dal Testo costituzionale, accentuando le ingerenze nel potere esecutivo sul legislatore e sulla magistratura²¹. Ingerenze, queste ultime, che vengono amplificate dalla mancanza di una effettiva opposizione e dal debole ruolo svolto sul panorama politico dai partiti politici stessi, complice anche l'accentuata frammentazione interna dovuta alla presenza di numerose etnie, che si traduce nella difficoltà di avviare un processo di *nation-building* e formare una coscienza nazionale.

Sebbene il ritorno al governo civile abbia portato maggiore libertà e partecipazione politica, tuttora forte rimane la figura presidenziale, che non ha ancora del tutto reciso i legami con la passata parentesi dittatoriale: ne è riprova il fatto che l'attuale presidente nigeriano, Muhammadu Buhari,

¹⁶ Art. 130 Cost.

¹⁷ Art. 133 Cost.

¹⁸ Art. 142 Cost.

¹⁹ Art. 142 Cost.

²⁰ Cfr. Y. Baba, *Executive Dominance and Hyper-Presidentialism in Nigeria*, cit., 271.

²¹ *Ivi*, 272.

rieletto per il secondo mandato nel 2019 in un clima di forte contestazione dei risultati elettorali, sia un ex generale che aveva già preso parte ad uno dei governi militari avvicendatisi nel Paese. La scarsa affluenza agli appuntamenti elettorali, soprattutto tra la componente più giovane della popolazione, mette in luce il diffuso malcontento verso il Presidente e la compagine governativa²².

3. L'assetto presidenzialista keniano

Il Kenya ottiene l'indipendenza dalla Gran Bretagna il 12 dicembre 1963. Un decennio prima, nel 1952, l'ex colonia inglese viene scossa dal cosiddetto *Mau Mau Uprising*, che ha ripercussioni drammatiche per il popolo keniano dal momento che, nel reprimere la rivolta, gli inglesi si macchiano di terribili crimini, quali il massacro di civili, la deportazione di centinaia di migliaia di kenioti in campi di concentramento e la soppressione di diritti e libertà. A guerra conclusa, il governo coloniale avvia una serie di riforme che consentono alla popolazione autoctona di eleggere propri rappresentanti nell'assemblea legislativa, a partire dal 1957. L'avanzata dei movimenti nazionalisti spinge, tuttavia, il governo inglese a dar inizio, nel 1960, alla negoziazione dell'indipendenza. Ne risulta l'istituzione di un'assemblea parlamentare, composta da sessantasei seggi, di cui trentatré riservati alla componente nera della popolazione keniana e venti agli altri gruppi etnici. Il Paese ottiene la piena autonomia nel giugno del 1963, mantenendo il monarca inglese come Capo di Stato. Nel dicembre del 1964 il Kenya diventa una repubblica presidenziale: Jomo Kenyatta – uno dei leader delle ribellioni del '52 – viene eletto presidente e riveste tale carica fino alla sua morte, nel 1978. Gli succede il vicepresidente Daniel Arap Moi, i cui primi anni di governo sono caratterizzati da una serie di difficoltà interne legate allo scoppio di scandali di corruzione e ad un fallito colpo di stato, ma grazie al ricorso ad una durissima repressione, il presidente riesce a mantenere il potere fino al 2002.

Nel 1986 vengono adottati una serie di emendamenti alla Costituzione che rafforzano ulteriormente la preminenza del Presidente sui poteri legislativo e giudiziario e si introduce una riforma elettorale che irrobustisce il controllo sulla vita pubblica da parte del partito presidenziale KANU (Kenyan African National Union). Due anni dopo, a seguito di elezioni caratterizzate da brogli e violenze, Moi viene eletto per la terza volta consecutiva. La rielezione è seguita da una grave crisi politica e dalla richiesta avanzata dalle forze di opposizione di una liberalizzazione del sistema politico e di democratizzazione del Paese. Nel 1991 un'ampia riforma della Costituzione restaura il pluralismo politico in Kenya ma si tratta di cambiamenti di facciata: le elezioni del 1997, fortemente influenzate dal

²² Cfr. D.A. Yagboyaju, A.T. Simbine, *Politics, Political Parties, and the Party System in Nigeria: Whose Interest?*, in *International Letters of Social and Humanistic Sciences*, 2020, 33-50; G.P. Calchi Novati, M. Montanini, *La Nigeria in Africa e la politica dell'Italia*, Rapporto ISPI per il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, ottobre 2014.

Presidente e dal KANU, riconfermano Moi alla guida del Paese²³. Il periodo di scontri e violenze tra le diverse etnie che segue le elezioni genera tensioni anche all'interno del partito presidenziale, dove il Presidente inizia a perdere supporto: nel novembre del 1999, l'Assemblea nazionale approva un emendamento alla Costituzione che riduce i poteri presidenziali a vantaggio dell'organo parlamentare²⁴. Le elezioni del 2003 segnano la fine della lunga parentesi dittatoriale, con la vittoria di Mwai Kibaki, sostenuto dalla *National Rainbow Coalition*.

La coalizione si pone come obiettivo precipuo quello di dare al Paese una nuova Costituzione, in grado di porre fine al regime presidenzialista, che aveva aperto le porte alla dittatura durata oltre un ventennio. Le forze politiche coinvolte nei lavori si scontrano, in particolare, sui poteri e le attribuzioni da assegnare ai diversi organi costituzionali: da un lato, il gruppo guidato da Odinga sostiene l'istituzione della figura del primo ministro, dotato di forti poteri; dall'altro, il gruppo a guida di Kibaki vuole mantenere saldo il potere esecutivo nelle mani del Presidente. Questo secondo gruppo abbandona l'Assemblea costituente e la fazione rimasta elabora una bozza di Costituzione che pone il Primo ministro a capo del potere esecutivo e indebolisce, di contro, la posizione presidenziale. La proposta di modifica della Costituzione viene sottoposta, con esito negativo, a referendum popolare nel 2005²⁵. Le elezioni del 2007, vinte da Kibaki, sono seguite dall'insorgere di una spirale di violenza che degenera in vera e propria guerra civile, conclusasi nel 2008 con un accordo tra Kibaki e il suo rivale Odinga per la formazione di un governo di unità nazionale. Per decenni, a far data dal raggiungimento dell'indipendenza dalla Gran Bretagna, il Kenya ha vissuto un periodo di gravi e reiterate violazioni dei diritti umani, imputabili – direttamente o indirettamente – all'assetto costituzionale che ha concentrato il potere nelle mani del Presidente. L'accordo del 2008 dà vita ad una Costituzione, sottoposta a referendum popolare nel 2010 ed entrata in vigore lo stesso anno.

3.1 Dalla dittatura del Presidente al tentativo (fallito?) di democratizzazione del Kenya

La Costituzione del 2008 è il risultato di «a struggle that lasted for decades» e costituisce la base di partenza per la democratizzazione del sistema: «having crossed the hurdle of adopting the new Constitution, Kenya now faces the challenge of realizing its promise of more inclusive citizenship through the new devolved system of government; reduced presidential powers and better separation of powers between the three arms of government»²⁶. Il

²³ Cfr. J.D. Barkan, *Toward a New Constitutional Framework in Kenya*, in *Africa Today*, 2/1998, 211.

²⁴ Per una trattazione più ampia delle vicende elettorali del 1997 e delle conseguenze sulla politica keniana si rimanda a J.S. Steeves, *The Political Evolution of Kenya: the 1997 Election and Succession Politics*, in *Commonwealth & Comparative Politics*, 1/1999, 71-94.

²⁵ D. Bandelli, *Kenya: accordo sulla divisione dei poteri*, in *Limes online*, 4 marzo 2008.

²⁶ Si veda sul punto M. Akech, *Institutional Reform in the New Constitution of Kenya*, International Centre for Transitional Justice, ottobre 2010, consultabile al seguente link <https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Kenya-Institutional-Reform-2010-English.pdf>.

nuovo testo costituzionale opta, per quel che concerne l'organizzazione statale, per una forma di governo presidenziale, accompagnata dalla devoluzione di alcuni poteri a livello locale²⁷; introduce, inoltre, una camera alta del Parlamento²⁸ e una Carta dei diritti; istituisce la Corte Suprema e abolisce la carica di primo ministro.

Il potere esecutivo è affidato al Presidente, al vice-Presidente e al *Cabinet*²⁹ e, «in ragione di nuovi rilevanti poteri», la Costituzione fissa «importanti limiti alle funzioni del Presidente che riassume in sé la qualità di Capo dello Stato e del Governo»³⁰. Eletto direttamente dal popolo a suffragio universale³¹, il Capo dello Stato può essere posto in stato di accusa³² e le nomine da lui effettuate devono ottenere la conferma dell'organo parlamentare³³. L'avvio del procedimento di *impeachment* è subordinato alla richiesta di almeno un terzo dei membri dell'Assemblea nazionale; la messa in stato di accusa del Presidente è limitata ai casi previsti dalla Costituzione, ossia «a. on the ground of a gross violation of a provision of this Constitution or of any other law; b. where there are serious reasons for believing that the President has committed a crime under national or international law; or c. for gross misconduct»³⁴. Quanto al sistema elettorale, le elezioni presidenziali si tengono contestualmente alle elezioni politiche, con cadenza quinquennale, il secondo martedì di agosto. Ottiene la carica di Capo dello Stato il candidato che raggiunge la maggioranza assoluta dei voti a livello nazionale e supera il 25% dei voti in almeno 24 delle 47 contee in cui il Kenya è diviso; se nessun candidato ottiene tale risultato al primo turno, si passa al ballottaggio tra i primi due candidati. È ammessa la rielezione per una sola volta.

Ciascun candidato alla presidenza deve nominare, prima delle elezioni, un candidato alla carica di *Deputy President*³⁵ che, una volta eletto, può essere rimosso dal suo incarico con il procedimento di *impeachment*, attivabile nei medesimi casi previsti per il Presidente.

La formazione del *Cabinet* rientra tra le attribuzioni del Presidente: ai sensi dell'art. 152 Cost., tuttavia, la nomina dei membri del *Cabinet* deve essere seguita dall'approvazione da parte dell'Assemblea nazionale, la quale può proporre, in qualsiasi momento, la rimozione dall'incarico di un membro dell'esecutivo, con una mozione di sfiducia supportata da almeno un terzo dei membri dell'Assemblea nazionale³⁶.

Quanto ai rapporti con il potere legislativo, attribuito dalla Costituzione al Parlamento, il Presidente promulga le leggi adottate

²⁷ La Costituzione del 2010 divide il territorio keniano in 47 contee e nel marzo del 2013 si sono svolte le prime elezioni per le autorità locali.

²⁸ La riforma del 2010 introduce, dunque, un Parlamento bicamerale, articolato in Assemblea nazionale, rappresentativa del «people of the constituencies and special interests» (art. 95 Cost.), e Senato, istituito in rappresentanza delle contee (art. 96 Cost.).

²⁹ Art. 130 Cost.

³⁰ Art. 131 Cost.

³¹ Art. 136 Cost.

³² Art. 145 Cost.

³³ Art. 132 Cost.

³⁴ Art. 146 Cost.

³⁵ Art. 150 Cost.

³⁶ Art. 152 Cost.

dall'organo parlamentare; entro 48 ore dal ricevimento del *Bill*, il Presidente può promulgare la legge o rinviarla alle Camere con osservazioni. In caso di riadozione del *Bill* a maggioranza dei due terzi dell'Assemblea nazionale e dei due terzi della delegazione del Senato (nel caso di *bills* che richiedono anche l'approvazione della Camera alta), il Presidente deve promulgare la legge³⁷.

Anche se – in controtendenza con gli altri Stati dell'Africa orientale – il Paese non ha mai vissuto sotto un regime militare, «l'era del partito unico avviata da Jomo Kenyatta poco dopo l'ottenimento dell'indipendenza, ha privato il Kenya di istituzioni democratiche dotate di una consolidata identità, oltre che di un radicamento diffuso»³⁸. Tuttavia, l'apertura al multipartitismo non ha contribuito al rafforzamento del ruolo dei partiti e della rappresentanza come limite allo strapotere del Presidente: le formazioni politiche comparse dopo la fine del monopartitismo si contraddistinguono per l'identificazione tribale e personale, nonché per una debole ideologia di base.

Altro elemento, tutt'altro che secondario, di cui tener conto nel processo di accentramento del potere nelle mani del Presidente è l'aspetto finanziario: l'obiettivo dei diversi gruppi è quello di accedere alle risorse pubbliche, finanziando le campagne elettorali presidenziali per ottenere in cambio l'assegnazione di commesse pubbliche. La complessità del quadro che ne deriva è ben testimoniata dalle ultime tornate elettorali, segnata da accesi scontri tra il presidente eletto e l'opposizione. Le elezioni del 2013 vedono la vittoria di Uhuru Kenyatta su Raila Odinga, che contesta i risultati elettorali, facendo ricorso alla Corte Suprema. Quest'ultima, avendo rilevato illegalità e irregolarità, annulla il risultato delle elezioni presidenziali; trattasi del primo caso nel continente africano di annullamento di un'elezione presidenziale da parte di un organo giudiziario; le nuove elezioni riconfermano la vittoria di Kenyatta. Nel medesimo clima di tensione si sono svolte anche le elezioni del settembre 2022, nelle quali William Ruto ha ottenuto la presidenza con il 50,5% dei voti.

4. Il Ghana

La Repubblica del Ghana è stato il primo Paese dell'Africa sub-sahariana ad ottenere l'indipendenza dalla madrepatria, nel 1957. Inizialmente, l'assetto costituzionale post-indipendenza trova definizione nel *Constitution Order in Council*, documento fortemente ispirato al modello britannico e che pone il Governatore generale quale rappresentante del Capo di Stato, la Regina d'Inghilterra. L'abbandono della forma di stato monarchica e il passaggio alla repubblica implica l'adozione, nel 1960, di una nuova Costituzione, introduttiva da una forma di governo presidenziale, su ispirazione del modello statunitense; l'allora primo ministro, Kwame Nkrumah, assume la carica di primo Presidente della Repubblica del Ghana³⁹. Nel 1960, il testo costituzionale viene emendato per rendere il Ghana uno Stato a partito unico; al Presidente viene attribuito il potere di sciogliere il Parlamento e di

³⁷ Art. 115 Cost.

³⁸ J. Valjean, *Kenya, prove di democrazia*, in *Limes – Africa italiana*, 11/2017.

³⁹ Cfr. D. Austin, *Politics in Ghana: 1946–1960*, Oxford University Press, Londra 1964.

governare mediante decreti presidenziali. I timori per la degenerazione in “dittatura del Presidente” portano all’abbandono del modello presidenziale così come delineato dalla prima Costituzione repubblicana e al ritorno ad un sistema ispirato all’esperienza inglese.

La seconda Costituzione, adottata nel 1969, prevede un Presidente privo di poteri esecutivi, e un primo ministro alla guida del governo, formato da ministri selezionati tra i parlamentari⁴⁰. Tuttavia, la fragilità del sistema e l’accentuata instabilità interna fanno sì che l’assetto parlamentare abbia vita breve: nel 1972, infatti, un colpo di stato militare spazza via la Costituzione del 1969 e inaugura una parentesi di regime militare che si protrae fino al 1979.

Nel 1979 entra in vigore la terza Costituzione del Ghana, con la quale si torna ad un modello presidenziale, ma che, come la precedente, va ben presto incontro alla sospensione a seguito di un altro colpo di stato che riporta il Paese sotto in regime militare dal 1981 al 1992.

La quarta – e tutt’ora vigente – Costituzione della Repubblica del Ghana del 1992 delinea un sistema ibrido, che riprende istituti tanto dal modello statunitense quanto da quello britannico. La forma di governo adottata è quella presidenziale, con una rigida separazione dei poteri e un sistema di *checks-and-balances* che garantisce, almeno sul piano formale, un equilibrio tra i diversi organi. Il Presidente è posto al vertice dell’esecutivo ed eletto a suffragio universale diretto – insieme al vice-presidente – ogni quattro anni, secondo la formula del *majority system*: vince il candidato che ottiene la maggioranza assoluta dei voti e se nessun candidato riesce ad ottenere tale maggioranza, si procede al secondo turno di ballottaggio tra i primi due candidati. Il mandato presidenziale è rinnovabile una sola volta⁴¹.

La maggioranza dei ministri che formano la compagine governativa deve avere origine parlamentare (art. 78 Cost.) e il vice-presidente e i ministri che non ricoprono la carica di deputati possono partecipare alle sedute parlamentari, senza diritto di voto⁴². L’art. 69 Cost. prevede che su iniziativa di almeno un terzo dei membri del Parlamento si possa avviare il procedimento per la rimozione del Presidente dal suo ufficio, nel caso in cui si ritenga che «(b) to have conducted himself in a manner – (i) which brings or is likely to bring the high office of President into disrepute, ridicule or contempt; or (ii) prejudicial or inimical to the economy or the security of the State; or (c) to be incapable of performing the functions of his office by reason of infirmity of body or mind».

Inizialmente, l’idea di dar vita ad un assetto costituzionale ibrido deriva dalla volontà di dotare la Repubblica del Ghana di un «improved and effective fundamental law of the land that derives the best of both the British and American systems»⁴³. Tuttavia, a distanza di qualche anno è emerso che, sebbene abbia servito il Paese piuttosto bene, la Costituzione ibrida contiene

⁴⁰ Per approfondimenti, si rinvia a K. Shillington, *Ghana and the Rawlings Factor*, Macmillan Press, Londra 1992; si veda anche R.E. Van Gyampo, E. Graham, *Constitutional hybridity and constitutionalism in Ghana*, in *Africa Review*, 2014, 145 ss.

⁴¹ Artt. 57,60 e 66 Cost.

⁴² Art. 112 Cost.

⁴³ Cfr. R.E. Van Gyampo, E. Graham, *Constitutional hybridity and constitutionalism in Ghana*, in *Africa Review*, 2014, 145.

«provisions that flout the principle of constitutionalism»⁴⁴, a partire dagli eccessivi poteri riservati al Presidente. Come opportunamente evidenziato in dottrina, «The president has the overwhelming power of appointment and patronage and appoints ‘virtually everybody’ in Ghana. He has a say in the appointment of officers he does not appoint directly. The government of Ghana is his government and from ministers, heads of boards, agencies, commissions, mayors, and members of the council of state, he is the appointing authority»⁴⁵.

5. Il Gambia

Il Gambia è l'ultimo Stato, tra quelli in questa sede presi in considerazione, a raggiungere la piena indipendenza dalla Gran Bretagna, nel febbraio del 1965. A far data dal 1965, tre sono le Costituzioni che si succedono nel Paese: la prima, del 1965, che dà al Gambia un assetto monarchico; la seconda, entrata in vigore nel 1970, sancisce il passaggio dalla monarchia alla repubblica. La terza e tuttora vigente Costituzione viene approvata nel 1997 e conferma la scelta presidenziale del precedente testo costituzionale.

Così come per le altre ex colonie britanniche, anche nel caso del Gambia, la nascita del nuovo Stato sovrano è il risultato di un processo di negoziati e di accordi tra la ex colonia e il governo britannico: in particolare, spiccano nel processo di negoziati, il Governatore generale, Sir John Paul, e D.K. Jawara, leader del partito di maggioranza *People's Progressive Party*, che ottiene nel 1962 la carica di primo ministro⁴⁶, mentre il sovrano inglese continua a rivestire il ruolo di Capo dello Stato.

Dopo una breve parentesi monarchica in cui titolare del potere esecutivo è ancora la regina d'Inghilterra, nel 1970, a seguito dell'esito del referendum, il Gambia si proclama Repubblica⁴⁷ e Jawara assume la carica di Presidente. La prima Costituzione repubblicana non presenta significative novità, risultando piuttosto una mera continuazione del testo costituzionale dell'indipendenza; l'unica differenza di rilievo è rappresentata dal fatto che il Primo Ministro in carica al momento del passaggio dalla monarchia alla repubblica, come anticipato, assume la presidenza, sostituendosi alla Regina e al Governatore Generale nell'esercizio del potere esecutivo. La Costituzione del 1970 prevede la presenza di un Presidente che racchiude in

⁴⁴ *Ivi.*

⁴⁵ *Ivi.* In argomento, si vedano anche A.K. Frempong, *Constitution-Making and Constitutional Rule in Ghana*, CODESRIA Books, Dakar 2007, e R.E.V. Gyampo, *The State of Political Institutions in Ghana*, Lambert Academic Publishing Ltd, Saarbrücken 2013.

⁴⁶ *The Gambia Since Independence, 1965-1980: 15 years of nationhood*, Banjul 1980, p. 5.

⁴⁷ La prima proposta di Costituzione repubblicana viene avanzata da Jawara nell'aprile del 1965, motivata dalla difficoltà di distinguere i poteri detenuti dal Governatore generale da quelli del Primo Ministro; inoltre, chiedeva l'ampliamento delle attribuzioni di quest'ultimo. La proposta viene ostacolata dal partito di opposizione, in cui leader ritiene pericolosa la forma di governo repubblicana dal momento che avrebbe attribuito «too much power to one man, which was dangerous for the country's multiparty democracy». Nel 1969, il Primo Ministro Jawara e il PPP sottopone al parlamento una nuova proposta di Costituzione repubblicana che rappresentava, nelle parole dei suoi promotori, il coronamento dell'indipendenza politica del Gambia.

sé le funzioni di Capo di Stato, Capo del Governo e comandante in capo delle forze armate⁴⁸. Il Presidente è eletto a suffragio universale diretto con sistema elettorale maggioritario e mandato di cinque anni; in caso di parità tra i due candidati, è il Parlamento a scegliere il Presidente con voto segreto⁴⁹. Il Presidente è titolare del potere esecutivo, esercitato direttamente o indirettamente attraverso i ministri; il vice-presidente e i ministri compongono il Cabinet, responsabile dinanzi al Parlamento⁵⁰.

È previsto l'istituto dell'*impeachment*: il procedimento di messa in stato di accusa del Presidente è avviabile su iniziativa di almeno la metà dei componenti della *House of Representatives* in caso di sospetta violazione della Costituzione o «any gross misconduct»⁵¹; qualora la mozione ottenga il voto favorevole di almeno i due terzi dei deputati, il *Chief Justice* incarica un tribunale di investigare e riferire al Parlamento, cui spetta l'ultima parola: con maggioranza dei due terzi dei suoi membri, può dichiarare colpevole il Presidente e costringerlo alle dimissioni.

La stabilità della prima repubblica del Gambia e della presidenza Jawara viene interrotta da un violento e sanguinoso colpo di stato nel 1981, guidato dal Kukoi Samba Sanyang, che per due volte era stato sconfitto alle elezioni. A differenza della maggior parte dei colpi di stato verificatisi sul suolo africano, questo viene guidato da «civilian radicals, particularly Kukoi Samba Sanyang, a failed NCP candidate in 1977, and Pap Cheyassin Secka, the leader of the small National Liberation Party», supportati da un'ampia parte delle Forze paramilitari. L'insurrezione si protrae per quasi una settimana, lasciando sul terreno di scontro oltre cinquecento vittime e viene repressa solo grazie all'esercito senegalese, intervenuto su richiesta del presidente Jawara. L'episodio è seguito dalla stipula nel 1982 del Trattato di Confederazione istitutivo della Confederazione del Senegambia, che verrà sciolta sette anni dopo, nel 1989⁵².

Nel 1994, un nuovo colpo di stato guidato dal luogotenente Yahya Jammeh porta alla sospensione della Costituzione del 1970 e alla fine della democrazia multipartitica più longeva del continente africano. L'8 agosto del 1996, a seguito dell'esito positivo del referendum popolare, viene approvata una nuova Costituzione repubblicana che entra in vigore il 16 gennaio 1997, con la quale si introduce l'Assemblea nazionale, in sostituzione della *House of Representatives*, soppressa nel 1994 dai golpisti⁵³.

L'*Armed Forced Provisional Ruling Council* (AFPRC) – il gruppo militare al potere – trasforma se stesso in partito politico (l'*Alliance for Patriotic Reorientation and Construction* (APRC) e supporta la candidatura di Jammeh, che sarà il secondo presidente del Gambia eletto in 31 anni di indipendenza.

⁴⁸ Art. 21 Cost. 1970.

⁴⁹ Art. 34 Cost. 1970.

⁵⁰ Artt. 49 e 50 Cost. 1970.

⁵¹ Art. 38 Cost. 1970.

⁵² Per approfondimenti sulla dissoluzione della confederazione, cfr. A. Hughes, *The Collapse of the Senegambian Confederation*, in *Journal of Commonwealth & Comparative Politics*, 30/2 (1992): 200–222.

⁵³ Cfr. D. Perfect, *Politics and Society in The Gambia since Independence*, in *History Compass*, 6/2 (2008), 426–438.

Il Testo costituzionale che dà avvio alla seconda Repubblica reca in apertura un Preambolo nel quale si rimarca come esso sia il frutto della volontà del popolo gambiano («We the people of The Gambia have accomplished a great and historic task. We have had our say on how we should be governed»), elaborato in risposta al «self-perpetuating rule of the recent past».

Sulla scorta della Costituzione del 1970, il testo in vigore dal 1997 delinea una forma di governo presidenziale. Il Presidente è Capo di Stato e di Governo e comandante in capo delle forze armate⁵⁴; è eletto a suffragio universale diretto, con mandato di durata quinquennale e può essere rimosso dal suo ufficio nel caso in cui l'Assemblea nazionale approvi una mozione di sfiducia con il voto favorevole di almeno i due terzi dei suoi membri⁵⁵. In caso di approvazione della mozione di sfiducia, lo Speaker dell'Assemblea nazionale «shall request the Independent Electoral Commission to call for a referendum within thirty days of the passing of such motion to endorse or reject the decision of the National Assembly and where such decision is endorsed the President shall vacate the office»⁵⁶. Oltre alla mozione di sfiducia, ai sensi dell'art. 67 Cost., l'Assemblea nazionale può proporre una mozione di rimozione sottoscritta da non meno della metà dei suoi membri, nei casi di «abuse of office, wilful violation of the oath of allegiance or the President's oath of office, or wilful violation of any provision of this Consultation, or (b) misconduct in that- (i) he or she has conducted himself in a manner which brings or is likely to bring the office of President into contempt or disrepute; or (ii) he or she has dishonestly done any act which is prejudicial or inimical to the economy of The Gambia or dishonestly omitted to act with similar consequences», l'Assemblea nazionale può proporre una mozione di rimozione sottoscritta da non meno della metà dei suoi membri.

Quanto al sistema elettorale per le elezioni presidenziali, il testo costituzionale prevede un maggioritario a doppio turno: vince le elezioni il candidato che, al primo turno, ottenga il cinquanta per cento più dei voti validi; se nessun candidato dovesse raggiungere suddetto risultato, si passa al ballottaggio tra i due candidati che hanno ottenuto il maggior numero di voti, entro quattordici giorni dal primo turno⁵⁷.

Il testo costituzionale non prevede limiti ai mandati presidenziali e tale lacuna ha aperto le porte a ventidue anni di presidenza autoritaria di Jammeh, sconfitto dal leader dell'opposizione, Adama Barrow, nelle elezioni del dicembre del 2016.

La forte personalizzazione del potere, alimentata dalla debolezza del sistema politico-partitico, genera una crisi politica seguente alle elezioni – dovuta alla non accettazione da parte del Presidente uscente dei risultati elettorali – che induce gli Stati dell'*Economic Community of the West African States* a mobilitare le truppe con mandato di intervenire in caso di tentativi di rovesciamento del governo da parte di Jammeh. Nel gennaio del 2017, l'ex Presidente lascia il Gambia: termina, così, definitivamente la lunga parentesi

⁵⁴ Art. 61 Cost. 1997.

⁵⁵ Art. 63 Cost. 1997.

⁵⁶ *Ivi.*

⁵⁷ Artt. 46-48 Cost. 1997.

dittatoriale e inizia la transizione verso la costruzione di uno Stato democratico; transizione che richiede la stesura di una nuova Costituzione e l'istituzione di una *Truth, Reconciliation and Reparations Commission* incaricata di indagare sulle violazioni dei diritti umani verificatesi tra il 1994 e il 2017. Nel 2017 si ha, inoltre, l'istituzione di una Commissione costituzionale, cui viene attribuito il compito di redigere una nuova Costituzione, adottando un approccio partecipativo e consultivo, al fine di raccogliere le opinioni dei cittadini sui principali problemi inerenti all'assetto costituzionale.

La bozza della Costituzione viene sottoposta al Presidente e al Parlamento nel marzo del 2020: essa è foriera di una serie di misure volte al rafforzamento della democrazia, quali, ad esempio, la previsione di un limite al mandato presidenziale, la definizione di limiti del potere esecutivo, un *Bill of Rights* adeguato agli standard internazionali. Tuttavia, la proposta non ottiene i voti necessari in Parlamento per poter entrare in vigore, ostacolata dai sostenitori della compagine governativa al potere⁵⁸.

6. Un quadro d'insieme

Dopo aver preso in esame singolarmente le esperienze e le evoluzioni costituzionali di Nigeria, Kenya, Gambia e Ghana, appare utile tentare di tracciare un quadro complessivo dell'affermazione e della declinazione del presidenzialismo – o meglio dell'assetto presidenzialista – nei suddetti Paesi. La forma di governo che si afferma nelle ex colonie dopo la breve parentesi monarchica presenta una serie di elementi che accomunano le diverse esperienze nazionali. Essa nasce dal fallimento della forma di governo parlamentare ispirata al modello di matrice britannica, inadeguata in contesti multietnici e ad elevata frammentazione politica. Quella presidenzialista sembra esse la via più percorribile, anche se apre le porte a lunghi periodi di dittatura militare (Nigeria, Gambia e Ghana) o del presidente (Kenya), i cui strascichi continuano ad influenzare il funzionamento delle attuali forme di governo.

Dalla prospettiva del dato formale, il presidenzialismo, di ispirazione nordamericana, presenta tratti comuni negli ordinamenti post-indipendenza. Tutti optano per un Presidente che racchiude in sé la carica di Capo di Stato e di Governo, e di Comandante in capo delle forze armate, eletto a suffragio universale diretto con sistema maggioritario a doppio turno e con un limite ai mandati (eccezion fatta per il Gambia).

Il Presidente è titolare del potere esecutivo, che esercita congiuntamente al governo, composto da ministri di nomina presidenziale, i quali entrano in carica previa convalida dell'organo parlamentare. Il Presidente definisce la politica interna ed estera; esercita il potere di grazia; promulga le leggi adottate dal parlamento e può esercitare il veto sospensivo, superabile con la riapprovazione della legge da parte del parlamento a maggioranza qualificata. In linea con le

⁵⁸ Cfr. S. Nabaneh, *Attempts at Constitutional Reform in The Gambia: Whither the Draft Constitution?*. In IACL-AIDC Blog (29 September 2020), consultabile al seguente indirizzo <https://blog-iacl-aidc.org/2020-posts/2020/9/29/attempt-at-constitutional-reform-in-the-gambia-whither-the-draft-constitution>.

caratteristiche proprie del presidenzialismo, non è previsto il rapporto di fiducia e il Presidente non ha il potere di scioglimento dell'organo parlamentare, il quale può porlo in stato di accusa attraverso l'attivazione della procedura di *impeachment*.

Almeno sul piano formale, dunque, gli ordinamenti presi in esame presenterebbero i tratti tipici del modello presidenziale. Tuttavia, ad accomunarli è, sul piano sostanziale, l'attuazione degenerativa di detto modello, basata sulla netta preminenza del Presidente, sulla forte debolezza dell'organo parlamentare e dei partiti, nonché sul ruolo tutt'altro che secondario dell'esercito. Di fatto, le Costituzioni elaborate per dare stabilità ai nuovi ordinamenti si sono rivelate, al collaudo, fragili ed inadeguate⁵⁹, facendo sì che l'«hegemonic presidency has become an enduring fixture on the continent's political landscape»⁶⁰.

7. Considerazioni conclusive

L'acquisizione eterodiretta e negoziata dell'indipendenza delle ex colonie britanniche qui prese in esame ha portato le stesse a dotarsi di ordinamenti ispirati ai modelli occidentali, rispetto ai quali, tuttavia, è emerso prepotentemente che non posseggono né un substrato culturale né storico-antropologico adeguato.

I giovani Stati dell'Africa post-coloniale si sono trovati a costruire impianti costituzionali su basi giuridiche stratificate nel tempo e nello spazio, rispondenti a realtà complesse dal punto di vista sociale, culturale, religioso ed economico. Modelli costituzionali d'ispirazione occidentale, unitamente alle carte dei diritti universali, sono stati adottati dalla maggioranza delle neo-formazioni statuali, ma in fase operativa si sono spesso dimostrati incapaci di rispondere alle esigenze primarie delle popolazioni cui si rivolgevano.

Il tentativo di importare negli ordinamenti presi in esame il modello Westminster si è rivelato fallimentare, così come il passaggio ad esperienze di governo parlamentare, che pure hanno avuto vita breve. Al tempo stesso, l'imitazione del modello presidenziale statunitense ha dato vita ad un'attuazione degenerativa dello stesso, ossia a regimi presidenzialisti autoritari, dove netta è la preminenza del Presidente – supportato dalla compagine militare –, i cui poteri non sono controbilanciati dall'organo parlamentare.

Gli assetti presidenzialisti – o iper-presidenzialisti – fanno emergere con forza la necessità di affermare la *rule of law*, il sistema dei *checks and balances*, e la tutela dei diritti fondamentali, sebbene, sul piano formale, il panorama delineato dai costituenti risulti rassicurante in termini di liberal-democrazia⁶¹.

⁵⁹ Cfr. 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.

⁶⁰ Cfr. G.K. Kieh, *The "Hegemonic Presidency" in African Politics*, cit. 36.

⁶¹ Cfr. R. Orrù, *Africa subsahariana: dalla "democrazia impossibile" alla "democrazia illiberale" senza passare per la "democrazia costituzionale"?*, in *DPCE Online*, 3/2020, 4109-4134.

Sul piano sostanziale, la transizione democratica appare lunga e complessa, a causa della notevole estensione dei poteri presidenziali, non scalfiti neanche dall'istituzionalizzazione di elezioni multipartitiche, non di rado, tra l'altro, accompagnate da violenza che assume la connotazione di mezzo di intimidazione e di manipolazione delle elezioni e reazione a tale manipolazione⁶².

Paola Costantini
Dipartimento di Scienze Politiche
Università degli Studi di Teramo
Pcostantini2@unite.it

⁶² L. Laasko, *Electoral Violence and Political Competition in Africa*, in *Oxford Research Encyclopedias*, 2019, <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.1344>.