

# Convergenze in senso iper-presidenziale nell’Africa australe: Namibia, Zambia e Zimbabwe

di Tony Giorgio

**Abstract:** *Hyper-presidential convergences in Southern Africa: Namibia, Zambia and Zimbabwe* – Namibia, Zambia and Zimbabwe are three Southern African states that have a degenerative version of presidentialism in implementation practice, namely the hyper-presidential system. In all three legal orders, the president acquires enormous authority, with direct control over the legislative, executive and judicial branches of power. In addition, the lack of a strong political opposition contributes even more to consolidating the preeminent role of the Head of State and perpetuating its governability. Despite efforts to reform these political systems, presidential power remains predominant, seriously undermining human rights, democracy and political participation.

**Keywords:** Forms of Government; Hyper-presidential system; President; Namibia; Zambia; Zimbabwe.

1317

## 1. Una breve introduzione

Storicamente, l'autoritarismo fa tornare alla mente tutti quei regimi che impiegano strumenti extra-giuridici per reprimere qualsivoglia forma di dissenso. Considerati gli ingenti costi degli obsoleti metodi di repressione, il “*new authoritarianism*” (modello organizzativo sorto al declinare del secolo trascorso), differentemente, combina aspetti democratici formali con contenuti concreti di natura prettamente antidemocratica<sup>1</sup>.

Il presente elaborato prende in analisi le esperienze costituzionali di tre Stati nell’Africa australe: Namibia, Zambia e Zimbabwe. Al termine della Guerra Fredda, l’esplosione di Costituzioni scritte, basate sulla garanzia dei diritti fondamentali in Stati precedentemente illiberali, ha fatto sperare in una terza ondata di democratizzazione, dacché le attuali Carte costituzionali esibiscono, invero, un invidiabile set democratico di *core values*<sup>2</sup>. Dopo circa un trentennio, le enormi aspettative sono rimaste disattese dal momento che la prassi si è incaricata di dimostrare come all’interno dei Paesi indagati è erroneo parlare di sistemi giuridici

<sup>1</sup> Ampi ragguagli in S. Levitsky, L.A. Way, *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War*, Cambridge, 2010, 15 ss. e I. Krastev, *Paradoxes of the New Authoritarianism*, in *Journal of Democracy*, n. 2/2011, 5 ss.

<sup>2</sup> Per un approfondimento in prospettiva generale, da ultimo, R. Orrù, *Africa subsahariana: dalla “democrazia impossibile” alla “democrazia illiberale” senza passare per la “democrazia costituzionale”?*, in *DPCE online*, n. 3/2020, 4131 ss.

pienamente democratici, decretando fallimentare l'adesione veemente e senza riserve alla *Western Legal Tradition*. Costituzioni formali e Costituzioni materiali risultano sovente separate da un baratro incolmabile<sup>3</sup>.

Il presente contributo sostiene che l'insuccesso di detti ordinamenti, nella maggior parte dei casi, è frutto di deviazioni rispetto allo schema teorico del presidenzialismo di matrice nordamericana, costituendo piuttosto forme di presidenzialismo autoritario denotate da un netto squilibrio tra i poteri a vantaggio del Presidente<sup>4</sup>. Siffatto inedito modellino della forma di governo degenerata del *post Cold War* prende il nome di "iper" o "super" presidenzialismo.

Come verrà descritto più dettagliatamente in seguito, guardando ai vari testi costituzionali, tale sistema consegna ai Presidenti l'autorità di dominare il ramo esecutivo e di controllare, al contempo, quello legislativo. L'iper-presidenzialismo è un assetto della forma di governo polarizzato tra la preminenza del Presidente e la marginalità dell'istituzione parlamentare<sup>5</sup>. In particolare, la figura presidenziale ha il potere di nominare e rimuovere a sua discrezione le cariche apicali appartenenti all'organismo collegiale dell'esecutivo (*rectius*: Cabinet o Governo). Il Capo dello Stato, dunque, gode di molteplici poteri che lo pongono al di sopra del sistema di pesi e contrappesi. Sono poteri simili a quelli della Corona – che si rifanno alle vecchie concezioni delle prerogative monarchiche – in quanto al Presidente vengono concessi i cosiddetti "*prerogative powers*": lo scioglimento del Parlamento, l'immunità dall'accusa, nonché poteri pseudo-legislativi (*recte*: *Orders-in-Council* nella tradizione inglese)<sup>6</sup>. Nello sforzo di rintracciare un minimo di giustificazione teorica alle prassi personalistiche e autoritarie africane, è stato alimentato un filone di pensiero volto a individuare un collegamento del c.d. "*présidentialisme négro-africain*" con una supposta tradizione del *leader* della comunità cui i soggetti sono sottoposti<sup>7</sup>. Tale locuzione riconduce alla figura del Presidente che dispone di poteri ad ampio raggio, quasi del tutto sconfinati<sup>8</sup>.

I regimi degenerativi africani del presidenzialismo, introdotti da Presidenti carismatici e iconici all'interno della dura realtà del *Weak State*, vengono giustificati quali forme democratiche di governo che rispondono

<sup>3</sup> In proposito 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. 572.

<sup>4</sup> Per una ricognizione precisa e puntuale sul tema in oggetto, cfr. M. Volpi, *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*, Torino, VI ed., 2016, 155 ss.

<sup>5</sup> Per una ricca ricostruzione in chiave comparata (comprese le specificità del contesto africano) dei profili istituzionali, politici e culturali cfr. T. Groppi, *Occidentali's Karma? L'innesto delle istituzioni parlamentari in contesti "estranei" alla tradizione giuridica occidentale*, in *Federalismi.it*, n. 5/2019, 2 ss.

<sup>6</sup> Per una trattazione più ampia delle vicende giuridiche britanniche cfr. J. McLean, *Searching for the State in British Legal Thought: Competing Conceptions of the Public Sphere*, Cambridge, I ed., 2012, 67 ss.

<sup>7</sup> In tali termini, v. sul tema le critiche osservazioni di J. Gicquel, *Le présidentielisme négro-africain*, in AA.VV., *Mélanges offerts à Georges Burdeau, Le pouvoir*, Paris, 1977, 702 ss.

<sup>8</sup> In tema, da ultimo, cfr. R. Tarchi, *Riflessioni in tema di forme di governo a partire dalla dottrina Mauro Volpi*, in *DPCE online*, vol. 49, n. 4/2021, 4296-4297.

alle esigenze di ricostruzione del potere statale. Ben presto, tuttavia, le prospettive di democratizzazione, sviluppo e modernizzazione del continente, da una parte della *leadership* africana emergente, si rivelano sostanzialmente più ipotetiche che fattuali. La centralizzazione del potere fornisce ai *leader* pseudodemocratici gli strumenti per mantenere saldamente il comando, consentendo loro di cooptare i membri dell'opposizione attraverso il clientelismo, ergo, di indebolire la competizione politica alla base. Infine, garantisce al Presidente di sottrarsi dalla responsabilità democratica personale, scaricando la colpa degli eventuali fallimenti politici unicamente sul *Cabinet*.

Il super-presidenzialismo non è solo antidemocratico, bensì mina la stabilità e la forza complessiva delle istituzioni pubbliche e, di conseguenza, il progetto di costruire uno Stato più forte e efficace. In particolar modo, la *leadership* presidenziale africana ha sempre più privilegiato la fedeltà – piuttosto che la conoscenza diretta delle esigenze locali – nella selezione dei funzionari pubblici. La dipendenza istituzionale fa sì che i funzionari si sforzino di compiacere più i loro superiori che i loro elettori. Tutto ciò comporta che i responsabili nazionali, sovente, non dispongono delle informazioni necessarie per attuare delle politiche adeguate al determinato contesto, ragion per cui il processo decisionale si trasforma in un “gioco a indovinare”<sup>9</sup>.

In altri e più diretti termini, l'iper-presidenzialismo è un chiaro esempio di quello che la studiosa americana di diritto, Kim Lane Scheppele, descrive come un “*Frankenstate*”, in quanto abbina le peggiori pratiche esistenti in tutte le aree della *governance*: gli «*interaction effects of perfectly reasonable pieces*» portano alla definitiva creazione di un “mostro”. Il c.d. “*monster*”, in tal caso, fa riferimento a una carica presidenziale che ha il potere di dominare l'ordinamento politico formale e informale di un determinato Stato, mascherando al contempo il progetto autoritario con il linguaggio del costituzionalismo pluralista<sup>10</sup>.

## 2. La cornice politico-istituzionale namibiana

La Namibia, solamente il 21 marzo 1990, in seguito ad un interminabile e feroce periodo di scontri, raggiunge l'agognata indipendenza dal Sudafrica, da cui era amministrata. Per tale motivazione risulta essere una delle nazioni più giovani dell'intera Africa. Da allora, la Repubblica della Namibia è “*on paper*” una democrazia multipartitica, con valori normativi sanciti da una Costituzione varata nel medesimo anno<sup>11</sup>.

A far data dall'indipendenza, l'*ex* movimento di liberazione nazionale *South West African People's Organisation* (da qui in avanti semplicemente SWAPO), con alla guida il Presidente Sam Nujoma, consolida la sua

<sup>9</sup> Cfr. E. Frantz, *Authoritarianism: What Everyone Needs to Know*, Oxford, 2018, 21 ss.

<sup>10</sup> Tra le prime a precisare i caratteri della “*constitutional retrogression*”, cfr. K.L. Scheppele, *The Rule of Law and the Frankenstate: Why Governance Checklists Do Not Work*, in *Governance*, n. 4/2013, 559 ss.

<sup>11</sup> Sul punto cfr. R. Orrù, *I Paesi dell'Africa subsahariana*, cit., 582 ss.

posizione quale partito dominante di governo<sup>12</sup>. Nella prima tornata legislativa del 1994, la SWAPO ottiene una maggioranza parlamentare dei due terzi, sino a giungere a più dell'80% in quella del 28 novembre 2014. Il candidato alla presidenza del partito ha sempre riscosso una percentuale di voti maggiore nelle elezioni presidenziali rispetto a quella conquistata dalla SWAPO nelle parlamentari parallele (nel 2014, Hage Geingob raggiunge la percentuale record dell'86% dei voti, diventando il terzo presidente eletto della Namibia).

Il partito socialista è tuttora riconosciuto e rispettato per il suo ruolo di movimento di liberazione anticoloniale e per la conseguente "costruzione" dell'identità namibiana. Tuttavia, vi è una crescente frustrazione nei confronti del partito dominante per le continue discrepanze socio-economiche nei trent'anni successivi all'indipendenza che hanno portato a un enorme disuguaglianza tra i ceti sociali. A testimonianza di ciò, le ultime elezioni della *National Assembly* e del Presidente avvenute nello stesso giorno, il 27 novembre 2019, hanno segnato un cambiamento politico epocale, poiché la SWAPO perde la maggioranza parlamentare dei due terzi per un seggio (*rectius*: 63 scranni conquistati sui 96 totali), e il Presidente Geingob si riconferma per un secondo mandato di cinque anni con un minimo storico del 56,3% dei voti. Il partito di governo esce sconfitto in diverse regioni e in numerose città, tra cui la capitale Windhoek. In altri e più diretti termini, per la prima volta nella storia namibiana la supremazia politica della SWAPO si è erosa e singoli membri all'interno hanno invocato mezzi antidemocratici per limitare l'influenza e la diffusione dei partiti di opposizione.

Il sistema partitico della Namibia è in un processo di transizione: a causa della rigida legge elettorale proporzionale, vi sono numerosi partiti rappresentati solamente da pochi membri all'interno dell'Assemblea Nazionale, il che indebolisce la capacità dell'opposizione di coordinare azioni concertate. Ad oggi, la costruzione di coalizioni è raramente praticata. Una parte dell'elettorato, tuttavia, si è allontanata dal partito dominante in favore del principale movimento di opposizione, il *Popular Democratic Movement* (PDM). Sono presenti, altresì, partiti alternativi che si stanno facendo spazio nel panorama politico nazionale, uno su tutti il neonato *Landless People's Movement* (LPM) con a capo il leader Bernadus Swartbooi.

La forma di governo del Paese namibiano è riconducibile, *de iure*, a una Repubblica presidenziale<sup>13</sup>. Il potere esecutivo è in mano al Capo dello Stato che lo esercita attraverso il Governo (*recte*: il *Cabinet*), di cui è membro congiuntamente al Primo Ministro e a un numero di ministri facenti parte della *National Assembly*, scelti e nominati dallo stesso Presidente (art. 32.3.i Cost.). Le disposizioni contenute nella Carta costituzionale che pongono l'accento sulla responsabilità del Capo dell'esecutivo sono molteplici. *In primis*, il Presidente, salvo che sia diversamente stabilito dalla Costituzione o dalla legge, «*shall in the exercise*

<sup>12</sup> Sul tema, tra gli altri, cfr. G. Töttemeyer, *The Management of a Dominant Political Party system with particular reference to Namibia*, in *Government*, 2007, 2.

<sup>13</sup> Sull'assetto presidenziale delineato dalla Costituzione del 1990, cfr. J. Cottrell, *The Constitution of Namibia: An Overview*, in *Journal of African Law*, n. 1/1991, 60.

*of his or her functions be obliged to act in consultation with the Cabinet»* (art. 27.3 Cost.). Tale norma, introdotta dai Padri costituenti per timore di presumibili derive della forma di governo verso un iper-presidenzialismo, impone perlomeno l'onere di tenere in considerazione i pareri e le idee dei membri del Gabinetto. *In secundis*, con riferimento a determinate materie, tra le quali la dichiarazione dello *state of emergency*, il Presidente deve avere l'approvazione da parte dell'Assemblea Nazionale (art. 26 Cost.). All'interno del sistema di *checks and balances* tra i diversi organi costituzionali, ulteriore valvola di sicurezza è quella contenuta nell'art. 32.9 Cost., secondo il quale «*any action taken by the President [...] shall be capable of being reviewed, reversed or corrected [...] should there be a resolution proposed by at least one-third of all the members of the National Assembly and passed by a two-thirds majority of all the members of the National Assembly*».

L'elezione del Presidente della Repubblica è «*by direct, universal and equal suffrage*» (art. 28.2.a Cost.), e secondo un *majority system*: vince il candidato che riceve più del 50% dei voti espressi e qualora nessun candidato riesca ad ottenere tale maggioranza, si procede a un secondo turno di ballottaggio tra i primi due sfidanti che hanno conquistato il maggior numero di voti nel precedente scrutinio (art. 28.2.b Cost.).

A far data dal 1990, sono stati approvati soltanto tre<sup>14</sup> emendamenti all'unico testo costituzionale varato sinora, il primo<sup>15</sup> dei quali, adottato nel 1998, ha modificato l'art. 29 Cost., estendendo a tre il numero dei mandati presidenziali esclusivamente per il primo Presidente della Namibia indipendente, Sam Nujoma. Altrimenti, difatti, la Costituzione namibiana limita a due il numero di mandati presidenziali, pertanto, non può esserci un Presidente a vita (art. 29.3 Cost.). Il mandato è quinquennale, «*unless the President dies or resigns before the expiry of the said term or is removed from office*» (art. 29.1.a Cost.). Riguardo la rimozione dell'*Head of State* dal suo incarico, l'art. 29.2 Cost. contiene indicazioni specifiche: «la maggioranza dei due terzi di tutti i componenti dell'Assemblea Nazionale, confermata dall'analoga maggioranza di tutti i membri del *National Council*, può adottare una risoluzione dichiarando l'*impeachment* del Presidente per aver violato la Costituzione o, gravemente, una legge del Paese oppure per aver commesso altre gravi condotte o, infine, per aver mostrato incapacità a ricoprire il ruolo di Capo dello Stato con dignità e onore». Si tratta di una disposizione scarsamente elaborata dacché non viene predisposta una procedura per un'inchiesta separata e indipendente. L'effettiva rimozione, pertanto, potrebbe essere interamente motivata politicamente ma, al contempo, non vi è alcuna norma che escluda la possibilità di impugnarla giurisdizionalmente. In ogni caso, giacché non si riscontrano divieti all'interno del testo costituzionale, un Presidente rimosso potrebbe ripresentarsi, *de facto*, a una successiva elezione davanti al corpo elettorale quale candidato, se convinto di mantenere il sostegno popolare.

---

<sup>14</sup> *Namibian Constitution First Amendment Act, 1998 (Act 34 of 1998); Namibian Constitution Second Amendment Act, 2010 (Act 7 of 2010); Namibian Constitution Third Amendment Act, 2014 (Act 8 of 2014)*.

<sup>15</sup> *Namibian Constitution First Amendment Act, 1998 (Act 34 of 1998)* e pubblicato nella *Government Gazette n. 2014 on 24 December 1998: allows the first President of Namibia to hold the office of President for three terms, notwithstanding Art. 29.3 of the Constitution (which sets forth a limit of two terms)*.

Sono previste precise disposizioni qualora la carica di Presidente diventa vacante: il Vice-Presidente; il Primo Ministro; il Vice-Primo Ministro o una persona nominata dall'*Head of State* tra i membri del *Cabinet* subentra (nell'ordine, art. 34 Cost.) per il resto del mandato presidenziale nel caso in cui non manca più di un anno alla sua scadenza (art. 29.4.a Cost.), o in attesa di nuove elezioni presidenziali semmai l'arco temporale è superiore ai 365 giorni (art. 29.4.b Cost.). Ogniquale volta si verifica una vacanza presidenziale precedente al termine del mandato, essa viene ricoperta solamente per il «*unexpired period*», e il periodo di carica del Presidente sostituito non è considerato come *term* ai fini della limitazione del numero di mandati che un Presidente può svolgere (art. 29.6 Cost.).

La carica di Primo Ministro della Repubblica namibiana è attribuita al *leader* della maggioranza in Assemblea Nazionale ed è il principale collaboratore del Presidente, con il quale coordina l'attività di Governo (art. 36 Cost.). Ogni singolo ministro è responsabile parimenti sia nei confronti del Capo dello Stato che del Parlamento, individualmente per ciò che riguarda il loro ministero e collegialmente circa il lavoro del Gabinetto nel suo complesso<sup>16</sup>. Il numero esatto dei ministri non è espresso in Costituzione, ma è rimesso al libero apprezzamento della figura presidenziale.

L'art. 38 Cost. dispone che ministri e vice-ministri devono prestare giuramento dinanzi al Capo dello Stato prima di assumere l'incarico, mentre l'articolo seguente (art. 39 Cost.) prevede l'istituto del voto di sfiducia individuale all'indirizzo di un membro di Governo: «*the President shall be obliged to terminate the appointment of any member of the Cabinet, if the National Assembly by a majority of all its members resolves that it has no confidence in that member*».

Non è previsto un rapporto di fiducia tra esecutivo e legislativo, essendo il Governo designato direttamente dal Capo dello Stato e, di conseguenza, espressione indiretta della volontà popolare<sup>17</sup>.

Il Presidente, infine, sentito il parere del *Cabinet* ha la facoltà di sciogliere l'Assemblea Nazionale nell'eventualità che quest'ultima non riesca più a espletare le sue funzioni ordinarie in maniera effettiva<sup>18</sup>. Tuttavia, una peculiarità di siffatto regime anglofono africano è la regola del *simul stabunt vel simul cadent*, che si è mostrata un forte disincentivo allo scioglimento anticipato: «*should the National Assembly be dissolved a national election for a new National Assembly and a new President shall take place within a period of ninety days*» (art. 57.2 Cost.).

La separazione dei poteri nello Stato namibiano, come dimostrano approfondite ricerche, è limitata dalle notevoli funzioni esecutive del Presidente e dal dominio della SWAPO in entrambe le Camere del Parlamento. La capacità del legislativo di controllare l'esecutivo è

<sup>16</sup> P. Kaapama, L. Blaauw, E. Kaakunga, B. Zaaruka, *Consolidating Democratic Governance In Southern Africa: Namibia*, Johannesburg, I ed., 2007, 31 ss.

<sup>17</sup> Per una ricostruzione completa, cfr. I. Spigno, *Il caso namibiano, tra rispetto delle tradizioni culturali e lotta alla segregazione razziale: profili di storia costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 18/2011, 18 ss.

<sup>18</sup> Analogo potere non è, invece, previsto nei confronti della Camera alta del Parlamento bicamerale della *Republic of Namibia*, il *National Council*, che ha il compito di rappresentare le quattordici regioni del Paese.

circoscritta perché è presente un'ampia sovrapposizione di membri che siedono sia in Parlamento che nel *Cabinet*, e ciò permette al partito principale e all'*Head of State* di governare in modo quasi incontrollato. Altri organi istituzionali (quali il difensore civico, il revisore generale e la Commissione anticorruzione) sono soggetti a limitazioni materiali (*recte*: finanziarie e di personale) che influiscono negativamente sulle loro prestazioni. Questo riduce i controlli e gli equilibri sul Governo e, a volte, si traduce in indagini meno rigorose circa eventuali illeciti commessi dal Capo dello Stato. A causa della pandemia da Coronavirus, il Presidente Hage Geingob ha proclamato lo stato di emergenza per sei mesi, applicando diverse restrizioni in modo difforme e incrementando a dismisura il proprio potere.

Questa sezione si conclude con uno studio sul rapporto tra esecutivo e giudiziario nello Stato namibiano, dimostrando come le Corti sono abili nell'affermare la propria indipendenza (art. 78.2 Cost.). La magistratura raramente subisce pressioni visibili per conformarsi agli interessi politici di chi è al Governo. Le sentenze dell'Alta Corte e della Corte Suprema sono guidate dall'interpretazione delle leggi già esistenti. I banchi della magistratura non sono decretati in base alla fedeltà politica, bensì alle qualifiche. L'unica eccezione è la nomina del procuratore generale che rimane una decisione largamente politica.

Due sono stati, in particolare, i casi in cui si è verificato un aperto contrasto tra i due organi. In entrambi, *Ngoma v the Minister of Home affairs* (No. 206/2000) e *Sikunda v Government of the Republic of Namibia and another* (2) 2001 NR 86 (HC) 96, viene ordinato, dall'*High Court* e dalla *Supreme Court*, il rilascio dei ricorrenti, un richiedente asilo e un membro del partito d'opposizione. L'organo giudiziario in Namibia si è reso, dunque, autonomo e indipendente da ogni altro potere, sebbene l'esecutivo abbia provato ad esercitare la propria influenza<sup>19</sup>.

## 2.1 Incognite evolutive

Dopo più di tre decenni dall'indipendenza, la *Republic of Namibia* si trova di fronte a un bivio per quanto concerne il suo futuro politico-costituzionale. L'ex movimento di liberazione, trasformatosi in partito presidenziale, nonostante abbia mostrato uno stile di *leadership* e di governo autocratico ancorato a un sostegno elettorale schiacciante, ora si trova in una fase di declino. È stato sin troppo semplice per il partito socialista rendere omaggio, unicamente a parole, alla democrazia multipartitica, avendo un controllo statale totale e potendo plasmare la politica nazionale arbitrariamente. Ad oggi, la volontà della SWAPO di riconoscere apertamente un assetto democratico-pluralistico è messa a dura prova, poiché, così facendo, i partiti concorrenti avrebbero l'opportunità di acquisire maggiore influenza sulla base del supporto elettorale.

Ulteriore questione strategica emergente è quella relativa alla *governance* politica: gli ultimi membri influenti della prima generazione della lotta anticoloniale (che tuttora occupano ruoli apicali del partito e del

---

<sup>19</sup> Cfr. A. Dirri, *Recensione a C. Manga Fombad, Separation of Powers in African Constitutionalism*, in *Nomos*, n. 2/2017, 8-9.

*Cabinet*) saranno presto sostituiti a causa della loro senilità. Il partito di governo è sempre più segnato da conflitti interni e lotte di potere, e sarà significativo osservare il modo in cui tale transizione verrà gestita. Infine, vi è un tangibile timore che l'apparato di sicurezza nazionale (polizia e esercito), strettamente affiliato alla SWAPO, possa interferire pesantemente nella politica interna, non rispettando e disconoscendo un potenziale cambiamento politico al vertice dell'esecutivo.

L'esperienza namibiana nella prassi presenta tutte le caratteristiche di un "autoritarismo competitivo"<sup>20</sup>, benché l'ascesa di questo sistema si sia attenuata nelle elezioni del 2019 per via della determinazione dell'opposizione.

### 3. Dal multipartitismo al monopartitismo in Zambia

A far data dal 24 ottobre 1964, lo Zambia è il primo Paese dell'Africa subsahariana anglofona a raggiungere l'indipendenza<sup>21</sup> e nel medesimo anno si dota, altresì, di una Costituzione, nella quale l'art. 1 recita semplicemente «*Zambia is a sovereign Republic*».

In genere, le Carte costituzionali dell'Africa coloniale britannica *post*-indipendenza portano l'impronta del modellino *Westminster*, anche se non mancano differenze tra i diversi ordinamenti. In alcune, il Presidente sostituisce il Re in qualità di Capo di Stato; in altre, tra cui quella dello stesso Zambia, il *President* prende le funzioni finanche di Capo dell'esecutivo. Si può dedurre, pertanto, che viene riprodotto il "*Washington model*" piuttosto che quello della *ex* madrepatria. I poteri del Governatore coloniale passano in gran parte intatti nelle mani del *first President* zambiano, Kenneth David Kaunda (art. 32.1 Cost. 1964), appartenente all'*United National Independence Party* (da qui in avanti semplicemente UNIP).

I requisiti per la presidenza, elencati nel testo costituzionale dell'indipendenza, sono chiari e essenziali: essere cittadino zambiano, aver compiuto il trentesimo anno di età e, infine, essere iscritto nella lista degli aventi diritto al voto per la *National Assembly*, il Parlamento unicamerale dello Zambia (art. 33.2 Cost. 1964). Il mandato presidenziale corrisponde a quello parlamentare, vale a dire cinque anni, a meno che il Presidente non sciolga anticipatamente l'Assemblea politica. L'*Head of State* può essere rimosso dal suo incarico per incapacità mentale o fisica (art. 35.1 Cost. 1964), oppure per «*violation of Constitution or gross misconduct*», qualora la

---

<sup>20</sup> L'autoritarismo competitivo è proprio dei Paesi in cui, pur essendoci una competizione politica e, di conseguenza, elettorale (connesso diritto di voto), essa è alterata dal partito di governo che utilizza tutte le leve a disposizione per conservare il suo posto e impedire l'accesso al potere da parte delle opposizioni. Avvalendosi del ramo legislativo o giudiziario, in aggiunta a quello poliziesco e mediatico, il gruppo che detiene il potere agisce per evitare che gli venga sottratto. In taluni casi, questo concetto è sostituito da quello di "democrazia" o di "pseudodemocrazia" a indicare la natura ibrida, tra democrazia e dittatura, di tali regimi. Sul punto, di recente, cfr. M. Zola, *Autoritarismo competitivo, cos'è?*, in *East Journal*, 2019, 1.

<sup>21</sup> Per una ricostruzione dei passaggi cruciali che, a livello storico-giuridico, portano all'indipendenza dell'odierno Zambia, precedentemente noto con il nome di Rhodesia Settentrionale (*recte: Northern Rhodesia*) cfr. R. Hall, *Zambia*, London, 1965.

mozione venga sostenuta da almeno i tre quarti di tutti i deputati (art. 36 Cost. 1964).

La Costituzione del 1964 conferisce al Presidente un enorme potere esecutivo. La nomina dei ministri, selezionati tra i membri dell'Assemblea Nazionale, è di competenza presidenziale. I ministri costituiscono il *Cabinet* (art. 44 Cost. 1964) e devono essere a completa disposizione del Presidente, consigliandolo sulla politica di governo. Con il trascorrere del tempo, il *President* Kaunda comincia a prendere il sopravvento a scapito del Gabinetto, il quale appare sempre più incapace di influenzare le decisioni del Presidente, dal momento che si attornia di *Special Assistants* (*rectius*: persone fedeli al Capo dello Stato) su vari temi di governo, reputandoli “ministri”. Tuttavia, oltre ai poteri già discussi, il testo costituzionale autorizza il Presidente a nominare tra i membri della *National Assembly* un Vice-Presidente, considerato la seconda carica più rilevante dell'ordinamento zambiano (art. 41.1 Cost. 1964), e un numero non superiore a cinque persone quali membri di tale organo (art. 60 Cost. 1964). In siffatto contesto, l'*Head of State* controlla e condiziona, altresì, la successione alla presidenza in caso di morte, invalidità o rimozione. Al Presidente è affidato il comando supremo delle forze armate della Repubblica (art. 49.1 Cost. 1964) al fine di conservare, finanche in maniera violenta, le redini del potere costituito nell'ipotesi di mutamenti al vertice politico. Uno dei poteri presidenziali più importanti è di certo quello di veto poiché il Capo di Stato, sebbene un *bill* venga ripresentato con una maggioranza di due terzi dell'Assemblea legislativa monocamerale, può impedire ugualmente che diventi legge sciogliendo il Parlamento (art. 71.6 Cost. 1964). I poteri del *First President* Kaunda, *de facto*, sono notevolmente rafforzati anche dalla sua popolarità e dal suo pieno controllo dell'UNIP, il quale detiene una maggioranza schiacciante in Parlamento.

La Costituzione del 1964 prevede la possibilità di essere emendata mediante il voto favorevole di due terzi di tutti i membri dell'Assemblea Nazionale sia nella seconda che nella terza lettura (art. 72.2.b Cost. 1964). Un emendamento, inoltre, non può entrare in vigore sino a quando non viene sottoposto a *referendum* popolare e, seguentemente, approvato a maggioranza assoluta dagli aventi diritto zambiani (art. 72.3 Cost. 1964). Quest'ultima disposizione costituzionale, tuttavia, è stata abrogata da un esito referendario positivo nel 1969<sup>22</sup>, passato alla storia come “*referendum to end all referenda*”. L'abrogazione mirava specificamente a facilitare i *bill* ai diritti di proprietà, ma le sue implicazioni latenti erano ben più ampie. Un anno prima, nel 1968, il Governo aveva avviato riforme economiche volte a rafforzare la partecipazione degli africani nell'economia e, per questa ragione, desiderava rilevare settori consistenti di imprese private attraverso nazionalizzazioni su larga scala<sup>23</sup>. Dunque, la clausola sulla proprietà, così come scritta in origine, era percepita quale ostacolo a tali misure e, di conseguenza, quasi la totalità degli aventi diritto ha votato a favore dell'abrogazione. L'intera Costituzione, in tal modo, era soggetta a modifiche unicamente con una maggioranza dei due terzi in Parlamento,

<sup>22</sup> Abrogato dall'*Act No. 10 of 1969*.

<sup>23</sup> Cfr. B. Turok, *Development in Zambia: a reader*, London, 1979, 72 ss.

senza più l'opportunità di poter ricorrere all'istituto giuridico del *referendum*.

Con queste premesse, di lì a tre anni (1972), viene presa la decisione di trasformare lo Zambia in uno Stato a partito unico<sup>24</sup>. L'*Head of State*, Kenneth David Kaunda, dichiara che l'introduzione di un sistema monopartitico ha l'obiettivo esclusivamente di preservare l'unità nazionale e accelerare lo sviluppo economico, bensì il contesto della decisione suggerisce fortemente che si tratta, invero, di una risposta alle crescenti divisioni interne dell'UNIP. Nell'agosto 1971, difatti, una corrente scissionista del partito al potere forma lo *United Progressive Party* (UPP), guidato dall'*ex* Vice-Presidente del Paese, Simon Kapwepwe. Percepite le potenziali capacità del neonato partito, in brevissimo tempo, vengono abrogati con un colpo di spugna sia il *the Zambia Independence Act* che il *the Zambia Independence Order*, ambedue emanati nel 1964, con il proposito di accelerare la genesi dello *One-Party State*.

Nei primi mesi del 1973, pertanto, viene nominata dal Presidente Kaunda una *Constitutional Commission* che ha come scopo la stesura di una nuova Costituzione e la definizione dettagliata dello Stato con un sistema di governo a partito unico. In seguito a mesi di lavoro, nell'agosto 1973, nasce ufficialmente *The Second Republic of Zambia*<sup>25</sup> con una Legge fondamentale, approvata dalla *National Assembly* e promulgata dall'*Head of State*, che legittima la presenza del partito unico, fondato sull'identificazione di partito e Stato. Viene eliminato il pluralismo, ma non il partito, che anzi acquisisce il suo massimo potere. Per altri versi, il ruolo del partito (unico) è enfatizzato massimamente nel sistema istituzionale e nell'effettiva gestione del potere.

Le disposizioni costituzionali relative al legislativo, all'esecutivo e al giudiziario sono rimaste sostanzialmente le medesime di quelle contenute nella Costituzione del 1964. La macroscopica differenza attiene al fatto che la Carta costituzionale, varata agli inizi degli anni '70 del XX secolo, riconosce l'UNIP quale unico e solo partito politico autorizzato a esistere e operare nel Paese (art. 71 Cost. 1973). È illegale formare o anche tentare di formare qualsiasi organizzazione politica diversa dallo *United National Independence Party*. Questo cambiamento di vasta portata ha alterato completamente l'ordinamento dello Zambia.

La Costituzione del 1973, così come quella del 1964, contiene un *Bill of Rights* che solo sulla carta garantisce il nucleo essenziale dei diritti fondamentali, dal momento che sono stati resi materialmente privi di significato nel contesto di uno Stato monopartitico con larghi poteri esecutivi. La libertà di riunione, quale esempio evidente, può essere esercitata unicamente all'interno dell'UNIP, diversamente si incorre in una grave pena. Il potere presidenziale di «*detention without trial*» viene mantenuto in alcune situazioni (art. 26 Cost. 1973) e, contestualmente, alla polizia vengono attribuiti enormi poteri in caso di emergenza.

---

<sup>24</sup> Per una breve disamina dei fattori e degli eventi che hanno portato all'introduzione del partito unico nello Stato zambiano (1972), nonché di alcune caratteristiche salienti della Legge fondamentale cfr. S.V. Mubako, *Zambia's single-party constitution: a search for unity and development*, in *Zambia Law Journal*, n. 5/1973, 68 ss.

<sup>25</sup> Conformemente v. A. Roberts, *A History of Zambia*, London, I ed., 1976, 241 ss.

In Zambia, già dai primi decenni successivi all'indipendenza, i *leader* del partito di governo hanno sempre proclamato il desiderio di trovare un equilibrio tra partecipazione popolare e controllo centrale nel processo di sviluppo, ma concretamente non si è mai ricorso a un decentramento di potere. Per quanto concerne l'elezione del Presidente zambiano con mandato di durata quinquennale, l'UNIP propone un solo e unico candidato – Kenneth David Kaunda – e il corpo elettorale non può far altro che votare a favore di tale scelta. Lungo l'intera linea temporale della Seconda Repubblica (1973-1991), permane il “*presidential power of detention*” che viene esercitato impropriamente per eliminare i potenziali oppositori politici.

Gli anni dello Stato monopartitico sono stati incerti e tormentati per tutta la nazione zambiana. L'economia nazionale ha continuato a ristagnare con la conseguente infelicità di molti segmenti della società. Alla fine degli anni '80 del secolo trascorso, il “*wind of change*” proveniente dall'Europa orientale comincia a soffiare anche in direzione Africa australe e le richieste di porre fine al monopartitismo aumentano a dismisura. “*The Party and its Government*” contestualmente diventano sempre più impopolari. Molteplici gruppi pro-democrazia, stimolati clandestinamente dal movimento sindacale anti-regime, formano il *Movement for Multi-party Democracy* (da qui in avanti semplicemente MMD), nato per spodestare il regime autoritario capitanato dal Presidente Kaunda. Il Governo, preso atto delle crescenti ostilità, è costretto a nominare una Commissione Costituzionale presieduta da Mphanza Patrick Mvunga, allora Procuratore Generale, 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 l'assetto costituzionale zambiano.

### 3.1 La Costituzione del 1991: la genesi della Terza Repubblica

Nell'agosto 1991, grazie al prezioso apporto del MMD, viene varata la terza e tuttora vigente Legge fondamentale dello Zambia che dà avvio alla *Third Republic*<sup>26</sup>.

Non vi è più traccia della disposizione che stabilisce l'UNIP quale partito politico unico; al contrario, torna ad essere presente il multipartitismo dopo diciotto lunghi anni<sup>27</sup>. La dimostrazione formale è nel contenuto dell'art. 21.1.e Cost. 1991, il quale sancisce che «*all persons shall have the right to: freedom of association, which shall include freedom to form and join associations or unions, including trade unions and political parties*».

La Carta costituzionale, *de iure*, delinea un assetto presidenziale. Il Presidente è «*the Head of State and of the Government and the Commander-in-Chief of the Defence Force*» (art. 33.1 Cost. 1991); è eletto a suffragio universale diretto (art. 34.1 Cost. 1991), con mandato di durata quinquennale (art. 35.1 Cost. 1991), rinnovabile una sola volta (art. 35.2 Cost. 1991). Le elezioni presidenziali devono tenersi ogni qualvolta la *National Assembly* viene sciolta (art. 34.2 Cost. 1991); negli anni a venire,

<sup>26</sup> Tra i primi a occuparsene, cfr. M.B. Ndulo, R.B. Kent, *Constitutionalism in Zambia: Past, Present and Future*, in *Journal of African Law*, n. 2/1996, 268 ss.

<sup>27</sup> In tema cfr. R. Orrù, *I Paesi dell'Africa subsahariana*, cit., 581.

tale disposizione si è mostrata un forte disincentivo allo scioglimento anticipato del Parlamento.

Quanto al sistema elettorale, le elezioni presidenziali si tengono in concomitanza con le parlamentari secondo la semplice formula del *first-past-the-post* (FPTP): il candidato che ottiene la maggioranza relativa dei voti viene proclamato Presidente (art. 34.8 Cost. 1991).

Il 31 ottobre del medesimo anno, nelle libere elezioni viene decretato vincitore, con ben il 75% dei consensi, il *leader* carismatico del MMD, Frederick Chiluba, a scapito del Presidente uscente, Kenneth David Kaunda, al vertice dell'esecutivo dal lontano 1964. Il metodo di governo del nuovo *Head of State*, contro ogni aspettativa, si rivela antidemocratico e corrotto. L'apice sopraggiunge nel maggio 1996, pochi mesi precedenti alla sua rielezione, allorché vengono apportati due clamorosi emendamenti costituzionali<sup>28</sup> che rinnegano profondamente i principi del pluralismo, tanto conclamati da Chiluba. Il primo vieta alle persone di origine non zambiana di candidarsi per la presidenza, volto a neutralizzare l'opposizione di Kaunda poiché la famiglia proviene dal Malawi. Il secondo concerne la natura prettamente cristiana della nazione, nonché l'indicazione dell'inglese come lingua nazionale, a dispetto di una pluralità di confessioni e di lingue.

Nel 2001, il *President* Chiluba tenta, senza successo, di eliminare uno dei più importanti contrappesi al potere esecutivo, emendando ulteriormente la Costituzione al fine di garantire la propria ricandidatura alle elezioni per un *third term*<sup>29</sup>. Il fallimento di siffatto tentativo, a causa delle crescenti pressioni della società civile e di altri gruppi d'interesse, viene valutato da una parte degli studiosi quale prova di lenta e graduale "istituzionalizzazione" democratica all'interno del continente africano<sup>30</sup>. Tale lettura, d'altro canto, pare non convincere numerosi accademici, i quali sostengono arditamente la tesi attinente alla forte personalizzazione del potere in molteplici Stati africani, complice la mancanza di contrappesi concreti, come ad esempio un ramo giurisdizionale indipendente<sup>31</sup>.

Il MMD, nonostante la fine dell'incarico presidenziale di Frederick Chiluba, rimane saldamente al potere sino al 2011, quando il politico Michael Chilufya Sata, alla guida del *Patriotic Front* (PF), costituito un decennio precedente a seguito di una scissione interna proprio dal partito socialdemocratico, sconfigge l'*ex* compagno Rupiah Banda, decretando di fatto l'epilogo del partito dominante dopo un ventennio.

L'incarico di Michael Sata, in qualità di Capo dello Stato, si conclude prematuramente per via del suo improvviso decesso, avvenuto nell'ottobre 2014; a succedergli è Edgar Chagwa Lungu, sempre appartenente al PF,

<sup>28</sup> *Constitution of Zambia (Amendment) Act, 1996 (No. 18 of 1996)*.

<sup>29</sup> Per un'attenta riflessione circa lo scenario relativo alla Terza Repubblica zambiana, da ultimo, cfr. B.J. Phiri, *From one-party participatory democracy to multiparty liberal democracy in Zambia since 1990: reality or illusion?*, in *Southern Journal for Contemporary History*, n. 2/2021, 128 ss.

<sup>30</sup> Secondo la nota analisi di D.N. Posner, D.J. Young, *The Institutionalization of Political Power in Africa*, in *Journal of Democracy*, n. 3/2007, 131 ss.

<sup>31</sup> Cfr. L. Diamond, *Progress and Retreat in Africa: The Rule of Law versus the Big Man*, in *Journal of Democracy*, n. 2/2008, 139 ss. e soprattutto C.M. Fombad, *Separation of Powers in African Constitutionalism*, Oxford, 2016, 343 ss.

vincendo le elezioni suppletive nel gennaio 2015 contro il rivale Hakainde Hichilema, *leader* del *United Party for National Development* (UPND). Un anno dopo il suo insediamento, l'*Head of State* firma gli emendamenti alla Carta costituzionale, riguardanti in special modo il processo elettorale zambiano.

Ottiene la carica di Capo dello Stato il candidato che supera la soglia del 50% dei voti validi a livello nazionale; se nessun candidato raggiunge tale risultato al primo turno, si procede a un ballottaggio entro il trentasettesimo giorno dal primo turno tra i due sfidanti che hanno conquistato il maggior numero di voti nel precedente scrutinio (art. 101 Cost. 1991).

Il candidato alla presidenza ha il vincolo di indicare prima del voto il suo Vice-Presidente (art. 110 Cost. 1991), sotto l'esempio statunitense e come già previsto in altre realtà africane quali Zimbabwe, Kenya e Malawi.

Un'ulteriore modifica costituzionale stabilisce che «*the day on which a general election is held shall be a public holiday*» (*rectius*: il secondo giovedì del mese di agosto); la scelta della data non è più soggetta, dunque, alla discrezione del Presidente uscente (art. 56 Cost. 1991).

Sarebbe una forzatura affermare che siffatta revisione costituzionale abbia concesso un maggior grado di democraticità allo Zambia, piuttosto sono stati soltanto rimescolati i rapporti di forza tra i partiti politici, portandoli, *de facto*, a stringere alleanze per scongiurare un ballottaggio dagli esiti incerti.

Per giunta, dalla lettura dell'art. 116.1 Cost. 1991 emendato<sup>32</sup>, si apprende che il Presidente zambiano può nominare i ministri esclusivamente tra i membri del Parlamento, esattamente come avveniva nella Legge fondamentale del 1964; al contrario, antecedente la revisione costituzionale, i ministri avrebbero dovuto essere scelti al di fuori della *National Assembly*, così da facilitare la separazione dei poteri e rafforzare, al contempo, il ruolo dell'Assemblea legislativa all'interno dei meccanismi di *checks and balances*.

L'istituto dell'*impeachment of President* viene precisato ancor più dettagliatamente. L'avvio del procedimento di messa in stato di accusa è subordinato alla richiesta di almeno un terzo dei membri del Parlamento ed è limitato ai casi previsti dalla Costituzione, ovvero sia al verificarsi di: «*a violation of a provision of this Constitution or other law; a crime under international law; or gross misconduct*». Qualora la mozione ottenga il voto favorevole di almeno i due terzi dei parlamentari, il *Chief Justice* incarica un tribunale di investigare e riferire alla *National Assembly*, cui spetta l'ultima parola: con maggioranza dei due terzi dei suoi membri, può dichiarare colpevole il Capo di Stato e costringerlo alle dimissioni (art. 108 Cost. 1991).

L'art. 106.5 Cost. 1991 dispone, in caso di sede vacante, l'immediata assunzione da parte del Vice-Presidente delle funzioni di Capo dello Stato sino a nuove elezioni, da indire entro sessanta giorni.

Le prime elezioni, a seguito degli emendamenti costituzionali del 2016, hanno visto prevalere per la seconda volta Egdar Lungu con una

---

<sup>32</sup> *The Constitution of Zambia (Amendment) (N.A.B. 17 of 2015)*, presentato all'Assemblea Nazionale, su proposta del Ministro della Giustizia.

maggioranza del 50,35%, evitando così il ballottaggio. Il *President of the Republic*, nel gennaio 2017, in un clima di alta tensione sociale dovuta alla dilagante povertà, annuncia in un discorso pubblico di voler correre per un terzo mandato alle presidenziali dell'agosto 2021. L'opposizione grida istantaneamente al rischio "dittatura", dal momento che la Legge fondamentale zambiana prevede un limite di due mandati.

Alcuni esponenti dell'UPND, pertanto, presentano ricorso innanzi alla Corte costituzionale zambiana, la quale si pronuncia a favore della rieleggibilità del Presidente in carica con sentenza depositata il 7 dicembre 2018<sup>33</sup>. In specie l'attuale art. 106.6 Cost. 1991 determina un nuovo assetto costituzionale con riferimento alla durata del mandato presidenziale e all'ipotesi di una *vacancy*. Alla luce delle variazioni costituzionali, il limite di due mandati presidenziali (art. 106.3 Cost. 1991) può corrispondere a due circostanze: la prima, a un mandato non inferiore ai tre anni e un altro di cinque; la seconda, invece, a due regolari mandati di durata quinquennale.

Acclarata la prima questione, rimane da chiarire a quale disciplina soggiace il primo mandato presidenziale di Lungu, svolto dal gennaio 2015 all'agosto dell'anno seguente, ossia a metà tra due diverse discipline costituzionali. La *Constitutional Court of Zambia*, in assenza di una norma transitoria espressa, ha optato per l'interpretazione teleologica, volta a ricostruire l'intenzione del legislatore che ha approvato la riforma costituzionale. La Corte, seguendo tale criterio congiuntamente al principio di irretroattività della legge, con decisione unanime dei sette membri giudicanti, ha ritenuto che l'intenzione del Parlamento fosse quella di escludere dall'applicazione dell'art. 106.6 Cost. 1991, così come revisionato, il primo mandato presidenziale ricoperto da Lungu a cavallo tra i due differenti regimi costituzionali.

Edgar Lungu, dunque, ha l'opportunità di ricandidarsi e conquistare il suo secondo e ultimo mandato presidenziale alle elezioni dell'agosto 2021<sup>34</sup>, ma viene sonoramente sconfitto dal *leader* dell'UPND, Hakainde Hichilema, alla sua sesta candidatura.

La presente sentenza della Corte costituzionale risalta un assunto cardine circa la tenuta di un sistema democratico, vale a dire l'applicazione di limiti alla ricandidatura dell'*Head of State* in seno al precario equilibrio istituzionale che contraddistingue la forma di governo presidenziale zambiana<sup>35</sup>.

Gli studiosi delle intricate vicende costituzionali africane hanno identificato nella previsione di un limite al numero massimo di mandati

<sup>33</sup> Cfr. *Constitutional Court of Zambia: Dr Daniel Pule, Wright Musoma, Pastor Peter Chanda and Robert Mwangi v Attorney General and Others (2017/CCZ/004) [2018] ZMCC 224 (7 December 2018)*.

<sup>34</sup> Giovedì 12 agosto 2021 si sono tenute le elezioni generali nella *Republic of Zambia*. Schiacciante vittoria di Hichilema con ben il 61% delle preferenze. Diventa, così, il settimo Presidente del Paese. Avendo ricevuto più del 50% dei cinque milioni di voti espressi, Hichilema raggiunge la soglia costituzionale e evita il ballottaggio. Nello Zambia, questo è il terzo trasferimento di potere a un candidato dell'opposizione, aspetto che fa ben sperare per un futuro consolidamento democratico.

<sup>35</sup> In tema, tra i molti, cfr. G. Maltz, *The Case for Presidential Term Limits*, in *Journal of Democracy*, n. 1/2007, 135 ss.

presidenziali<sup>36</sup> il «principale contrappeso ad un potere esecutivo esageratamente forte»<sup>37</sup>. Una disposizione di siffatto genere incrementa le possibilità di *turnover* al potere e, conseguentemente, la fiducia del corpo elettorale nelle “regole del gioco” proprie delle libere consultazioni elettorali<sup>38</sup>.

Giova sottolineare la complessità del contesto giuridico-politico nel quale i giudici costituzionali si trovano ad operare. Immediatamente dopo la sua istituzione, la *Constitutional Court of Zambia* è stata sommersa da ricorsi che contestano la legittimità costituzionale di decisioni adottate dal Presidente e, altresì, dalle c.d. “*electoral petitions*” che denunciano irregolarità avvenute durante le elezioni del 2016 da parte del PF. Svariate pronunce della Corte, specificatamente quelle riguardanti la figura del Capo dello Stato, hanno suscitato seri dubbi circa l’indipendenza dei giudici.

Una rilevante spiegazione alle perplessità di cui sopra risiede nella presenza dell’art. 140 Cost. 1991, il quale recita che «*the President shall, on the recommendation of the Judicial Service Commission and subject to ratification by the National Assembly, appoint the: Chief Justice; Deputy Chief Justice; President of the Constitutional Court; Deputy President of the Constitutional Court; and other judges*».

A far data dall’indipendenza, tutte le Costituzioni (iper-)presidenziali, susseguitesì nell’ordinamento zambiano, hanno previsto una forte preminenza gerarchica del Presidente, il quale esercita un potere dominante tanto sul ramo legislativo quanto su quello giudiziario.

In particolar modo nei casi politicamente sensibili, l’*Head of State* condiziona la Corte costituzionale, la magistratura, nonché il Parlamento, pena pesanti ripercussioni future, come avvenuto durante la presidenza Sata nel 2012, con la sospensione per presunta cattiva condotta di tre giudici che si erano pronunciati contro il *leader* del PF quando si trovava ancora all’opposizione.

In tale contesto, pertanto, è raro che il giudiziario e il legislativo, non disponendo di regolari finanziamenti necessari allo svolgimento adeguato dei loro compiti, agiscano contro l’esecutivo, arrecando gravi danni alla qualità democratica del Paese<sup>39</sup>.

#### 4. La “democrazia difficile” nello Zimbabwe post-indipendenza

Lo Zimbabwe – precedentemente noto sotto il nome di *Southern Rhodesia* – ottiene l’indipendenza dalla Gran Bretagna solo il 18 aprile 1980 e, nel medesimo anno, entra in vigore la prima Costituzione in seguito agli accordi di *Lancaster House*, siglati dagli inglesi e dai due partiti nazionalisti

<sup>36</sup> Per uno studio comparato completo circa la situazione dei limiti di mandato nel continente africano cfr. D.M. Tull, C. Simons, *The Institutionalisation of Power Revisited: Presidential Term Limits in Africa*, in *Africa Spectrum*, n. 2/2017, 82 ss.

<sup>37</sup> In tali termini, tanto lapidari quanto efficaci, v. R. Orrù, *I Paesi dell’Africa subsahariana*, cit., 573.

<sup>38</sup> Sulla questione cfr. N. Cheeseman, *African Elections as Vehicles for Change*, in *Journal of Democracy*, n. 4/2010, 140-141.

<sup>39</sup> È questa la lucida conclusione cui giunge C.J.J. Mphaisha, *Retreat from Democracy in Post One-Party State Zambia*, in *The Journal of Commonwealth and Comparative Politics*, n. 2/1996, 74 ss.

ZAPU (*Zimbabwe African People's Union*) e ZANU (*Zimbabwe African National Union*). La c.d. *Lancaster House Constitution* getta le basi per una forma di governo parlamentare, secondo il modello *Westminster* della ex madrepatria, fondata sulla *majority rule*, in cui la principale carica esecutiva è affidata alla figura del Primo Ministro.

La prima tornata elettorale a suffragio universale nel febbraio 1980, consegna alla ZANU una decisa maggioranza, il 63% delle preferenze e 57 seggi sui cento totali all'*House of Assembly* (di questi, ben venti sono riservati esclusivamente al 2% dei cittadini bianchi zimbabwesi), mentre la ZAPU conquista il 24% dei voti e 20 scranni. La responsabilità di far seguire alle premesse dell'intensa lotta di liberazione una politica governativa democratica ricade, pertanto, sulla ZANU con Robert Gabriel Mugabe nominato *Prime Minister* dall'*Head of State* Canaan Banana.

Mugabe tenta, sin da subito, di creare attorno al nuovo e debole Stato l'unità nazionale che sente necessaria, mediando tra interessi, rappresentanze e indirizzi differenti (anche se in modo contraddittorio e violento, in particolar modo nei confronti della ZAPU). Gli sforzi messi in atto, tuttavia, non sortiscono i risultati sperati e gli schieramenti politici rimangono invariati anche nelle elezioni del 1985. La ZANU, dopo l'esito elettorale, si convince sempre più dell'impraticabilità di diventare *ruling party* e, al contempo, la ZAPU è impossibilitata a ottenere il potere, se non unendosi al partito guidato dal Primo Ministro confermato, Robert Mugabe, a maggior ragione in un clima conflittuale e repressivo come quello del *post* elezioni<sup>40</sup>.

I due partiti popolari, dunque, raggiungono un'intesa di massima nel 1987 e con le firme dei rispettivi *leader*, Mugabe e Nkomo, la ZAPU viene assorbita dalla ZANU, dando vita alla *Zimbabwe African National Union-Patriotic Front* (da qui in avanti semplicemente ZANU-PF). L'accordo prevede, in undici brevi punti, la *leadership* di Mugabe, la creazione di un posto quale Vice-Presidente e secondo Segretario – per Nkomo – e l'assimilazione delle strutture di entrambi i partiti. L'unificazione porta al perseguimento di un'unica strategia di sviluppo comune, attraverso la soppressione dell'antagonismo politico; al rafforzamento dell'identità nazionale a scapito del tribalismo e regionalismo; al consolidamento dell'indipendenza, eliminando il residuo potere politico dei bianchi e, infine, a una maggiore sicurezza in caso di eventuali aggressioni esterne. Sul piano politico-ideologico, il neonato partito ha come intento la realizzazione di una società socialista (*recte*: marxista-leninista) nella quale l'alleanza di lavoratori, contadini e intellettuali possa debellare l'enorme sfruttamento capitalistico<sup>41</sup>.

Considerate le premesse, lo Zimbabwe si trasforma, *de facto*, in uno Stato monopartitico poiché la ZANU-PF riceve una fiducia pressoché unanime dal corpo elettorale, ottenendo consensi di gran lunga superiori l'80%. Il Parlamento, vista la larga maggioranza del partito di governo,

<sup>40</sup> Per un approfondimento inerente il sistema politico *post*-indipendenza dello Zimbabwe cfr. W.H. Shaw, *Towards the One-Party State in Zimbabwe: a Study in African Political Thought*, in *The Journal of Modern African Studies*, n. 3/1986, 379 ss.

<sup>41</sup> A.V. Gilardi, *Il processo politico in Zimbabwe a nove anni dall'indipendenza*, in *Africa: Rivista trimestrale di studi e documentazione dell'Istituto italiano per l'Africa e l'Oriente*, n. 4/1989, 543 ss.

approva una serie di emendamenti<sup>42</sup> alla Costituzione (occorrono almeno settanta membri sui cento dell'*House of Assembly* e la maggioranza dei due terzi del *Senate*) per distaccarsi drasticamente dal modello parlamentare di matrice britannica.

Lo Zimbabwe, pertanto, rivoluziona il proprio assetto istituzionale e, dal 31 dicembre 1987, diviene una Repubblica (iper-)presidenziale. La contaminazione in senso super-presidenziale, come già approfondito nel presente elaborato, è tipica delle Carte costituzionali varate dai Paesi africani di recente indipendenza<sup>43</sup>. Nello Zimbabwe, specificatamente, viene abolita la carica di Primo Ministro e il Presidente, al contempo, ricopre le vesti di *Head of State and Government*; è l'unico titolare della funzione esecutiva, con potere discrezionale di nomina e revoca dei Vice-Presidenti e dei ministri (non necessita di approvazione parlamentare). Il Presidente è eletto a suffragio universale diretto con sistema elettorale maggioritario e mandato di durata sessennale. Il testo costituzionale emendato non prevede un limite al numero massimo di mandati presidenziali e, siffatto aspetto, porta il Paese in brevissimo tempo a una pesante deriva autoritaria<sup>44</sup>.

Mugabe, in qualità di *Prime Minister* e *leader* del partito di maggioranza, viene nominato ufficialmente *President of Zimbabwe* nel 1987, succedendo al suo predecessore dimissionario, Canaan Banana. Egli, sin dal principio, governa attraverso un *Cabinet* ristretto, composto unicamente da tre ministri con incarichi speciali, che si riunisce settimanalmente.

La funzione legislativa è affidata all'*House of Assembly*, ma il Presidente può esercitare un incisivo potere di veto sulle leggi votate dall'Assemblea politica, le quali, se non ricevono il consenso del Capo di Stato entro ventuno giorni dall'approvazione, non possono più essere riproposte, salvo che entro sei mesi non vengano riapprovate dal Parlamento a maggioranza dei due terzi. Vengono rimossi definitivamente i venti seggi nella *House of Assembly* riservati ai cittadini bianchi dello Zimbabwe, tuttavia, l'*Head of State* può nominarne direttamente dodici, oltre agli otto governatori provinciali da lui scelti. Pur mancando un rapporto fiduciario tra esecutivo e legislativo, il Presidente ha il potere di scioglimento della Camera e di governare tramite decreti presidenziali.

La commistione fra poteri statali non risparmia il giudiziario: è, difatti, l'*Head of State* a nominare i giudici della *Supreme Court* e dell'*High Court*, su parere della Commissione giudiziaria, che a sua volta è costituita da membri nominati dal Presidente.

Infine, in ordine alla materia elettorale, si segnala che l'art. 60 Cost. 1979 consente al Presidente di modificare il territorio delle circoscrizioni

---

<sup>42</sup> *Constitution of Zimbabwe Amendment (No. 6) Act, 1987 (No. 15 of 1987); Constitution of Zimbabwe Amendment (No. 7) Act, 1987 (No. 23 of 1987)*.

<sup>43</sup> Per un'ampia e minuziosa trattazione sulla tematica delle molteplici difficoltà di consolidamento democratico cfr. L. Mezzetti, *Le democrazie incerte. Transizioni costituzionali e consolidamento della democrazia in Europa orientale, Africa, America latina, Asia*, Torino, 2000.

<sup>44</sup> Per un'analisi sulle implicazioni di una simile soluzione cfr. J. Hatchard, *The Constitution of Zimbabwe: Towards A Model for Africa?*, in *Journal of African Law*, n. 1/1991, 84 ss.

elettorali a suo piacimento, con l'obbligo per la *Delimitation Commission*, competente in materia, di attuare le indicazioni ricevute<sup>45</sup>.

In seguito alla revisione costituzionale del 1987, incomincia solennemente la lunga storia al potere di Mugabe, il quale ricoprirà il ruolo di Presidente sino al 21 novembre 2017, primeggiando in ben cinque elezioni presidenziali a far data dal 1990, anno in cui viene eletto a pieno titolo per la prima volta con l'83% delle preferenze. Il *leader* della ZANU-PF, pertanto, dopo aver acquisito una posizione preminente nel partito mediante l'accordo di unificazione, con la presidenza sancisce la propria autorità finanche sullo Stato (e attraverso esso sulla nazione).

La presidenza Mugabe, nel corso dei decenni, si è tradotta in un progressivo accentramento di poteri mediante l'uso della forza militare e il ricorso a evidenti brogli elettorali, finalizzati alla continua e crescente affermazione del partito presidenziale. È stata resa vana, *de facto*, qualsivoglia forma di opposizione politica e, come tristemente noto, si è assistito a una sistematica violazione dei diritti fondamentali, a un forte isolamento internazionale, nonché a una gravissima recessione economica.

#### 4.1 La nuova Costituzione e l'epilogo del Presidente Mugabe

Nel 2013, dopo numerosi tentativi andati a vuoto, viene varata la vigente Carta costituzionale, la quale è più confacente all'attuale assetto istituzionale del Paese e sostituisce definitivamente l'inadeguata *Lancaster House Constitution*, sovente revisionata e frutto di un mero compromesso allo scopo di agevolare la fine della lotta di liberazione e la conseguente conquista dell'indipendenza<sup>46</sup>.

Primariamente, il Presidente «*is the Head of State and Government and the Commander-in-Chief of the Defence Forces*» (art. 89 Cost. 2013). Il suo mandato viene ridotto da sei a cinque anni (art. 95.2 Cost. 2013), rinnovabile una volta sola (art. 91.2 Cost. 2013). Non è previsto un effetto retroattivo sui mandati presidenziali già svolti o in corso di svolgimento. Ogni candidato all'*election of President* deve designare due persone da eleggere quali primo e secondo Vice-Presidente in caso di vittoria finale (art. 92.2 Cost. 2013); la loro elezione «*must take place concurrently with every general election of members of Parliament, provincial councils and local authorities*» (art. 92.5 Cost. 2013).

Quanto al sistema elettorale, la Legge fondamentale specifica che «*the procedure for their election is as prescribed in the Electoral Law*» (art. 92.3 Cost. 2013). Ottiene la carica di Presidente il candidato che supera la soglia del 50% dei voti validi a livello nazionale; se nessun candidato raggiunge tale risultato al primo turno, si procede a un ballottaggio entro il trentasettesimo giorno dallo stesso tra i due sfidanti che hanno conquistato il maggior numero di voti nel precedente scrutinio.

---

<sup>45</sup> In argomento cfr. S. Bagni, *Zimbabwe. Le elezioni presidenziali*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2002 (consultabile sul sito internet <https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/?p=32>).

<sup>46</sup> Cfr. P. Moyo, C. Ncube, *Devolution of power in Zimbabwe's new constitutional order: opportunities and potential constraints*, in *Law, Democracy and Development*, n. 1/2014, 290 ss.

Il Parlamento è composto da due distinte Camere: il Senato e l'Assemblea Nazionale (art. 118 Cost. 2013); è unicamente costituito da membri eletti direttamente dal popolo, dunque, scompare definitivamente la riserva presidenziale. Il Parlamento in seduta comune può avviare, su iniziativa di almeno la metà di tutti i suoi componenti, la procedura di *impeachment* nei confronti del Presidente o Vice-Presidente in caso di «*serious misconduct; failure to obey, uphold or defend this Constitution; wilful violation of this Constitution; or inability to perform the functions of the office because of physical or mental incapacity*». Qualora la mozione ottenga il voto favorevole di almeno la metà dei parlamentari, la *Committee on Standing Rules and Orders* nomina una commissione congiunta del *Senate* e della *National Assembly* che rifletta la composizione politica delle due Camere, formata da nove membri, al fine di indagare sulla destituzione del Presidente o del Vice-Presidente e riferire in Parlamento, cui spetta l'ultima parola: con maggioranza dei due terzi dei suoi membri, si dichiara colpevole il Presidente o il Vice-Presidente e, di conseguenza, lo si rimuove dall'incarico (art. 97 Cost. 2013).

Esaminando attentamente la presente Costituzione si può affermare che, quanto meno in potenza, sono stati previsti molti più congegni di bilanciamento dei poteri rispetto al testo precedente. Occorre, tuttavia, puntualizzare che a livello socio-ordinamentale, nonostante l'adozione di una nuova Legge fondamentale con una più rigida separazione dei poteri, forti sono state le crisi – se non le fratture o, comunque, le forzature – istituzionali, causate dal perdurare della presidenza Mugabe<sup>47</sup>. Tale regime ultradecennale, però, si è inaspettatamente concluso dopo il colpo di Stato avvenuto nella notte tra il 14 e il 15 novembre 2017 per mano di Constantino Chiwenga, capo delle Forze Armate. Mugabe, pertanto, viene messo agli arresti domiciliari e rimosso da *leader* della ZANU-PF. Il 21 novembre rassegna le proprie dimissioni, poco prima che termini la procedura di *impeachment* nei suoi confronti.

Il 24 novembre, come sancito dall'art. 14 della *Sixth Schedule* Cost. 2013<sup>48</sup>, giura quale neo *President of Zimbabwe*, Emmerson Mnangagwa, membro di spicco del partito di maggioranza e Vice-Presidente dal 2014 al 2017, prima che Mugabe lo sollevasse dal suddetto incarico il 6 novembre, accusandolo di slealtà, mancanza di rispetto e inaffidabilità. L'*Head of State and Government* annuncia che le prossime elezioni si sarebbero tenute non più di trenta giorni prima della naturale scadenza quinquennale del mandato parlamentare (art. 158.1.a Cost. 2013), mostrando osservanza per le regole costituzionali vigenti nell'ordinamento zimbabwiano.

Ebbene, il 30 luglio 2018 ha rappresentato una data storica per il Paese, poiché si sono svolte le prime elezioni generali per la scelta del Presidente e il rinnovo del Parlamento senza la candidatura di Robert Mugabe, destituito dopo 37 anni ininterrotti al potere (1980-2017). Siffatto

<sup>47</sup> S.J. Ndlovu-Gatsheni, *Mugabeism? History, Politics, and Power in Zimbabwe*, London, I ed., 2015, 223 ss.

<sup>48</sup> Come disciplinato dall'art. 14 della *Sixth Schedule* Cost. 2013, nell'eventualità di morte, dimissioni o destituzione dell'*Head of State*, spetta al partito politico del Presidente uscente la nomina del successore, la quale deve essere notificata allo *Speaker* della *National Assembly* entro la durata di 90 giorni. Da quel momento, il giuramento del nuovo Presidente deve avvenire entro quarantotto ore.

avvenimento è stato un momento di grande speranza collettiva e un primo, seppur estremamente fragile, passo verso un ordinamento democratico. Alle elezioni presidenziali si sono presentati ben 23 candidati. I due principali indiziati alla vittoria finale sono Emmerson Mnangagwa (ZANU-PF) e Nelson Chamisa, *leader* del partito rivale *Movement for Democratic Change* (MDC), erede del deceduto Morgan Tsvangirai, storica guida del suddetto partito, per lungo tempo unica alternativa allo strapotere della ZANU-PF di Mugabe. Il 3 agosto, con grave ritardo, la Commissione elettorale annuncia la vittoria di Mnangagwa con una maggioranza del 51% contro il 45% dello sfidante Chamisa, sufficiente a evitare il ballottaggio. L'opposizione definisce fraudolento, illegale e illegittimo l'esito ufficiale del voto diffuso dalla Commissione elettorale dello Zimbabwe, la quale viene accusata di essere collusa con la ZANU-PF per aver comunicato un'affluenza alle urne di molto superiore rispetto a quella riferita immediatamente dopo la chiusura dei seggi.

Malgrado nel discorso presidenziale di insediamento a Harare il 26 agosto 2018, Mnangagwa avesse promesso un'avvenire migliore per tutti i cittadini dello Zimbabwe a prescindere dall'affiliazione politica e si fosse impegnato a rafforzare i principi della *rule of law* e della separazione dei poteri, nonché a favorire politiche volte al miglioramento economico, il cammino verso la democrazia rimane per il momento bloccato<sup>49</sup>. Le tensioni sociali si sono acuite drasticamente in seguito alle elezioni e la situazione generale in cui versa il Paese desta più che mai serie preoccupazioni. L'attuale governo dello Zimbabwe, indubbiamente, soffre ancora di gravi problemi di legittimità e non ha saputo sfruttare la buona volontà emersa immediatamente dopo il colpo di Stato. Il *background* politico del Presidente Mnangagwa rende difficile prefigurare un repentino cambiamento e una vera rottura rispetto al precedente regime. Il suo governo riflette una grande continuità con l'era Mugabe trasposta in un edificio politico quasi-militare i cui approcci dirigisti sembrano essere di ostacolo alla piena trasformazione del Paese<sup>50</sup>. In sostanza, come ricorda la famosa saggista Panashe Chigumadzi «*the old Zimbabwe is the new Zimbabwe*».

## 5. Considerazioni conclusive

Dopo aver preso singolarmente in esame le esperienze e le evoluzioni costituzionali di Namibia, Zambia e Zimbabwe, appare utile tentare di ricostruire un quadro complessivo circa l'implementazione e la conseguente degenerazione del presidenzialismo in aree cruciali della regione australe del Continente.

Tutti e tre gli ordinamenti, attualmente, optano per un Presidente che racchiude in sé la carica di «*Head of State and Government and*

---

<sup>49</sup> In questa prospettiva cfr. A. Rwodzi, *Democracy, Governance and Legitimacy in Zimbabwe since the November 2017 Military Coup*, in *Cadernos de Estudos Africanos*, n. 38/2019, 207 ss.

<sup>50</sup> In senso critico cfr. M. Zamponi, *La politica autoritaria della ZANU-PF in Zimbabwe. La rielaborazione del nazionalismo mediante una "storia patriottica"*, in *NAD. Nuovi Autoritarismi e Democrazie: Diritto, Istituzioni, Società*, n. 2/2020, 162 ss.

*Commander-in-Chief of the Defence Forces*», eletto a suffragio universale diretto secondo un *majority system* a doppio turno e con un limite massimo di due mandati. Tali Stati per effetto di un'indipendenza etero-guidata mostrano, come già messo in evidenza, dei sistemi giuridici “occidentalizzati”, ma che non possiedono il medesimo substrato culturale né tantomeno storico-antropologico della loro *ex* madrepatria britannica.

In sintesi, all'interrogativo sulla qualificazione dell'attuale forma di governo dei tre ordinamenti indagati la risposta, in prospettiva statica, si approssima al classico modellino presidenziale di ispirazione statunitense (ossia, “*on paper*”, gli elementi propri di tale regime appaiono prevalenti); dal punto di vista dinamico, nella prassi attuativa, la declinazione delle relazioni interorganiche incarna piuttosto la logica di funzionamento dell'iper-presidenzialismo, con una situazione di *one-party dominant system*, specialmente nei casi di Namibia (SWAPO) e Zimbabwe (ZANU-PF).

L'iper-presidenzialismo – o il “*the divine right of President*” – come l'ha definito un *ex* ministro zambiano<sup>51</sup>, ha vulnerato l'ideale della *good governance* e contrastato lo sviluppo economico dei tre Paesi dell'Africa australe. Il *punctum dolens* riguarda i Presidenti di lungo corso – Kaunda in Zambia, Mugabe in Zimbabwe e Sam Nujoma in Namibia – che hanno sacrificato l'interesse generale in favore di quello personale, con un'ostinata determinazione ad “aggrapparsi” al potere, causando immense sofferenze ai loro rispettivi popoli.

La fase di c.d. “*new democratic transition*” è più formale che sostanziale, dato che la realtà politica di questi Stati è, invero, ancora profondamente segnata dalla diffusa debolezza istituzionale e dall'egemonia dei “*big man*” a discapito del *rule of law*.

Nelle esperienze esaminate, dunque, si osserva un'involuzione della transizione democratica che dà origine, *de facto*, a “*illiberal democracies*”<sup>52</sup>, le quali hanno il loro perno nella perdurante notevole estensione dei poteri presidenziali e nella corrispondente debolezza sia dell'istituzione parlamentare sia, in prospettiva più ampia, dell'applicazione del principio della separazione dei poteri<sup>53</sup>. In altri e più diretti termini, il funzionamento dell'iper-presidenzialismo è condizionato dalla grande forza politica del Presidente, derivante dall'essere un organo monocratico legittimato dal voto popolare e dall'appoggio incondizionato della sua strabordante maggioranza parlamentare. Trattasi di una combinazione di istituti giuridici e prassi in grado di rafforzare la posizione del Capo dello Stato senza che, al contempo, possano emergere adeguati freni e contrappesi istituzionali.

Relativamente ai diversi contesti considerati, pertanto, è d'obbligo conservare la contrapposizione tra forma di governo presidenziale e assetto iper-presidenziale o, se si preferisce, “presidenzialista”, giacché sono presenti forti carenze democratiche e squilibri di potere in favore del

<sup>51</sup> Cfr. W. Tordoff, R. Young, *Electoral Politics in Africa: The Experience of Zambia and Zimbabwe*, in *Government and Opposition*, n. 3/2005, 420 ss.

<sup>52</sup> Così N. Van De Walle, K.S. Butler, *Political parties and party systems in Africa's illiberal democracies*, in *Cambridge Review of International Affairs*, n. 1/1999, 15 ss.

<sup>53</sup> Sul punto cfr. R. Tarchi, *Le “democrazie illiberali” nella prospettiva comparata: verso una nuova forma di stato? Alcune riflessioni di sintesi*, in *DPCE online*, n. 3/2020, 4156 ss.

Presidente, non scalfiti nemmeno dall'istituzionalizzazione di elezioni multipartitiche.

Il recepimento sul piano formale di principi propri del costituzionalismo occidentale si è tradotto in un loro snaturamento generalizzato, con una lampante discrepanza tra il testo delle Carte costituzionali del continente africano e la prassi operativa, tanto da far parlare, a buona ragione, di “*Constitutions without constitutionalism*”<sup>54</sup>.

Tony Giorgio  
Dip.to di Scienze Politiche  
Università degli Studi di Teramo  
[tgiorgio@unite.it](mailto:tgiorgio@unite.it)

---

<sup>54</sup> Espressione coniata da H.W.O. Okoth-Ogendo, *Constitutions without constitutionalism: an African political paradox*, in D. Greenberg, S.N. Kartz, B. Oliviero, S.C. Wheatley (cur), *Constitutionalism and Democracy: Transitions in the Contemporary World*, New York, 1993.