

Tensioni e prevedibili torsioni del “presidenzialismo” sudafricano nella prospettiva del declino della single-party dominance

di Romano Orrù

Abstract: *Critical issues and practicable alterations of South African “presidentialism” in the perspective of the decline of single-party dominance* – The South Africa's post-apartheid form of government is the outcome of a peculiar hybridization between the presidential and parliamentary models. The continuing situation of “single party dominance” tends to enhance the presidential component of the form of government and make the President of the Republic particularly accountable to the leadership of his party (the ANC). An actual “dual presidency” situation (of the ANC-dominant party and the Republic) is therefore achieved. Following Nelson Mandela’s presidency, the figure of the President of the Republic, due to internal tensions within the ANC, has been unstable, in countertrend with the experience of many sub-Saharan African systems. The probable overcoming of “single-party dominance” in the near future opens up uncertain scenarios on the new balances of the South Africa form of government.

1375

Keywords: South Africa; Political system; single-party dominance; Dual Presidency; Hybrid system of government.

1. Introduzione: il Sudafrica tra stabilità ed evoluzione

Sei lustri e sei tornate elettorali generali multirazziali, da cui sono germinati sei mandati presidenziali “ordinari” e due “interinali”. Queste sono le principali grandezze che secondo coordinate politico-temporali ci separano dalla fine giuridica dell’era dell’*apartheid* in Sudafrica (*Interim Constitution*, 1993)¹, preludio dall’avvento della *Final o Permanent Constitution* del 1996 (CRSA)².

Un lasso di tempo trascorso e un’esperienza maturata sufficienti per un inquadramento non accidentale o meramente contingente del modellino di governo sudafricano colto non solo nei suoi profili teorico-domatici, ma anche nelle sue declinazioni concrete.

L’analisi è in grado di acquisire più profondo interesse speculativo e accresciuto valore euristico laddove si tenga a mente il contesto nel quale si cala l’esperienza sudafricana: in un Continente africano noto spesso per le

¹ Formalmente introdotta come *Act 200 of 1993*.

² *Constitution of the Republic of South Africa*, promulgata il 18 dicembre 1996 ed entrata in vigore il 4 febbraio 1997.

turbolenze e gli improvvisi rivolgimenti politici, la regione australe (di cui è storicamente perno essenziale appunto il Sudafrica³) si presenta come l'area con maggiore stabilità⁴. La transizione negoziata e sostanzialmente pacifica dalla radicata *authoritarian rule* del *white-run State* a una *constitutional democracy* altamente inclusiva del Paese più a sud del Continente africano è stata salutata alla stregua di un evento di portata e di rilevanza assolutamente straordinarie (il “miracolo sudafricano”)⁵, rappresentando quanto a contenuti e modalità di realizzazione un punto di riferimento per altre difficilissime transizioni anche oltre i confini delle terre d’Africa⁶.

Il panorama politico che fa da sfondo alla CRSA risulta all’insegna della logica del multipartitismo⁷ a “partito dominante” (con vicende consimili sperimentate in altri ordinamenti quali quelli di India e Giappone)⁸: l’*African National Congress* (la storica formazione della lotta di liberazione dal giogo dell’*apartheid*⁹ e guidata a lungo da Nelson Mandela) è da quasi tre decenni (vale a dire sin dall’avvio del nuovo ordine della

³ Sul processo costituente del nuovo Sudafrica “a tappe” con caratteristiche tali da non permettere la chiara distinzione tra potere costituente e poteri costituiti, cfr. R. Orrù, *Sudafrica*, P. Carrozza, A. Di Giovine, G.F. Ferrari (cur.), *Diritto costituzionale comparato*, T I, II ed., Bari, 2014, 691 ss.

⁴ Icasticamente R. Ronza, *2019: le elezioni che cambieranno i volti (ma non i governi) dell’Africa australe*, in ISPI online, 29 dicembre 2018 (consultabile sul sito internet www.ispionline.it) osserva che «[a] sud dello Zambesi, “fallimenti dello stato”, interventi umanitari, insurrezioni armate e colpi di stato restano (quasi) sconosciuti», accreditando all’agire di fattori del recente passato dei Paesi dell’area tale fenomeno: «il connubio tra la robustezza delle istituzioni politiche ed economiche ereditate dai regimi coloniali e la forte legittimazione dei nuovi governi neri ha risparmiato agli Stati della regione gran parte delle tribolazioni che, nonostante i progressi iniziati dagli anni Novanta, continuano a caratterizzare l’area subsahariana». A corroborare siffatta lettura sembra appena il caso di segnalare che missioni umanitarie internazionali con personale militare sono presenti in Repubblica Democratica del Congo, Sud Sudan, Repubblica Centrafricana, Mali e Sahara occidentale sotto forma di missioni ONU; in Sudan, Darfur, Sud Sudan, Abyei come missioni congiunte ONU-UA; in Somalia quale missione UA.

⁵ Cfr., ad esempio, L. Scaffardi, *BRICS, why not?*, in *federalismi.it*, 20, 2014, 1 ss. e Id., *BRICS: A Mirage of Reality*, in H. Corder, V. Federico, R. Orrù (eds.), *The Quest for Constitutionalism. South Africa Since 1994*, cit., 241 ss.

⁶ Tra i moltissimi, nella letteratura italiana, cfr. A. Lollini, *Costituzionalismo e giustizia di transizione*, Bologna, 2005.

⁷ La CRSA, all’art.1, consacra formalmente il *Multi-Party System of Government*.

⁸ Sulla teorica del partito dominante quale partito che, in una serie di elezioni libere e competitive, ottiene regolarmente un numero di seggi tali da consentirgli di governare da solo (e la cui nozione è da tener distinta da quella di partito egemonico, che si iscrive piuttosto in logica di tipo autoritario) per tutti cfr. G. Sartori, *Parties and Party Systems*, Cambridge, 1976; per un approccio ricostruttivo applicabile a diverse esperienze cfr. R. Pelizzo, Z. Nwokora, *Il sistema di partito predominante: problemi e prospettive*, in *Quaderni di scienza politica*, XXIII, 3/2016, 337 ss.

⁹ Nell’aver incarnato e propugnato per lungo tempo gli ideali del nuovo Sudafrica democratico e multirazziale – con il supporto del *South African Communist Party* (SACP) e del *Congress of South African Trade Unions* (COSATU), che insieme danno luogo alla c.d. *Tripartite Alliance* – risiedono le chiavi del largo e perdurante successo elettorale del partito.

“rainbow nation”) incontrastato partito di (assai larga, specie nelle tornate elettorali a cavallo del giro di boa del millennio¹⁰) maggioranza assoluta¹¹.

Almeno due ordini di riflessioni sembrano opportuni circa la sostanziale immunità, nella fase attuale, del Sudafrica rispetto a fenomeni degenerativi purtroppo frequenti in altre zone del Continente.

Innanzitutto, il contesto sudafricano si differenzia da quello di altri Paesi dell’area subsahariana per via della possibilità di organizzare e svolgere tornate elettorali che risultino sostanzialmente “free and fair”, vale a dire con in palio posizioni o incarichi realmente contendibili in chiave democratica, e dunque in assenza sia di smaccati tentativi di brogli che di marcati fenomeni di intimidazione dell’elettorato con metodi violenti o di altro genere¹². Come segnale non trascurabile di problematiche in ogni caso presenti nel sostrato politico del nuovo Sudafrica è lo straordinario e perdurante successo elettorale del partito che ha condotto con successo la lotta di liberazione dal giogo della segregazione razziale: l’*African National Congress* (ANC) «has effectively institutionalised a de facto one-party state and its rule has been progressively associated with high levels of corruption, breakdown of security and self-serving members that threaten a still vulnerable democracy»¹³.

In secondo luogo, estranea alla prassi del regime sudafricano *post-apartheid* è la preoccupazione riconducibile al fenomeno dei presidenti della Repubblica alla ricerca dell’*immortalità politica* (da conseguire vuoi mediante la rimozione dei limiti alla rielezione¹⁴ – c.d. *third termism*¹⁵– vuoi

¹⁰ Quando il partito (su posizioni ideologiche di matrice socialdemocratica) ha raccolto anche più dei due terzi dei consensi (1994: 62,65%; 1999: 66,35%; 2004: 69,69%; 2009: 65,90%; 2014: 62,15%). Nel 2019 il risultato peggiore dell’ANC, che nelle urne colleziona “solo” il 57,50% dei consensi.

¹¹ Il panorama politico sudafricano presenta storicamente delle radici associate all’identità razziale (si pensi emblematicamente al caso dell’*Inkata Freedom party* strettamente connesso all’identità Zulu): il voto per “racial blocs” si mantiene anche se non con l’intensità conosciuta nelle prime tornate elettorali del nuovo Sudafrica (novità di cui è espressione particolare la *Democratic Alliance*, vale a dire la principale forza di opposizione, d’impostazione liberale); sul fenomeno, tra i molti, H. Brooks, *The Dominant-Party System Challenges for South Africa’s Second Decade of Democracy*, in *Journal of African Elections*, 3/2004, 121 ss., il quale rimarca come l’esistenza di un assetto a partito dominante cui fa da corollario una debole opposizione alimenti l’apatia elettorale.

A seguito delle elezioni del 2019, i 400 membri della NA sono espressione di 14 partiti, dei quali solo 5 con 10 o più seggi; più precisamente: ANC 230 seggi, DA 84 seggi, EFF 44 seggi, IFP 14 seggi, FFP 10 seggi (questi 5 partiti sono poi i soli che hanno ottenuto rappresentanza all’interno dei 90 membri del NCOP). In particolare la *Democratic Alliance* (DA) controlla talune Province e una serie di municipalità in coalizione con formazioni politiche più piccole (come si osserva, *infra*, nel testo).

¹² Il fenomeno assume a volte terribili manifestazioni specie nelle aree centro-orientali del Continente; sulla problematica, di recente, cfr. O.R. Edafenene, E. Peter, *Elections and Electoral Violence in Africa. Causes and Implications*, in K.J. Ani, V. Ojajorotu (eds.), *Elections and Electoral Violence in Nigeria*, Singapore, 2022, 11 ss.

¹³ Così P. Labuschagne, *South Africa After 20 Years Of Democracy: A Case Study*, in *Acta Academica*, 48, 2/2016, 110 s.

¹⁴ Sul punto, nell’abbondante letteratura, cfr. M. Ronceray, B. Byiers, *Elections in Africa – Playing the game or bending the rules*, European Centre for Development Policy Management (ECDPM), Maastricht, October 2019, 27 ss. (consultabile sul sito internet <https://ecdpm.org>).

attraverso fenomeni di nepotismo in modo da favorire la successione al vertice delle istituzioni statali a vantaggio di propri familiari). La controtendenza a tal proposito (all'inaffidabilità "castale" dei *big men* africani)¹⁶ risulta addirittura genetica: un personaggio iconico e assolutamente carismatico come Mandela, il primo Presidente del "nuovo Sudafrica" (la cui designazione alla presidenza appariva non solo incontrastata, ma pressoché unanimemente auspicata¹⁷) con ferma decisione ha inteso svolgere un solo mandato, rinunciando sin dal momento dell'assunzione dell'incarico a proseguire oltre il termine del previsto primo quinquennio.

2. La forma di governo sudafricana come frutto di un'ibridazione

A tutta prima, nell'osservazione della matrice del sistema di governo accolto nel nuovo Sudafrica *post-apartheid* balza in evidenza l'impianto monistico con marcata razionalizzazione dei rapporti tra Parlamento ed esecutivo. A più ravvicinata analisi, nell'architettura delle relazioni tra gli organi di indirizzo politico spicca tuttavia la centralità del rapporto tra maggioranza parlamentare e Presidente, che relega il *Cabinet* in una posizione recessiva, se non addirittura subordinata, rispetto a detti soggetti. Un tale assetto di governo proposta dalla CRSA appare allora come il frutto di un'ibridazione¹⁸ tra due modelli classici (presidenziale e parlamentare) nella cui realizzazione si avvertono chiaramente influssi della tradizione costituzionale anglosassone.

La peculiare forma di governo delineata dal costituente sudafricano post-segregazionista risente di effetti di lungo periodo insiti nel carattere misto dell'ordinamento (le cui radici affondano nella tradizione giuridica sia

¹⁵ Di recente, cfr. M. Wiebusch, C. Murray, *Presidential Term Limits and the African Union*, in *Journal of African Law*, 63, 2019, 131 ss., a mente dei quali dal 2000 al 2018 sono ben 47 gli interventi emendativi alle regole "*presidential terms limits*" (inclusive dei limiti di età) e sei tentativi falliti che hanno interessato 28 Paesi africani.

¹⁶ Per un quadro di caratteri e fondamenti del potere autocratico dei Presidenti in un'ampia serie di Paesi africani cfr. O. van Cranenburgh, *'Big Men' Rule. Presidential Power, Regime Type and Democracy in 30 African Countries*, in *Democratization*, 15, 2008, 952 ss.

¹⁷ In quanto vero perno carismatico del "miracolo" sudafricano della transizione pacifica e – come ben si rileva (V. Federico, *Sudafrica*, Bologna, 2009, 76) – «per la sua capacità di includere nel progetto politico del nuovo Sudafrica anche gli avversari di un tempo» (che, sembra opportuno specificare, lo avevano fortemente perseguitato e costretto al carcere duro per ben 27 anni).

¹⁸ L'influsso della tradizione di *common law* è maggiormente avvertito nell'area del diritto pubblico. Nella dottrina sudafricana, all'esistenza di una «*hybrid version of the system of parliamentary government*» – replicata dalla CRSA con leggere variazioni ai livelli di governo subnazionale (provinciale e municipale) – fa riferimento, di recente, P. de Vos, *The constitutional-legal dimensions of coalition politics and government in South Africa*, in S. Booyesen (ed.), *Marriages of Inconvenience. The politics of coalitions in South Africa*, Johannesburg, 2021, 235 ss., il quale mette in risalto le aporie di tale assetto con l'eventualità di dover formare delle coalizioni di governo (specie a livello subnazionale) in assenza di un partito che consegua la maggioranza assoluta.

di *common law* che romano-olandese¹⁹) e muove dall'idealtipo del parlamentarismo *Westminster*²⁰, su cui si modella per larghi tratti distanziandosene però per aspetti di tutto momento, tra i quali spicca senz'altro la circostanza per cui il Presidente della Repubblica, eletto mediante un procedimento di secondo grado dai membri del Parlamento, assume contemporaneamente i ruoli di capo dello Stato e di capo dell'esecutivo nazionale²¹ (con l'importantissimo corollario secondo il quale nei contorni funzionali di tale figura non è possibile ravvisare i presupposti per l'esercizio di quel compito di garanzia del corretto dispiegarsi del gioco politico solitamente affidato al Capo dello Stato in una forma di governo parlamentare).

Nel suo portato complessivo, l'assetto dei rapporti tra gli organi del "triangolo del grande potere"²², sebbene costruito a partire dall'archetipo della forma di governo parlamentare monistica, non risulta però riconducibile a detto modello se non a costo di forzarne oltremodo i contorni.

In altri e più diretti termini, dall'articolato costituzionale non emergono lineamenti sufficientemente nitidi della forma di governo sudafricana dell'epoca post-segregazionista in rapporto alla modellistica tradizionale, in quanto frutto di una particolarissima *ars combinatoria*. È vero che le varianti del modello parlamentare sono molteplici, e assai spesso significative²³, ma appare altrettanto certo che tale modello non possa estendersi (pena una perdita di valenza esplicativa del modello stesso) al punto tale da ricomprendervi *tout court* l'esperienza sudafricana specie se – come appare opportuno – si passi a considerare in qualche misura anche il suo profilo dinamico.

Se già in prospettiva di inquadramento statico-formale del risultato dell'ibridazione si è spinti a cercare qualificazioni, anche innovative, più rispondenti alla natura dell'esperienza in parola, tale esigenza diventa ineludibile allorquando si passa a prendere in considerazione anche il

¹⁹ Vale a dire un peculiare sistema di *civil law* (denominato *Roman Dutch Law*) proprio dei coloni olandesi e caratterizzato dalla combinazione di fonti romane giustiniane e consuetudini germaniche per opera dei glossatori e dei giuristi rinascimentali olandesi: per approfondimenti sulla storia della *South African Law* e le sue fonti (cui alle due sopra citate nel testo si aggiunge il sostrato del diritto indigeno, dando luogo nell'insieme a un particolarissimo caso di stratificazione e di pluralismo giuridico) per tutti, cfr. gli scritti di A.B. Edwards, *The History of South African Law. An Outline e Sources of South African Law*, entrambi in W.J. Hosten, A.B. Edwards, F. Bosman, J. Church (eds.), *Introduction to South African Law and Legal Theory*, II ed., Durban, 1997, rispettivamente, 268 ss. e 376 ss.

²⁰ Su tale aspetto, largamente condiviso in dottrina, da ultimo, cfr. F. Longo, *I Paesi «BRICS»: Brasile, Russia, India, Cina e Sudafrica*, in A. Di Giovine, A. Algostino, F. Longo, A. Mastromarino, *Lezioni di diritto costituzionale comparato*, Milano, 2017, 440, il quale evidenzia sia l'esistenza del rapporto di fiducia sia la possibilità dello scioglimento anticipato della Camera "politica".

²¹ Art. 83.a CRSA.

²² L'espressione, assai incisiva, è di A. Ågh (*The Politics of Central Europe*, London, 1998), come riporta A. Di Giovine, *Le forme di governo*, in P. Carrozza, A. Di Giovine, G.F. Ferrari (cur.), *Diritto costituzionale comparato*, T II, cit., 2014, 829.

²³ Secondo quanto è stato efficacemente osservato, «i sistemi parlamentari differiscono così largamente tra loro da rendere ingannevole una denominazione comune»: G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata*, IV ed., Bologna, 2004, 97.

profilo funzionale o, se si preferisce, l'aspetto del rendimento pratico dell'assetto di governo (non essendo questo accostabile al concreto atteggiarsi delle relazioni tra esecutivo e legislativo in una forma di governo schiettamente parlamentare, per quanto a forte razionalizzazione "di gabinetto"). Di qui la necessità, più che l'opportunità, di fuoriuscire dal confortevole sentiero delle tipizzazioni "classiche" delle forme di governo, ricorrendo per descrivere l'assetto delle istituzioni politicamente attive del Sudafrica democratico e multirazziali alla formula di "quasi-parlamentare"²⁴ o, se si vuole, a quella, maggiormente allusiva alla contaminazione di due modelli-base (il parlamentare e il presidenziale), di "*Washminster*"²⁵. In altri termini, una forma di governo che si può senz'altro indicare, mutuando un'espressione in voga per altra nota declinazione della contaminazione tra assetti di governo (quella del semipresidenzialismo francese), come sinceramente a componenti parlamentari e presidenziali.

3. I meccanismi della forma di governo: uno sguardo d'insieme

Una rapida ricognizione quanto alla specifica articolazione degli organi politicamente attivi e alle loro fondamentali dinamiche relazionali sembra utile ai fini di una miglior intelligenza delle particolari caratteristiche della forma di governo sudafricana *post* 1996.

Per quel che concerne innanzitutto la titolarità del potere legislativo la scelta del costituente sudafricano *post-apartheid* è a favore di un Parlamento impostato nel senso del bicameralismo imperfetto con decisa prevalenza, quanto all'attività legislativa e al controllo politico, della Camera "politica" di rappresentanza dell'intero corpo sociale (la *National Assembly* o NA) sulla Camera "territoriale" di rappresentanza delle nove Province (il *National Council of Provinces* o NCOP)²⁶. Mentre il NCOP è formato da 90 "delegati" delle Province (enti territoriali dotati di autonomia politica nella cornice di un regionalismo di tipo cooperativo), la NA è formata al più da 400 membri eletti a suffragio universale diretto (per esplicita previsione costituzionale) con formula proporzionale²⁷ (con vota di lista bloccato e utilizzando il quoziente di Droop con recupero seggi in base ai resti più alti)²⁸. La durata della legislatura, a livello sia nazionale sia provinciale, è di cinque anni.

²⁴ Sul punto sia consentito rinviare a R. Orrù, *South African 'Quasi-parliamentarism'*, in H. Corder, V. Federico, R. Orrù (eds.), *The Quest for Constitutionalism. South Africa Since 1994*, Ashgate, Farnham, 2014, 27 ss.

²⁵ Cfr. ancora R. Orrù, *Il «nuovo Sudafrica» sospeso tra parlamentarismo e presidenzialismo*, in A. Di Giovine, A. Mastromarino (cur.), *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Torino, 2007, 313 ss. cui, di recente, adde F. Longo, *I Paesi «BRICS»: Brasile, Russia, India, Cina e Sudafrica*, cit., 440 sulla base della rilevanza dei poteri affidati al Presidente che accentuerebbe l'allontanamento dal modello parlamentare puro.

²⁶ Art. 42.3-4 CRSA.

²⁷ Art. 46.1.d

²⁸ Nei termini della legislazione attuativa, con declinazione spiccatamente proporzionale, duecento deputati sono eletti sulla base di liste nazionali mentre gli altri duecento sono scelti conformemente a liste presentate in ciascuna delle nove

Il potere esecutivo – secondo quanto si è accennato – è affidato al Presidente della Repubblica, il quale riunisce in sé la duplice figura di Capo di Stato e di vertice (effettivo) dell'esecutivo. Il Presidente può svolgere solo due mandati²⁹. Il Presidente della Repubblica è eletto dalla NA a maggioranza semplice nel corso della sua prima seduta successiva alla elezioni politiche generali e ogniqualvolta sia necessario per supplire a una *vacatio* nell'ufficio presidenziale³⁰. Coerentemente con le convenzioni di matrice britannica in stile *Westminster*, è il *leader* del partito che conquista la maggioranza nella tornata elettorale che si proietta alla guida dell'esecutivo nazionale, di guisa che è nella sua persona che risiede di fatto la titolarità esclusiva della designazione per l'elezione a Presidente della Repubblica (e tale è stata la prassi sinora dall'avvenuta transizione al Sudafrica multirazziale)³¹. Il mandato del Presidente coincide, di regola, con la durata della legislatura per la *National Assembly*³².

In quanto titolare del potere esecutivo, che esercita insieme agli altri membri del *Cabinet*³³, e in qualità di figura apicale dell'ente statale il Presidente dispone di un ampio ventaglio di poteri, tra cui spiccano quelli di direzione del *Cabinet*, di nomina e revoca sia dei ministri che del Vice-Presidente³⁴, di scioglimento anticipato del Parlamento (ricorrendo determinati presupposti), di iniziativa legislativa e di firma dei disegni di legge, di promulgazione delle leggi, di rinvio di una legge alla NA per un riesame in punto di costituzionalità, di legittimazione attiva dinanzi alla Corte costituzionale per questioni di legittimità costituzionale dei disegni di legge inviati per la firma, di attuazione della legislazione nazionale, di convocazione in seduta straordinaria delle Camere del Parlamento, di nomina di commissioni di inchiesta, di indizione di *referendum* nazionali, di esercizio del potere di grazia, di nomina di ambasciatori e di altri rappresentanti diplomatici, di comando delle forze armate (*recte*: della «*defence force*»)³⁵.

Si può dire che l'intero esecutivo è disegnato attorno alla figura del Presidente, il quale dispone non solo del potere di nomina e di revoca del

Province. Per un'illustrazione analitica della formula elettorale in uso in Sudafrica cfr. F.R. Dau, *Costituzionalismo e rappresentanza. Il caso del Sudafrica*, Milano, 2011, 188 ss.

²⁹ Art. 88.2 CRSA.

³⁰ Art. 86.1 CRSA, ai sensi del quale la NA, tra l'altro, è chiamata a scegliere il Presidente – uomo o donna, si precisa – tra i propri membri.

³¹ Adesivamente sul punto cfr. V. Federico, *Sudafrica*, cit. 76.

³² Art. 49.1 CRSA.

³³ Art. 85.1-2 CRSA. Il *Cabinet* è formato dal Presidente (che, come detto, ne rappresenta il vertice), dal Vice-Presidente e dai Ministri: art. 91.1 CRSA.

³⁴ Art. 91.2 CRSA.

³⁵ Artt. 79 e 84.2 CRSA. In sintesi, si può convenire che il fascio dei poteri di Presidente e Cabinet, per quanto ampio, non fuoriesce dai confini delle attribuzioni tipicamente riconosciute agli organi esecutivi delle Costituzioni democratiche contemporanee: in proposito cfr. V. Federico, *Sudafrica*, cit., 2009, 83 ss., la quale nel caso sudafricano rimarca la notevole importanza del potere di iniziativa legislativa, atteso che la maggior parte delle leggi approvate dal Parlamento è di origine governativa, e nota, altresì, come a rendere particolarmente efficace l'iniziativa legislativa governativa concorrano sia la disciplina di partito (rafforzata da un'apposita *anti-defection clause*: su cui cfr. *infra* nel testo) sia le convenzioni tipiche del modello di governo parlamentare di *Westminster*.

Deputy President e dei membri del *Cabinet*, ma anche quello di assegnare loro (e «*by proclamation*») discrezionalmente trasferire tra gli stessi) poteri e funzioni³⁶. Il Presidente all'interno dell'esecutivo si configura quindi nettamente come un *primus super pares*, intercorrendo tra lui e i Ministri un rapporto sostanzialmente gerarchico³⁷; tra l'altro, risulta praticamente eclissato l'istituto della controfirma nella sua valenza di controllo esterno di legittimità³⁸.

Il ventaglio di poteri del Presidente e il suo ruolo nell'esecutivo appare, invero, ricco e addirittura più consistente di quello tipicamente a disposizione del Capo di Stato in una in forma di governo presidenziale: dissonante con tale impostazione è tuttavia l'assenza di una legittimazione popolare autonoma del Presidente, poiché, come già ricordato, la sua elezione è rimessa alla NA, che deve provvedere a sceglierlo tra i propri membri³⁹.

3.1. In particolare: i rapporti tra esecutivo e legislativo

Nella “*constitutional democracy*” del Sudafrica il Parlamento è depositario di funzioni di controllo sull'esecutivo in conformità al classico schema dei *checks and balances* che ispirano la separazione dei poteri nelle forme di governo parlamentari, ma anche, con talune variazioni, in quelle presidenziali.

Ad ogni modo, il complessivo legame politico tra esecutivo e legislativo è piuttosto articolato. In piena consonanza con la logica di funzionamento dei regimi parlamentari, l'esecutivo è responsabile nei confronti del legislativo, e i suoi componenti devono “fornire al Parlamento relazioni complete e regolari in ordine alle materie di loro competenza”⁴⁰. Più precisamente, il Presidente e l'intero *Cabinet* sono responsabili dinanzi al Parlamento⁴¹ collettivamente e individualmente per l'esercizio dei loro poteri e lo svolgimento delle loro funzioni⁴²; tuttavia, il Presidente e i membri del *Cabinet* possono essere rimossi dalla sola Camera politica (l'Assemblea nazionale).

Il rapporto fiduciario e la relativa verifica risultano impostati a raggio variabile, di talché sono suscettibili di assumere due differenti connotazioni, a seconda che la mozione di sfiducia (approvata a maggioranza assoluta dall'Assemblea nazionale) abbia carattere “parziale” ovvero “integrale” ossia colpisca, nel primo caso, il *Cabinet* escludendo il Presidente (il quale può restare in carica)⁴³ e, nel secondo caso, il Presidente (ipotesi quest'ultima che determina le dimissioni del Presidente e dell'intero

³⁶ Art. 91.2 e 97 CRSA.

³⁷ La piena prevalenza politica del Presidente in rapporto al Cabinet traspare, tra l'altro, dal combinato disposto degli artt. 91.2 e 92.1 CRSA; conformemente sul punto, tra gli altri, cfr. V. Federico, *Sudafrica*, cit., 83.

³⁸ Art. 101.2 CRSA.

³⁹ Art. 91.3 CRSA, ai sensi del quale non solo il Presidente, ma anche il Vice-Presidente e i ministri (ad eccezione di due) devono essere membri della NA.

⁴⁰ Art. 93.3.b CRSA.

⁴¹ Inteso come entrambe le Assemblee.

⁴² Art. 92.2 CRSA.

⁴³ Ma ha l'obbligo di “ricostituire” il *Cabinet*: art. 102.1 CRSA.

esecutivo)⁴⁴. La circostanza per cui la NA possa votare la sfiducia al *Cabinet* senza contestualmente colpire il Presidente (vale a dire al solo insieme dei Ministri)⁴⁵ o rivolgere la mozione di censura espressamente nei riguardi del Presidente (peraltro in una cornice che richiama il meccanismo della “sfiducia costruttiva”)⁴⁶ appare in qualche misura controbilanciata dal potere del Presidente di scioglimento anticipato dell’assemblea parlamentare politica (la NA). Riguardo a quest’ultimo istituto merita di essere specificato come si tratti di potere alquanto attenuato, nel senso cioè che è costituzionalmente configurato in termini che rasentano quelli dell’*autoscioglimento*: infatti, il Presidente può procedere allo scioglimento solo se sono trascorsi almeno tre anni dall’inizio della legislatura e a condizione che l’Assemblea stessa abbia preventivamente adottato a maggioranza assoluta una risoluzione favorevole allo scioglimento⁴⁷.

Il Presidente, quanto al proprio mandato, è legato a doppio filo alla permanenza in carica dell’Assemblea cui deve la sua elezione: il concretizzarsi dell’ipotesi di scioglimento anticipato della NA comporta automaticamente l’avvio della procedura per il rinnovo della carica presidenziale. In ciò si può ravvisare un tratto tipico del modellino della forma di governo parlamentare monistica⁴⁸.

Il rapporto fiduciario tra legislativo ed esecutivo si instaura in modo implicito: la CRSA non prescrive un voto di fiducia iniziale perché il *Cabinet* possa entrare nella pienezza delle sue attribuzioni. Del resto, un simile voto appare assorbito dall’elezione del Presidente da parte della NA che precede (e condiziona) la formazione del *Cabinet*⁴⁹. È il Presidente l’autentica chiave di volta del sistema dei rapporti tra esecutivo e legislativo: siffatto fenomeno, per caratteristiche specifiche e per intensità, non risulta riconducibile allo schema *Westminster*.

⁴⁴ Oltre al Presidente sono obbligati alle dimissioni tutti gli altri membri del Cabinet e i *Deputy Ministers*: art. 102.2 CRSA.

⁴⁵ Resta sullo sfondo la questione se sia implicitamente ammessa nei termini della CRSA la possibilità della sfiducia nei confronti di un singolo ministro: per la soluzione in senso affermativo sembra opinare V. Federico, *Sudafrica*, cit., 83, la quale ritiene che «non è escluso che un voto di sfiducia *ex art.* 102.1 possa essere utilizzato per costringere il Presidente a rimuovere dalla carica anche un solo ministro».

⁴⁶ Per cui si procede allo scioglimento automatico della *National Assembly* se l’Assemblea stessa non provvede a eleggere il nuovo Presidente entro trenta giorni a decorrere dalla data nella quale l’ufficio presidenziale si è reso vacante: art. 50.2 CRSA. Tale meccanismo (di scioglimento “sanzione”) con ogni evidenza mira a conferire maggiore stabilità all’esecutivo, disincentivando possibili “crisi al buio”, ossia senza la preventiva individuazione di un sostituto alla presidenza: sul punto cfr. da ultimo, F. Longo, *I Paesi «BRICS»: Brasile, Russia, India, Cina e Sudafrica*, cit., 441. In senso pienamente convergente cfr. anche V. Federico, *Sudafrica*, cit., 85, la quale, in particolare, ritiene si tratti di una «sfiducia costruttiva in due tempi, meno rigida rispetto al modello di riferimento tedesco, ma probabilmente non meno efficace nell’assicurare la stabilità e la continuità di governo».

⁴⁷ Art. 50.1 CRSA.

⁴⁸ A tenore di V. Federico, *Sudafrica*, cit., 77: «[s]econdo le modalità tipiche delle forme di governo parlamentari, il mandato del presidente in quanto vertice dell’esecutivo dipende dalla tenuta del Parlamento (ed essendo il Sudafrica un ordinamento a bicameralismo imperfetto, nello specifico, dalla tenuta della NA)».

⁴⁹ In senso conforme cfr. nuovamente V. Federico, *Sudafrica*, cit. 85.

Le possibilità di rimuovere dall'ufficio il Presidente e gli altri membri dell'esecutivo non si esauriscono nelle varie declinazioni del vincolo fiduciario. Il rapporto politico, in senso lato, tra legislativo ed esecutivo include, infatti, anche l'ipotesi dell'*impeachment*⁵⁰ (riguardo alla quale l'Assemblea nazionale è chiamata a deliberare a maggioranza dei due terzi dei propri membri). Bisogna avvertire che nella prassi del "*new South Africa*" per il Presidente la minaccia di *impeachment* tende ad anticipare e/o a convertirsi repentinamente in diffida di sfiducia parlamentare.

A mo' di puntello di una forma di governo, particolarmente razionalizzata, ma la cui nota dominante è l'ibridazione parlamentare-presidenziale, con uno sbilanciamento nel concreto operare della stessa a favore di quest'ultima, sembrano intervenire ulteriori fattori di contesto (dal diverso grado di radicamento storico) quali la complessiva debolezza delle istituzioni parlamentari (a sua volta riconducibile, quanto meno, alla presenza nel sistema di un partito dominante, alla complessità e scarsa efficienza della struttura parlamentare, e in particolare del NCOP, alla sostanziale disponibilità dell'agenda dei lavori parlamentari da parte dell'esecutivo specie quando i procedimenti legislativi implicano profili d'ordine finanziario, alla difficoltà di attivazione incisiva degli strumenti di controllo parlamentare per via anche di un sistema elettorale che non favorisce il contatto tra gli eletti e le rispettive *constituencies*).

4. La forma di governo sudafricana in prospettiva dinamica

Nel pratico dispiegarsi dei meccanismi istituzionali dell'assetto costituzionale post-1994, - come in altra circostanza si è avuto già modo di notare⁵¹ - la tendenza alla preminenza dell'esecutivo - e, all'interno di questo, del Presidente quanto alla determinazione e all'attuazione dell'indirizzo politico - si è accentuata particolarmente sotto la presidenza di Thabo Mbeki ed è risultata ulteriormente rafforzata con l'assunzione dell'ufficio da parte di Jacob Zuma dal 2009: tendenza veicolata dall'importante ruolo assunto dalla "*Presidency*" (la cui strutturazione è cresciuta nel tempo *with four principle political players: the President, Deputy President and two Ministers serving as the centralplanning and co-ordinating structure of government*) quale effettivo *political decision-maker* (and « *the most powerful political institution in the country*»), mentre il *Cabinet* resta semplicemente come «*the formal decision-making centre of the executives*»⁵².

⁵⁰ L'art 89.1 CRSA lo estende ai casi di grave violazione della Costituzione o di legge (*law*), di grave violazione dei doveri d'ufficio (*serious misconduct*) o di incapacità a svolgere le funzioni connesse alla carica.

⁵¹ R. Orrù, *South African 'Quasi-parliamentarism'*, cit., 33 s.

⁵² Così H. Klug, *The Constitution of South Africa. A Contextual Analysis*, Oxford-Portland Oregon, 2010, 204 ss. Il rafforzamento della *Presidency*, se possibile, conferisce ulteriore centralità della figura del Presidente nei meccanismi di governo previsti dalla *1996 Constitution*. Concorda sul deciso impulso impresso sotto la presidenza Zuma al potenziamento dell'apparato organizzativo e direttivo (la "*machinery*") della presidenza della Repubblica A. Butler, *The state of the South African presidency*, in *Journal of the Helen Suzman Foundation*, 71, 2013, 4 ss.

4.1. La forte influenza dell’assetto politico-partitico: la “dual presidency”

Attesa la capacità sinora palesata dall’ANC di conseguire alle elezioni generali maggioranze schiacciante in seno alla NA, la battaglia per la presidenza della Repubblica, e conseguentemente in ordine alla scelta tra diversi programmi politici, riveste una dimensione squisitamente *intrapartitica*: si combatte per linee tutte interne al partito dominante. Non c’è bisogno di rimarcare in modo particolare come, in siffatto clima politico nazionale, la democraticità del sistema istituzionale passi anche per la regolarità, la trasparenza e la capacità di alimentare la partecipazione da parte da parte di regole e prassi che segnano la vita interna dell’ANC⁵³. Al riguardo appare sufficiente specificare che «[s]i tratta di processi interni all’ANC in cui in gioco non solo le qualità personali del leader o la sua visione politica, ma anche una serie di interessi che non sempre risultano trasparenti»⁵⁴.

Ognun vede come nell’attuale panorama politico a partito-dominante l’elezione del Presidente sia solo formalmente indiretta, poiché l’operare della convenzione per cui il *leader* dell’ANC è automaticamente il candidato alla presidenza della Repubblica rende inequivoco all’elettore che il suo voto oltre ad essere un voto per il partito è anche, e soprattutto, un voto soggettivamente ben orientato per la presidenza della Repubblica. A tal riguardo, non va tralasciato di considerare che nell’ordinamento sudafricano gode di rango costituzionale un’*anti defection clause* (operante tanto a livello nazionale che provinciale: rispettivamente, artt. 47.3.c e 62.4.d CRSA), la quale rafforza la disciplina di partito e “blinda” la candidatura alla presidenza del *leader* del partito di maggioranza: infatti, per effetto della regolamentazione appena accennata perde il diritto al seggio l’eletto che cessa di essere membro del partito (anche a seguito di espulsione) nelle cui fila si è presentato agli elettori⁵⁵.

⁵³ Sulla sussistenza di garanzie di democrazia interna all’ANC (*recte*: di partecipazione effettiva dei suoi affiliati) così come richiesto a tenore dell’art. 19.1.b CRSA si è pronunciata la Corte costituzionale (*Ramakatsa v Magashule*, CCT 109/12), posto, per un verso, che lo Statuto dell’ANC, tra l’altro, assicura a tutti i membri il diritto di prendere parte alle elezioni e di essere eletti o nominati a ogni incarico del partito e, per altro verso, che i giudici costituzionali non si spingono a chiarire quali siano i requisiti minimi perché una partecipazione in seno al partito possa dirsi “democratica”; sul tema cfr. P. de Vos, *It’s My Party (And I’ll Do What I Want To)?: Internal Party Democracy and Section 19 of The South African Constitution*, in *South African Journal on Human Rights*, 31, 2015, 30-54 s., il quale ritiene che, pur con un ampio margine di apprezzamento in relazione alle proprie tradizioni e impostazioni, dalla previsione di cui all’art. 19.1.b CRSA da un lato, si origini per i partiti quanto ai loro documenti fondativi «the need of adopting a threshold law that would stipulate the basic minimum democratic rights that such a party constitution must accord to its members» e, dall’altro lato, discenda sul legislatore «a positive duty... to pass a ‘party law’ which sets out the minimum requirements for the effective and meaningful participation of members in the formulation of the policies of the party, the election of office bearers of the party and the selection of candidates standing for public office by the party».

⁵⁴ Come lucidamente sintetizza V. Federico, *Sudafrica*, cit., 76.

⁵⁵ La normativa di contrasto al transfughismo parlamentare fa perno su un importante divieto di *floor crossing* o *party switching* parzialmente soppresso nel 2002 e

La perdurante situazione di *single-party dominance* – specie dopo le turbolente vicende della conclusione anzitempo del secondo mandato del Presidente Thabo Mbeki (su cui si torna più diffusamente, *infra*) – ha l'effetto di ingessare la logica della “doppia presidenza” (o “*dual presidency*”) e di rafforzare l'interazione tra i vertici dell'ANC – in specie: la *National Executive Committee* – e il vertice dell'esecutivo nazionale, di modo che si produce una situazione di «*constant fluctuation of decision-making power*» tra i due centri di potere⁵⁶.

La questione della “*dual presidency*” (dell'ANC-partito dominante e della Repubblica) è l'epitome dello strettissimo rapporto esistente nella presente fase storica tra sistema politico-partitico e declinazione in concreto della forma di governo. Sullo sfondo del dominio elettorale dell'ANC, il contrasto *accountability v. party solidarity* che mette in tensione il sistema di *checks and balances* pensato per contenere il potere presidenziale tende quindi a risolversi a vantaggio della seconda⁵⁷, e nella prassi a esaltare la componente presidenziale della forma di governo.

4.2. La trasfigurazione progressiva della figura presidenziale

Nel “dopo Mandela”, venuta meno la fortissima carica carismatica soggettiva al vertice dello Stato, tutte le presidenze hanno avuto vita contrastata e in taluni frangenti davvero travagliata.

La prassi elettorale del nuovo Sudafrica, riguardata dall'angolo prospettico della sfida per la presidenza, dalla seconda tornata elettorale della nuova democrazia della *Rainbow Nation* cambia progressivamente natura: alla designazione assolutamente indiscussa di “Madiba” fanno seguito competizioni sempre più accese e serrate per l'incarico di vertice della Repubblica.

Il passaggio del testimone, in successione, a Thabo Mbeki, a Jacob Zuma (con l'interludio di Kgalema Motlanthe) e all'attuale Presidente Cyril Ramaphosa, infatti, sembra coincidere con un'*escalation* di polemiche e problematiche di natura politico-istituzionale potenzialmente in grado di mettere in tensione canoni della *rule of law* e, al limite, gli stessi cardini del nuovo assetto costituzionale.

Appare utile, ai fini di un miglior inquadramento di delicati profili nell'operatività delle istituzioni politiche sudafricane, ripercorrere brevemente le vicende in parola.

successivamente restaurato dal 2009 (*Constitution Fourteenth Amendment Act* of 2008 e *Constitution Fifteenth Amendment Act* of 2008, in forza dei quali, tra l'altro, viene soppresso il diritto «*of a member of the National Assembly or a provincial legislature to become a member of another political party whilst retaining membership of the National Assembly or that provincial legislature*»). In argomento, tra gli altri, cfr. F.R. Dau, *Costituzionalismo e rappresentanza. Il caso del Sudafrica*, cit., spec. 211 ss. e M. Goeke, C. Hartmann, *The regulation of party switching in Africa*, in *Journal of Contemporary African Studies*, 29, 3/2011, 263 ss.

⁵⁶ In questi termini v. H. Klug, *The Constitution of South Africa. A Contextual Analysis*, cit., 207 s.

⁵⁷ Cfr. ancora H. Klug, *The Constitution of South Africa. A Contextual Analysis*, cit., 221, per il quale «*the dominance of a single party makes it difficult to establish accountability in the face of party solidarity*».

Il Presidente Thabo Mbeki (successore di Mandela) nel settembre del 2008 è costretto alle dimissioni con nove mesi di anticipo sul termine del suo secondo mandato⁵⁸ a seguito di una pronuncia penale a lui sfavorevole (decisione poi riformata in appello) e, soprattutto, in forza della sconfitta patita nella corsa per la *leadership* dell'ANC in occasione dell'assise congressuale (*National Conference*) del partito svoltasi, nel dicembre 2007, a Polokwane. In quella circostanza il successo di Jacob Zuma su Mbeki – presidente uscente dell'ANC, cui Zuma⁵⁹ con il sostegno della “*left wing*” del partito imputa il perseguimento di politiche d'impronta neoliberista – assume il significato di una vera e propria “sfiducia” partitica nei confronti di Mbeki con dirette conseguenze istituzionali sfociate, di lì a breve, nelle sue dimissioni sotto la minaccia dell'approvazione di una formale mozione di censura in sede parlamentare⁶⁰.

Quasi in una sorta di nemesi storica, il Presidente della Repubblica Jacob Zuma nel febbraio 2018, prima del termine del suo secondo mandato, è a sua volta costretto alle dimissioni secondo uno schema in tutto simile a quello da lui stesso utilizzato per scalzare dalla presidenza della Repubblica il suo predecessore Mbeki. Specialmente il secondo mandato della presidenza Zuma appare contrassegnato da aspri contrasti e dure polemiche⁶¹, che prendono spunto da reiterate accuse a lui rivolte riguardo a vari reati natura tra cui spiccano per quantità quelli di natura corruttiva (adombrandosi il ricorrere dell'ipotesi di c.d. *state capture*). All'infruttuoso susseguirsi di richieste di *impeachment* e di presentazione di mozioni di sfiducia da parte delle opposizioni fa seguito il decisivo “*recall*” da parte della *National Executive Committee* dell'ANC che giunge dopo la sostituzione dello stesso Zuma al vertice del partito da parte del Vice-presidente della Repubblica Cyril Ramaphosa⁶². Avvicendamento decretato in esito al voto dei circa quattromila delegati alla *National Conference* dell'ANC del dicembre 2017. Il 14 febbraio 2018 un recalcitrante Zuma, per imposizione del partito e sotto la minaccia dell'approvazione di una

⁵⁸ Per la conclusione della legislatura la NA elegge prontamente alla guida del Paese Kgalema Motlanthe, il quale assume la carica presidenziale dal 25 settembre 2008 al 9 maggio 2009. Nella legislatura successiva, Jacob Zuma, per elezione parlamentare, somma alla presidenza dell'ANC quella della Repubblica mentre Kgalema Motlanthe assume la carica di Vice-Presidente.

⁵⁹ Il quale per dal 1999 al 2005 riveste la carica di Vice-Presidente della Repubblica prima di essere allontanato dall'incarico per volontà del Presidente Mbeki e di finire al centro dell'attenzione dell'opinione pubblica sulla scorta di pesanti accuse di natura penale.

⁶⁰ Per maggiori ragguagli sui contorni della vicenda e sulle possibili implicazioni sistemiche, tra gli altri, cfr. R. Orrù, *Riflessioni sulla coerenza dell'ordine costituzionale del Sudafrica post-apartheid tra innovazione ed evoluzione*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 4/ 2009, 1859 ss.

⁶¹ Nella complessa temperie, il Presidente Zuma, forte anche della sua capacità di manovra politica in una chiave che può ricondursi al generico alveo del populismo, mantiene alto un livello di popolarità presso ampi segmenti della popolazione, raccogliendo consensi soprattutto negli strati più deboli provati dal lento ritmo del cambiamento verso migliori condizioni di vita.

⁶² Ramaphosa è stato un protagonista della transizione negoziata del Sudafrica in quanto collaboratore di Mandela e “*leading negotiator*” per conto dell'*African National Congress*.

mozione di sfiducia avallata dal proprio partito, lascia infine la carica presidenziale. Il giorno successivo l'Assemblea Nazionale elegge Ramaphosa quale nuovo Presidente della Repubblica sudafricana. La tempestiva elezione di Ramaphosa scongiura per tanto il rischio di scioglimento anticipato della NA e la conseguente indizione di nuove elezioni politiche generali. La celebrazione delle elezioni al termine naturale della legislatura (l'8 maggio 2019) vede il (prevedibile) successo dell'ANC e la conseguente (scontata) conferma alla presidenza della Repubblica di Ramaphosa, pronto a iniziare il primo dei due mandati ordinari di cui dispone⁶³. Le elezioni politiche del 2019 hanno avuto altresì l'effetto di legittimare pienamente (con "investitura" anche dal basso, in forza del voto popolare) l'ascesa di Ramaphosa al vertice dello Stato⁶⁴.

A fissare lo sguardo sulle diverse alternanze al vertice dello Stato del "nuovo Sudafrica", il dato di sintesi più appariscente è rappresentato dalla circostanza per cui sinora nessuno dei Presidenti del nuovo Sudafrica, per ragioni diverse, è stato in grado di svolgere per intero i due mandati che la Costituzione consente. Va da sé che per il Presidente in carica, Cyril Ramaphosa, si dischiude la possibilità di svolgere addirittura due mandati interi e uno parziale; occorre comunque rilevare come anch'egli in quest'ultimo turno di tempo sia alle prese con minacce di *impeachment*⁶⁵ e come, cionostante, sia riuscito ad ottenere – il 19 dicembre 2022, nel corso della *55th National Conference* dell'ANC⁶⁶ – la conferma alla guida del partito di maggioranza assoluta ipotecendo di fatto la *nomination* (salvo sviluppi delle vicende giudiziarie che lo riguardano) per il rinnovo del mandato presidenziale in occasione delle prossime elezioni generali del 2024. In tal modo si sono poste le basi per una perpetuazione dello schema della "*dual presidency*", la quale però richiede che Ramaphosa continui a controllare il partito, come dimostrano le vicende dei suoi due predecessori.

⁶³ A beneficio di Ramaphosa si prospetta la possibilità di sommare al mandato parziale altri due mandati pieni ai sensi del disposto dell'art. 88.2 CRSA, che espressamente impedisce di computare nel limite dei due mandati presidenziali (di cui al precedente comma) il periodo compreso tra l'elezione per coprire una *vacatio* nell'ufficio presidenziale e la nuova elezione del Presidente.

⁶⁴ Dopo quello proposto nell'epoca Zuma, dall'inclinazione socialista e populista, il programma politico della Presidenza Ramaphosa, in maniera non troppo dissimile da quello dei suoi predecessori, fa perno su temi fortemente avvertiti in seno alla società sudafricana *post-apartheid* volti a dare sostanza alle promesse emancipatorie della Costituzione della "*rainbow nation*" del 1996 quali quelli della lotta alla corruzione e del contenimento delle diseguaglianze e della riduzione della povertà, provvedendo, tra l'altro a potenziare a vantaggio soprattutto della popolazione più disagiata i bassi livelli di erogazione di servizi essenziali relativi ad acqua, elettricità e assistenza sanitaria.

⁶⁵ Si allude alla vicenda del 13 dicembre 2022, relativa al voto parlamentare con cui è stata rigettata la richiesta di avvio della procedura di *impeachment* contro il Presidente Ramaphosa per un presunto caso di riciclaggio nell'ambito del caso c.d. *Phala Phala Robbery* o *Farmgate Scandal* (indicazioni in proposito all'indirizzo *internet* <https://www.bbc.com/news/world-africa-63935266>).

⁶⁶ Svoltasi a Johannesburg dal 16 al 20 dicembre. Nel corso della quale prevale sullo sfidante (l'ex ministro della sanità Zweli Mkhize, alleato del rivale Jacob Zuma) con il 57% dei consensi, grazie al voto a lui favorevole di 2.476 delegati su 4.426 (dettagliate informazioni al riguardo sono reperibili consultando l'apposito sito *internet* dell'ANC: www.anc1912.org.za/anc-55th-national-conference-2022/).

Inoltre, nei casi di cessazione anzitempo dalla carica di Mbecki e Zuma, per dimissione degli interessati, si evidenzia l'intreccio tra la logica che presiede all'istituto dell'*impeachment* e quella del ricorso – effettivo o anche solo minacciato – al diverso istituto della sfiducia (determinando nella sostanza un particolare fenomeno che dà corpo a una particolare forma “*recall* di partito”).

4.3. Eppure si muove: il declino della single-party dominance e le ripercussioni sistemiche

La divisione rigida dei poteri, con mandati fissi per gli organi politicamente attivi (per cui l'esecutivo non può essere obbligato alle dimissioni, e quindi soggetto alla sostituzione, in corso di legislatura anche se la maggioranza del Parlamento gli è contraria) caratterizza la forma di governo presidenziale differenziandola fundamentalmente da quella parlamentare. Nella versione ibrida della forma di governo sudafricana la stabilità dell'esecutivo (a forte trazione presidenziale, come s'è detto) riposa essenzialmente sul supporto e sulla coesione della maggioranza dei membri della NA, che attualmente sono assicurati dalla logica della *single-party dominance* incarnata dall'ANC.

Allargando lo sguardo a un orizzonte temporale anche piuttosto prossimo, la stabilità dell'esecutivo e con essa la “tenuta” delle istituzioni democratiche sudafricane va incontro a una nuova sfida: il passaggio dalla situazione di *party dominance* a quella della necessità di formare coalizioni interpartitiche per coagulare una maggioranza che sostenga l'esecutivo, situazione quest'ultima che in Sudafrica si manifesta già ai livelli subnazionali di governo⁶⁷.

Eppure si muove. La celeberrima sentenza vuol qui alludere al fenomeno dell'innesco di una certa mobilità elettorale nella Repubblica della *rainbow nation*: innovativi flussi di voti caratterizzano viepiù lo scenario politico sudafricano. Sebbene le novità in questo campo non siano ancora tali da mettere in discussione tra le forze politiche il primato dell'ANC, tuttavia il partito che fu di Mandela sembra oramai proiettato a perdere il controllo incontrastato della maggioranza assoluta dei consensi elettorali nel Paese⁶⁸.

⁶⁷ L'ANC, al potere da 27 anni, nella recente tornata delle elezioni amministrative (municipali) del 1° novembre 2021 per la prima volta non ha raggiunto la maggioranza dei consensi a livello nazionale, scendendo al 45,6% dei voti rispetto al 53,9% delle precedenti municipali, svoltesi nel 2016. L'arretramento in termini di risultati elettorali dell'ANC è evidente soprattutto nei grandi centri urbani, nei quali per governare è costretto ad allearsi con altre formazioni politiche. Sul punto cfr. i vari saggi in S. Booysen (ed.), *Marriages of Inconvenience: The politics of coalitions in South Africa*, cit., e in particolare quelli di M. Ndletyana, *Local government coalitions across South Africa, 2000-16*, e di G. de Bruyn, *The Tshwane metropolitan council: Municipality and multiple coalitions, and imperiled governance*, rispettivamente 29 ss. e 318 ss.

⁶⁸ Cfr. specialmente S. Booysen, *The uneven transition from party dominance to coalitions: South Africa's new politics of instability*, in Id. (ed.), *Marriages of Inconvenience: The politics of coalitions in South Africa*, cit., 3 ss.

L'eventualità del tramonto in un prossimo futuro anche a livello nazionale della trama di dinamiche ispirate dalla logica del *partito unico-dominante* trascina con sé importanti conseguenze per il Sudafrica sul piano politico-istituzionale.

Ancora di recente, la vicenda relativa al mancato *impeachment* di cui è stato protagonista passivo anche l'attuale Presidente Ramaphosa dimostra lo strettissimo rapporto condizionate tra assetto partitico e rendimento della forma di governo: stante la presenza di un partito dominante la componente presidenziale prende decisamente il sopravvento su quella parlamentare, che si affaccia timidamente con la presentazione di mozioni di sfiducia e/o di richiesta di *impeachment* da parte delle forze di opposizione nei confronti del vertice dell'esecutivo, ma che poi non hanno reali possibilità di giungere a conclusione se non per effetto di decisioni interne all'ANC. In aderenza a quanto appena accennato, il materializzarsi in prospettiva di un diverso scenario politico imperniato sulla necessità di maggioranze di governo di coalizione porterebbe in primo piano invece la componente parlamentare insita nel disegno costituzionale del 1996 insieme al prevedibile accentuarsi della conflittualità tra legislativo ed esecutivo (per via della presenza nel Paese di un quadro politico-partitico piuttosto polarizzato) senza la rete di sicurezza per le istituzioni nel loro complesso offerta dall'organo Capo dello Stato quale potere moderatore o anche semplicemente di commissario alle crisi, com'è consueto riscontrare nelle genuine forme di governo di tipo parlamentare. Le eventuali fibrillazioni interne alla maggioranza di coalizione si scaricherebbero, senza mediazioni, sulla carica Presidenziale e in ultima istanza le "crisi di governo" – non potendo contare sul ruolo di "supplenza" del vertice dello Stato come solitamente avviene nelle forme di governo parlamentari – correrebbero il rischio di tramutarsi in "crisi sistemiche".

La soluzione più diretta per la stabilizzazione dell'esecutivo – e non solo di questo – in uno scenario in cui l'ANC risulti depositario di quote inferiori alla maggioranza assoluta dei consensi elettorali appare, naturalmente, quella di fornire il Presidente di un'autonoma legittimazione popolare concorrente a quella del Parlamento. In tal modo si provvederebbe a puntellare con nuove norme costituzionali la declinazione presidenziale nel funzionamento del sistema ibrido sudafricano che il particolare assetto del sistema politico partitico di per sé non riesce più a sostenere. Non poche però sono le perplessità riguardo alla possibilità che possano sottoporsi a revisione parti significative della CRSA relative a un'intelaiatura della forma di governo che risente, tra l'altro, di condizionamenti di lungo periodo della tradizione britannica assimilati nel tempo dall'ordinamento sudafricano⁶⁹. Peraltro, l'elezione diretta del Presidente della Repubblica appare ipotesi oltre che difficilmente percorribile in termini di realizzazione della relativa opera di revisione costituzionale neanche troppo opportuna nella misura in cui potrebbe inoculare nell'organismo del Sudafrica il virus conosciuto ad altre latitudini del Continente dell'iper-presidenzialismo spainando la via a «the rise of a

⁶⁹ In dottrina tale posizione è argomentata, tra gli altri, da P. de Vos, *The constitutional-legal dimensions of coalition politics and government in South Africa*, cit., 261 s.

populist candidate who build up a personality cult around themselves and use patronage and threats to weaken the democratic nature of the system»⁷⁰. In proposito sembra quindi prospettarsi una sorta di *deadlock*⁷¹, la cui soluzione al momento sembra auspicabile passi piuttosto per un'evoluzione del sistema partitico grazie a una diminuzione del grado di polarizzazione dello stesso.

5. Note di chiusura

La generalità dei Paesi dell'Africa subsahariana dall'ultimo decennio del XX secolo ha rinnovato la sua adesione alla forma di Stato della democrazia liberale e costituzionale, ma tuttora l'area subsahariana rappresenta una realtà in continua mutazione alle prese con una transizione che stenta a tradursi in consolidamento dei paradigmi democratici (in relazione quanto meno alla concreta possibilità di pacifica alternanza al potere sulla base di consultazioni elettorali libere e competitive). Nell'attuale fase storica il “*wind of change*” democratico, del resto, sembra spirare in maniera molto contenuta sull'Africa australe. Ciononostante, il Sudafrica può senza dubbio essere annoverato tra gli assetti a impronta democratica più stabili non solo dell'Africa australe, ma di tutto il Continente. E pur presentando in detto contesto uno dei maggiori livelli sia di indipendenza della magistratura sia di rispetto della *rule of law* non può che essere colto (ancora) quale democrazia *non interamente compiuta* secondo gli *standard* che caratterizzano le liberaldemocrazie occidentali⁷²: il limite principale al riguardo è rappresentato dalla mancanza (fino a tempi recentissimi) di una reale possibilità di alternanza al potere (per il controllo del Paese) tra maggioranza e opposizione sulla base di un decisivo responso elettorale, pur in presenza della celebrazione di tornate elettorali *free and fair*. Lo impedisce l'affermarsi – senza il verificarsi di alcun *vulnus* formale alla garanzia costituzionale della libertà di associazione partitica – dell'assetto politico a partito dominante.

⁷⁰ Così P. de Vos, *On Executive Accountability and the Direct Election of the President*, in *Constitutionally Speaking*, 22 giugno 2022, 3 (consultabile all'indirizzo internet <https://constitutionallyspeaking.co.za/on-executive-accountability-and-the-direct-election-of-the-president/>); il quale altresì mette in guardia rispetto al rischio che un mandato elettorale autonomo («independent electoral mandate») «could make the President and the executive *more* (and perhaps too) powerful, and could weaken the ability of the legislature as well as the leadership of the governing party to hold the executive accountable in-between elections».

⁷¹ P. de Vos, *The constitutional-legal dimensions of coalition politics and government in South Africa*, cit., 262 perviene alla «pessimistic conclusion... that the problem with coalition government in South Africa has thus far been political, not legal or constitutional».

⁷² Se si allarga lo sguardo oltre la dimensione prettamente politico-costituzionale al punto di mettere al centro dell'osservazione il persistere di forti diseguglianze nella distribuzione delle ricchezze e delle opportunità, la Repubblica sudafricana può essere considerata in senso decisamente più cauto, quale Stato in fase di democratizzazione ovvero in termini di “democrazia imperfetta” alle prese con la sopravvivenza di della c.d. *apartheid economica*: in tema cfr. F. Longo, *I Paesi «BRICS»: Brasile, Russia, India, Cina e Sudafrica*, cit., 439.

Il Sudafrica condivide questa caratteristica con altri Paesi della regione australe del Continente africano quale lascito del dominio coloniale (nella misura in cui lo stesso non ha permesso la crescita diffusa della partecipazione politica affidando il ruolo di interlocutore politico a *élites* locali) e delle conseguenti lotte di liberazione che hanno fatto affidamento sulla compattezza e unità di intenti dei movimenti politici nei diversi Paesi. La vocazione al monopartitismo di fatto (anche se non di diritto) si è poi mantenuta in nome delle esigenze di *Nation building* e del perseguimento di un aleatorio quanto illusorio rapido sviluppo economico delle compagini statali appena affacciate all'indipendenza⁷³.

Un siffatto assetto del sistema politico-partitico, manifestatosi in Sudafrica sin dalle prime elezioni democratiche e multirazziali del 1994, incide profondamente sul (*recte*: assurge a fattore determinante per il) funzionamento del suo sistema di governo, orientandolo in senso assai prossimo a quello presidenziale grazie alla connessa forte valorizzazione del ruolo di direzione politica del Capo dello Stato che esso implica per via dell'affermarsi della ferrea logica della “doppia presidenza”⁷⁴. Invero, la tendenza a fare del Presidente un attore primario quanto all'esercizio della funzione di indirizzo politico, grazie al controllo del partito di maggioranza, si è confermata nel corso del mandato delle diverse presidenze succedutesi dall'avvento del nuovo ordinamento costituzionale *post-apartheid*.

Nel sistema a partito unico-dominante del Sudafrica il vincolo di responsabilità (il “rapporto fiduciario”) intercorre primariamente non Presidente e Parlamento, ma tra Presidente e partito di appartenenza⁷⁵.

La figura del Presidente sudafricano, pur nell'ampiezza e la varietà dei poteri che il dettato costituzionale, le convenzioni e la prassi gli riservano, non assume connotati deteriori di organi omologhi in altri ordinamenti subsahariani vale a dire che non distende la sua influenza

⁷³ Non è casuale che in molti Stati della regione australe del Continente le formazioni politiche attualmente al governo siano i partiti attraverso i quali si giunti all'indipendenza o si è realizzato lo smantellamento del regime segregazionista; in specie si segnalano: il *Movimento Popular de Libertação de Angola* (MPLA) in Angola, l'*African National Congress* (ANC) in Sudafrica, il *Botswana Democratic Party* (BDP) in Botswana, il *Frente de Libertação de Moçambique* (FRELIMO) in Mozambico, la *South West African People's Organization* (SWAPO) in Namibia, la *Zimbabwe African National Union* (Zanu-Pf) in Zimbabwe (spunti in tal senso in R. Ronza, 2019: *le elezioni che cambieranno i volti (ma non i governi) dell'Africa australe*, cit.). Differente, in particolare, è la situazione nello Zambia, dove non si riscontra la presenza di un partito che da solo raccolga la maggioranza assoluta dei consensi.

⁷⁴ Come accennato nelle pagine che precedono, nell'esperienza della “rainbow nation” sinora maturata, in virtù di un retaggio della tradizione del sistema *Westminster*, si è mantenuto lo schema della “dual presidency”, per cui la *leadership* (e dunque la presidenza) dell'ANC è titolo decisivo sia per l'accesso alla carica di Presidente della Repubblica che per la conservazione del relativo ufficio nel corso della legislatura.

⁷⁵ Con forte attenuazione dell'effettività del principio della separazione dei poteri; problematica questa al centro delle dinamiche politico-istituzionali del consolidamento democratico a tutte le latitudini del Continente africano. In tema cfr. i diversi saggi contenuti in C.M. Fombad (ed.), *The Separation of Powers in African Constitutionalism*, Oxford, 2016 (e in particolare oltre a quelli dello stesso C.M. Fombad anche quelli di F. Venter, C.M. Bosire e S. Shikyil, rispettivamente, ivi, 13 ss., 58 ss., 95 ss., 116 ss. e 135 ss.).

sull'insieme degli spazi del pluralismo istituzionale e politico-sociale in guisa da corrompere l'assetto presidenziale fino a farlo degenerare in forme definibili come presidenzialiste⁷⁶. La democrazia costituzionale sudafricana, nella sua attuale fase evolutiva, fa perno sulla presenza e l'operatività di *check and balances* appartenenti in parte alla dimensione istituzionale (a ragione della debolezza della funzione ispettiva del Parlamento, della debole capacità di incidere sull'indirizzo politico nazionale del livello di governo provinciale e della circostanza per cui solo in alcuni frangenti le istituzioni politico-rappresentative hanno subito la concorrenza del circuito decisionale giurisdizionale, con in prima linea la Corte costituzionale⁷⁷) e in buona misura a quella politica (vuoi per la pluralità delle anime interne all'ANC vuoi per la crescita registrata da forze politiche di opposizione sebbene in ambito sinora limitato alla dimensione municipale e provinciale).

In sostanza, la traiettoria evolutiva del Paese "arcobaleno" sembra volta a porsi in contrasto con le realtà ordinamentali a esso circostanti: di contro alla perdurante propensione all'accentuazione della figura presidenziale anche sotto il profilo della "personalizzazione" estrema della carica e al conseguente desiderio di mantenere il potere in maniera indeterminata (superando o eliminando i limiti di mandato costituzionalmente imposti)⁷⁸ accolto a varie latitudini nel Continente africano, l'esperienza del Sudafrica nella sua forma di governo ibrida mostra da ultimo la possibilità di un rafforzamento della componente parlamentare a scapito di quella presidenziale, mano a mano che procede l'indebolirsi della forza elettorale dell'ANC e aumenta il novero dei partiti politicamente "rilevanti" per la formazione e il sostegno dell'esecutivo.

Nel mutare della strutturazione del sistema politico-partitico, la persistenza in teoria del *pivotal role* del Presidente all'interno della funzione d'indirizzo politico non viene revocata in dubbio, ma viene messa in discussione la stabilità dell'azione di governo che – in assenza di un vertice dello Stato privo di poteri di direzione politica e dunque di una figura che possa mettere in campo iniziative politiche estranee al circuito

⁷⁶ Su cui magistralmente cfr. M. Volpi, *Libertà e autorità*, VII ed., Torino, 2018, 161.

⁷⁷ Il riferimento è in particolare al c.d. *transformative constitutionalism* (quale effettiva capacità della dimensione giuridica di veicolare il cambiamento, migliorando le reali condizioni di vita degli strati più deboli) per la cui realizzazione si è teorizzata la necessità di un *judicial activism*; la letteratura in proposito è molto ampia e prende spunto da alcuni basilari interventi tra cui quelli di K. Klare, *Legal Culture and Transformative Constitutionalism*, in *South African Journal on Human Rights*, 1998, 146 ss. e P. Langa, *Transformative Constitutionalism*, in *Stellenbosch Law Review*, 2006, 351 ss.; per un inquadramento di ampio respiro dell'argomento, cfr. anche H. Corder, *Constitutional Reform in South African History*, in H. Corder, V. Federico, R. Orrù (eds.), *The Quest for Constitutionalism. South Africa Since 1994*, cit. 181 ss. Sul ruolo di bilanciamento della Corte costituzionale all'interno del sistema dei *checks and balances* dell'ordinamento sudafricano cfr., nella letteratura italiana, F.R. Dau, *Costituzionalismo e rappresentanza. Il caso del Sudafrica*, cit., 277 ss.

⁷⁸ Secondo dinamiche viste all'opera in varie parti del Continente (tra cui in Benin, Burkina Faso, Burundi, Congo-Brazzaville, Repubblica Democratica del Congo, Kenya, Niger, Nigeria, Rwanda, Uganda) e con un'accelerazione del fenomeno a partire dal 2015: sull'importanza della questione in chiave di consolidamento democratico, di recente cfr. J. Siegle, C. Cook, *Presidential Term Limits Key to Democratic Progress and Security in Africa*, in *Orbis*, 65, 3/2021, 467 ss.

dell'indirizzo di governo e finalizzate all'erogazione di “prestazioni di unità”⁷⁹ – rischia di avere effetti destabilizzanti sull'intero sistema istituzionale.

A questo proposito si può cercare di ovviare con un intervento di ingegneria costituzionale, vale a dire in forza di una revisione che superi le aporie del modello ibrido calato in un assetto partitico non improntato alla logica del partito dominante: in tal caso la direzione sembra debba essere quella della razionalizzazione in senso presidenziale (per la mancanza completa di due ruoli chiave, vale a dire del Primo ministro e sul piano funzionale del Capo dello Stato quale potere neutro o moderatore, che incarna la rappresentanza ideale dell'unità del popolo)

Secondo quanto evidenziato nelle pagine che precedono, è a un fattore di natura politica nel post-Mandela che rimanda la difficoltà delle diverse presidenze a mantenersi salde per tutta la durata dei mandati ricevuti. Ma a ben guardare, si tratta di un elemento insieme di forza e di fragilità del Sudafrica *post-apartheid* in quanto democrazia non (ancora) matura. Infatti, alla logica del partito dominante va comunque riconosciuta una valenza in funzione neutralizzante (o quanto meno di “contenimento”) delle spinte verso forme accentuate di democrazia illiberale e al limite disgregative dell'intera architettura liberal-democratica: il partito dominante impedisce che conflitti socio-economico-etnici con difficoltà di composizione propri di società plurali ancora fortemente segmentate e sfibrate da una modernizzazione accelerata (quale lascito del dominio coloniale) siano immessi direttamente all'interno delle istituzioni con effetti potenzialmente dirompenti sulle stesse. È in questa chiave che può anche leggersi la correlazione tra presenza partito dominante e la stabilità (in termini macro-politici) che caratterizza la regione dell'Africa australe (nella quale per il passaggio dei poteri da un Presidente all'altro le norme costituzionali sono mediamente rispettate, le forze armate sono sostanzialmente aliene rispetto alla gestione del potere politico e non sono affatto comuni i *putsch* militari⁸⁰, potendosi annoverare negli ultimi lustri il solo caso del colpo di Stato “*soft*” nello Zimbabwe, che – nel novembre del 2017 – ha permesso la rimozione del Presidente Mugabe al potere da 37 anni).

L'Africa subsahariana mostra evidenti i travagli per il consolidamento delle istituzioni liberal-democratiche, ma occorre la consapevolezza che date le difficili situazioni di contesto (sociali ed

⁷⁹ Formula dalla grande efficacia espressiva utilizzata in riferimento alla figura del Presidente della Repubblica italiano da A. Baldassarre, C. Mezzanotte, *Presidente della Repubblica e maggioranza di governo*, in G. Silvestri (cur.), *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, Milano, 1985, 92.

⁸⁰ Nel corso dell'ultimo biennio (2021-2022) episodi relativi a colpi di Stato riusciti o tentati hanno interessato Mali, Tunisia, Guinea, Ciad, Burkina Faso, Sudan, Repubblica Centrafricana, Sudan, Guinea e Sao Tomé e Principe). Tra i diversi Continenti, l'Africa vanta il poco invidiabile primato del maggior numero di colpi di Stato (dal 1950 ad oggi si sono avuti complessivamente 216 casi tra colpi di Stato “*successful*” e “*attempted*”): per un'analisi del fenomeno in terra d'Africa in combinazione con un database aggiornato cfr. J.M. Powell, C.L. Thyne, *Global instances of coups from 1950 to 2010: A new dataset*, in *Journal of Peace Research*, 48, 2/2011, 249 ss. e <https://arresteddicatorship.com/coups/>.

economiche, in specie), non possono che aversi processi lunghi al riguardo con sviluppi a volte non lineari. Il Sudafrica pur con le sue tensioni e torsioni sembra aver “tenuto” e prepararsi a precorrere altri Paesi della regione sulla via del consolidamento democratico. Almeno questo è l’auspicio.

Romano Orrù
Dip.to di Scienze politiche
Università degli studi di Teramo
rorru@unite.it

