

La giustizia costituzionale nell’Africa subsahariana, tra mimetismo costituzionale e percorsi evolutivi eterogenei

di Valentina Carlino

Abstract: *Constitutional justice in sub-Saharan Africa, between constitutional mimicry and heterogeneous evolutionary paths* – The paper questions the actual entrenchment and functioning of constitutional justice systems in sub-Saharan Africa, considering the colonial influence in their shaping. To this aim, two case-studies are used, selecting two Countries that have predominantly looked to the French model of constitutional justice: Benin, whose Constitutional Court has long represented a democratic beacon in the area; Cameroon, where the Constitutional Council has immediately acted as an instrument of power consolidation in the hands of President Biya.

Keywords: African constitutional justice; African constitutionalism; Benin; Cameroon; Sub-Saharan Africa.

1. Giustizia costituzionale e democrazia in Africa: cenni introduttivi

La giustizia costituzionale ha giocato un ruolo di primaria importanza nella costruzione e sviluppo delle democrazie africane¹, il cui studio è tutt’altro che agevole.

L’idea di una regione di “democrazia impossibile”², caratterizzata da un forte iato tra quanto formalmente affermato nelle costituzioni e la loro applicazione effettiva, trova radici nel difficile attecchimento dei principi cardine del costituzionalismo contemporaneo nell’area. Nel 1993, Okoth-Ogendo parla di un “*African paradox*”: quello delle «constitutions without constitutionalism»³. E tuttavia, l’importazione della tradizione giuridica

¹ I. Diallo, *À la recherche d’un modèle africain de justice constitutionnelle*, in *Ann. international de justice constitutionnelle*, 20, 2004, 93-120, spec. 94.

² R. Orrù, *Africa subsahariana: dalla “democrazia impossibile” alla “democrazia illiberale” senza passare per la “democrazia costituzionale”?*, in *DPCE Online*, 3, 2020, 4109-4134.

³ H.W.O. Okoth-Ogendo, *Constitutions without constitutionalism: reflections on an African political paradox*, in D. Greenberg, S.N. Karz, M.B. Oliviero, S.C. Wheatley (Eds.), *Constitutionalism and democracy: transitions in the contemporary world: the American council of learned societies comparative constitutionalism papers*, New York, 1993, 60-66. Cfr. G. de Vergottini, *Le transizioni costituzionali. Sviluppi e crisi del costituzionalismo alla fine del XX secolo*, Bologna, 1998 e A. Rinella, *Constitutions Without Constitutionalism*, in *Rev. Gen. der públ. comp.*, 21, 2017, 1-18. Sul medesimo tema, in riferimento al continente asiatico, T. Groppi, *Costituzione senza costituzionalismo? La codificazione dei diritti in Asia agli*

occidentale e dell'assetto istituzionale che ne consegue non è stata del tutto fallimentare nel continente; piuttosto, è avvenuta in maniera assai eterogenea, ciò che rende ancor più sfidante discutere di costituzionalismo in Africa⁴.

Il fallimento delle prime due generazioni di *constitution-building* nel continente, avviatesi rispettivamente al momento della conquista dell'indipendenza dalle madrepatrie (cd. costituzioni dell'indipendenza degli anni Cinquanta e Sessanta del secolo scorso) e negli anni immediatamente successivi a questa (cd. costituzioni post-indipendenza, dagli anni Sessanta al 1989)⁵, ha tra le sue cause principali proprio la generalizzata assenza – in particolare nell'Africa anglofona – o debolezza – come nel resto dei Paesi del continente – degli organi di giustizia costituzionale. Laddove presenti, infatti, tali meccanismi erano comunque ampiamente ineffettivi, totalmente schiacciati tra le dittature militari instaurate a suon di colpi di stato e i sistemi monopartitici conseguenti⁶.

Negli anni Novanta, la cd. «febbre costituzionale»⁷ che ha interessato l'area africana, ha fatto sì che quella «terza ondata di democratizzazione»⁸ partita dal Portogallo e progressivamente giunta nel resto del Mondo, dall'Europa al Sud America, passasse anche per il continente. Sebbene il processo sia stato lungo o effimero in alcuni Paesi, è in questo periodo che deve essere individuata l'origine di una nuova concezione della costituzione in Africa⁹, fino ad allora frutto di quello che la dottrina ha efficacemente indicato come «mimetismo costituzionale»¹⁰, riferendosi alla trasposizione

inizi del XXI secolo, ora in Id., *Menopeggio. La democrazia costituzionale nel XXI secolo*, Bologna, 2020, 115-158.

⁴ J. Du Bois Gaudusson, *Les tabous du constitutionnalisme en Afrique. Introduction thématique*, in *Afrique contemporaine*, 2, 2012, 57-58. Sul tema dello studio delle costituzioni africane nel diritto comparato di matrice occidentale S. Mancuso, *L'Afrique, ses constitutions et le droit comparé*, in *Cardozo Elec. L. Bull.*, 4, 2018.

⁵ Così C.M. Fombad (Eds.), *The evolution of modern African constitutions: A retrospective perspective*, in Id. (Eds.), *Separation of Powers in African Constitutionalism*, Oxford, 2016. Si veda anche E.S. Mvaebeme, *Regard récent sur les tendances du constitutionnalisme africain. Le cas des États d'Afrique noire francophone*, in *Rev. intern. dr. comp.*, 1, 2019, 163-196.

⁶ Indispensabile comunque precisare che, fino al ciclo costituzionale degli anni Novanta, gli Stati africani non prevedevano Corti costituzionali vere e proprie. L'idea di giustizia costituzionale era senz'altro presente nelle prime costituzioni dell'indipendenza; generalmente, la funzione di garanzia della supremazia della costituzione era affidata a una *Chambre constitutionnelle* formata in seno alle Corti supreme. «Cet embryon de justice constitutionnelle, fruit de la doctrine libérale française, sera prématurément étouffé par la pandémie du présidentielisme négro-africain qui sévit sur le continent africain de 1965 à 1990 faisant du président de la République la source exclusive du pouvoir et du droit dans l'État». T. Holo, *Émergence de la justice constitutionnelle*, in *Pouvoirs*, 2, 2009, 101-114, 102.

⁷ J. Du Bois Gaudusson, *Introduction*, in AA.VV., *Les Constitutions africaines publiées en langue française*, vol. 2, Parigi-Bruxelles, 1998, 2.

⁸ S.P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late 20th Century: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman, 1993.

⁹ C.M. Fombad (Ed.), *The evolution of modern African constitutions: A retrospective perspective*, cit., 13.

¹⁰ J. Du Bois Gaudusson, *Les nouvelles constitutions africaines et le mimétisme*, in Id. (Eds.), *La création du droit en Afrique*, Parigi, 1997, 22 ss.

nel contesto regionale delle costituzioni delle potenze coloniali senza tener conto delle specificità locali, con una conseguente rottura tra testo e realtà¹¹.

A partire dai primi anni Novanta, si è diffusa l'esigenza di creare nuovi testi costituzionali per smantellare i regimi monopartitici presenti nei Paesi; in un contesto caratterizzato da importanti cambiamenti socioeconomici e da una crescente partecipazione e mobilitazione della società civile¹², la Costituzione diviene «a necessary mean through which authoritarian practices could be substantively undone»¹³. Ne è derivato un rinnovato slancio democratico, non confinato alla sola lettera dei testi costituzionali, bensì in grado di innescare l'instaurazione concreta – seppur disomogenea a livello territoriale – di regimi multipartitici, variamente aderenti ai corollari del costituzionalismo contemporaneo.

Le nuove costituzioni democratiche, pur rimanendo fedeli ai valori tipicamente africani¹⁴, hanno introiettato i principi del pluralismo politico e sociale, introdotto ampi cataloghi di diritti e libertà – grazie anche ai crescenti riferimenti agli strumenti internazionali di tutela dei diritti umani, e in particolare alla Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli¹⁵ – e istituito organi indipendenti di garanzia ai quali affidare il compito di vegliare al rispetto della *rule of law*, individuata come fulcro dei nuovi regimi¹⁶. Ciò che ha necessariamente implicato un nuovo ruolo delle Corti costituzionali o degli organi deputati alla funzione di giustizia costituzionale, nella consapevolezza della funzione cruciale rivestita da questi nella transizione dall'autoritarismo alla democrazia.

Anche nel continente africano, dunque, l'onda democratica degli anni '90 ha intrecciato la «third wave of constitutional review»¹⁷. È anzi possibile

¹¹ Con riferimento alle cd. costituzioni post-indipendenza, R. Orrù, *Africa e democrazia liberale: un intreccio possibile?*, in A. Di Giovine, S. Sicardi (cur.), *Democrazie imperfette. Atti del convegno dell'Associazione di diritto pubblico comparato ed europeo*, Torino, 2005, 239-274, parla di «costituzionalismo perverso» (ivi, 246).

¹² In tema N. Cheesman, *Democracy in Africa. Successes, Failures, and the Struggle for Political Reform*, New York, 2015, 86-113.

¹³ D.M. Okubasu, *Democratic Constitutional Transition in Sub-Saharan Africa*, in R. Dixon, T. Ginsburg, A.K. Abebe (Eds.), *Comparative Constitutional Law in Africa*, Cheltenham-Northampton, 2022, 137-156, 142.

¹⁴ Si veda A. Dirri, *Il local government nell'Africa Subsahariana tra costituzionalismo e Traditional law*, in *DPCE Online*, Sp., 2022, 1587-1604.

¹⁵ Sull'influenza degli strumenti di diritto internazionale sui sistemi africani di tutela dei diritti, si vedano V. Piergigli, *Tendenze evolutive e tensioni aperte nel Bill of Rights delle Costituzioni africane alle soglie del terzo millennio*, in *DPCE*, 1, 1991, 134-161; A. Lollini, *Alcune considerazioni sull'evoluzione della cultura dei diritti in Africa*, in AA.VV., *Le trasformazioni costituzionali del secondo millennio. Scenari e prospettive dall'Europa all'Africa*, Santarcangelo di Romagna, 2016, 269-282.

¹⁶ V. Piergigli, *The Reception of Liberal Constitutionalism and Universal Values in the African Bills of Rights. Ambiguities and Perspectives at the Turn of the Millennium*, in V. Piergigli, I. Taddia (Eds.), *International Conference on African Constitutions. Bologna, November 26th-27th, 1998*, Torino, 2000, 119-144. Si veda altresì A. Bourgi, *L'évolution du constitutionnalisme en Afrique: du formalisme à l'effectivité*, in *Rev. fr. dr. const.*, 4, 2002, 721-748.

¹⁷ Così T. Ginsburg, *The Global Spread of Constitutional Review*, in K. Whittington, D. Keleman (Eds.), *Oxford Handbook of Law and Politics*, Oxford, 2010, 81-90, 87, rifacendosi alla nota categorizzazione di P. Huntington, *Democracy's Third Wave*, in 2(2)

affermare, come sostenuto da Charles M. Fombad, che la trasformazione delle corti in organi indipendenti e credibili, in grado di proteggere le nuove costituzioni, abbia rappresentato una delle preoccupazioni principali dei costituenti africani di quel tempo¹⁸.

Evidentemente, è indubbia l'influenza dei modelli occidentali di giustizia costituzionale imposti durante il periodo coloniale sui sistemi disegnati nelle costituzioni africane degli anni Novanta¹⁹, che pure hanno seguito una loro evoluzione, distaccandosi dunque dai modelli originari²⁰.

In effetti, in numerosi Paesi anglofoni di *common law*, modelli tradizionalmente diffusi hanno introiettato rilevanti elementi di accentramento, ciò che pare testimoniare tra le altre una generalizzata sfiducia nei confronti dei giudici comuni, che contraddistingue il costituzionalismo post-coloniale dell'Africa Subsahariana²¹. L'esperienza più indicativa in tal senso è senz'altro quella sudafricana, laddove la Corte costituzionale ha avviato la sua attività già in vigenza della Costituzione provvisoria del 1994, incidendo in maniera rilevante sulla stesura del testo definitivo approvato nel 1996²². Il sistema disegnato dal costituente sudafricano è sì accentrato, ma presenta rilevanti elementi tipici del controllo diffuso. La Corte si trova in una posizione di primazia, rafforzata dalla riforma costituzionale del 2012²³; nonostante l'estensione della sua giurisdizione esclusiva, permangono questioni decise secondo uno schema tipicamente diffuso, le quali «vengono di solito presentate alla High Court, in appello alla Supreme Court of Appeal per giungere, infine, alla Corte che decide in via definitiva»²⁴. Ma ancora, altri Paesi, quali Sierra Leone, Tanzania, Uganda, Zambia e Zimbabwe, hanno variamente agito sul modello tradizionale di giustizia costituzionale di eredità coloniale, conducendolo verso un funzionamento di tipo accentrato, indipendentemente dall'esistenza o meno di un giudice costituzionale *ad hoc*²⁵.

La presenza di quest'ultimo è prevalente negli Stati africani francofoni o lusofoni con una tradizione di *civil law*. Nei primi, è tipica la previsione di un controllo astratto *a priori*, mentre nei secondi l'influenza portoghese è testimoniata da sistemi ibridi, progressivamente diffusisi in tutta l'area.

J. Democracy 12 (1991). Il concetto è ripreso anche in M. Hatchard, M. Ndulo, P. Slinn, *Comparative Constitutionalism and Good Governance in the Commonwealth: An Eastern and Southern African Perspective*, Cambridge-New York, 2010, 19-27.

¹⁸ C.M. Fombad, *An Overview of Contemporary Models of Constitutional Review in Africa*, in Id. (Ed.), *Constitutional Adjudication in Africa*, New York, 2017, 17-50, 17.

¹⁹ In tema *ibid.* e M. Böckenförde, *Constitutional Review in Africa*, in R. Dixon, T.Ginsburg, A.K. Abebe (Eds.), *Comparative Constitutional Law in Africa*, cit., 58-108.

²⁰ Per una ricostruzione comparata S. Bagni, M. Nicolini, *Giustizia costituzionale comparata*, Milano, 2021, 142-146 e AA.VV., *Judicial Review Systems in West Africa. A Comparative Analysis*, Stoccolma-Monaco, 2016.

²¹ A. Harding, P. Leyland, T. Groppi, *Constitutional Courts: Forms, Functions and Practice in Comparative Perspective*, in III(2) *J. Compar. L.* 10 (2008).

²² A. Lollini, *La Corte costituzionale sudafricana*, in L. Mezzetti (cur.), *Sistemi e modelli di giustizia costituzionale*, Padova, 2009, 785-815. Si veda anche X. Philippe, *La démocratie constitutionnelle sud-africaine: un modèle?*, in *Pouvoirs*, 129, 2009, 157-168.

²³ *Constitution Seventeenth Amendment Act of 2012*.

²⁴ S. Bagni, M. Nicolini, *Giustizia costituzionale comparata*, cit., 179-183, 182.

²⁵ *Ivi*, 144.

Anche in questo caso, il modello originario francese è stato sensibilmente rivisto in alcune esperienze nazionali, specie in riferimento a composizione, competenze e vie d'accesso al giudice costituzionale.

Invero, una notevole eterogeneità è riscontrabile all'interno del continente, laddove gli attuali sistemi di giustizia costituzionale differiscono notevolmente tra loro non soltanto sul piano del funzionamento formale degli organi deputati, ma anche di effettiva capacità di assolvere al loro ruolo di garanti della *rule of law*. Le questioni sono tra loro interconnesse, coinvolgendo a loro volta l'origine dei singoli sistemi di *constitutional review* e, dunque, la volontà dei costituenti nazionali di introiettare quelli familiari delle madrepatrie.

Per meglio sviluppare tali considerazioni, è opportuno individuare due casi di studio: il Benin, la cui Corte costituzionale ha lungamente rappresentato un faro democratico nell'area; e il Camerun, dove il Consiglio costituzionale si è da subito atteggiato a strumento di consolidamento del potere nelle mani del presidente Biya. I due Stati adottano entrambi un modello centralizzato di giustizia costituzionale, chiaramente disegnato nel solco di quello della Costituzione francese della V Repubblica. Eppure, la Costituzione beninese del 1990 ha introiettato il modello innovandolo profondamente, mentre quella camerunense lo ha replicato pedissequamente.

2. Il caso del Benin: lo U-Turn di uno dei giudici costituzionali più potenti dell'Africa subsahariana

Il Benin è un piccolo Paese dell'Africa occidentale francofona, noto per essere tra i rari casi di transizione democratica di successo nella regione, a lungo considerato una delle maggiori speranze del continente²⁶.

Già il preambolo della Costituzione del 1990 evidenzia immediatamente il suo forte attaccamento ai diritti umani, indicando la Carta delle Nazioni Unite del 1945, la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo del 1948 e la Carta Africana dei Diritti dell'Uomo come «parte integrante della presente Costituzione e della legge beninese e hanno un valore superiore a quello della legge interna»²⁷. L'apertura verso gli strumenti internazionali di tutela dei diritti e delle libertà²⁸ è a sua volta legata alla volontà dei costituenti beninesi di attuare un testo in grado di condurre il Paese verso la democrazia, superando concretamente la disastrosa situazione politica che ha dovuto affrontare dal raggiungimento dell'indipendenza nel 1961, segnata da numerosi colpi di Stato e dall'instaurazione di un regime marxista-leninista. Non è un caso che il

²⁶ Indicativa la pubblicazione, nel 2014, del volume F.J. Aïvo (Eds.), *La constitution béninoise du 11 décembre 1990. Un modèle pour l'Afrique? Mélanges en l'honneur de Maurice Ahanhanzo-Glélé*, Parigi, 2014.

²⁷ Questa e le altre presenti nel lavoro sono traduzioni non ufficiali dal francese all'italiano a opera dell'Autrice.

²⁸ Cfr. H.S. Adjohoun, *Between Presidentialism and a Human Rights Approach to Constitutionalism: Twenty Years of Practice and the Dilemma of Revising the 1990 Constitution of Benin*, in M. Kiwinda, T. Mbondenyi, T. Ojienda (Eds.), *Constitutionalism and Democratic Governance in Africa: Contemporary Perspectives from Sub-Saharan Africa*, Città del Capo, 2013, 245-290.

Benin sia stato il primo Stato ad adottare il modello della Conferenza nazionale, poi diffusi in tutta l'Africa francofona subsahariana.

La Costituzione risultata dal compromesso raggiunto in seno alla Conferenza²⁹, poi sottoposta a referendum, è stata emanata l'11 dicembre 1990 ed è tuttora vigente.

Definita efficacemente come «Costituzione dei record»³⁰, a evidenziare la sua capacità di traghettare il Paese verso una democrazia effettiva e stabile, essa disegna un sistema istituzionale basato su un esecutivo a forte trazione presidenzialista, nel quale il potere legislativo è esercitato dal Parlamento monocamerale (Assemblea Nazionale); uno schema assai diffuso nel continente³¹. La vera novità è rappresentata dalla Corte costituzionale, «lancée comme un drone à la surveillance de la constitutionnalité du nouvel ordre juridique»³². In effetti, il testo del 1990 le garantisce un ruolo di primario rilievo, affidandole il duplice ruolo di garante del rispetto della primazia della Costituzione e di protettrice dei diritti fondamentali dei cittadini. «Le Bénin, engagé dans une transition démocratique à l'issue de la Conférence nationale souveraine de 1990, fera du juge constitutionnel non seulement la clé de voûte de son architecture démocratique, mais encore l'instrument privilégié de l'édification de l'État de droit»³³.

Anche il mantenimento del testo originario senza alcuna modifica ha lungamente rappresentato un record della Costituzione beninese, facendola spiccare nel contesto africano³⁴. La prima – e per il momento unica – revisione è avvenuta con *Loi constitutionnelle n. 2019-40* del 7 novembre 2019, un intervento di ampio – troppo – respiro, che ha interessato 47 dei 160 articoli che compongono il testo e numerosi ambiti di disciplina³⁵. Tale (problematica) revisione ha costituito una delle tappe principali del disegno accentratore dell'attuale Presidente Talon, su cui si tornerà a breve.

Se la volontà dei costituenti era quella di rompere in maniera chiara e irreversibile con il regime dittatoriale preesistente, la previsione di un giudice costituzionale potente ha rappresentato un esito necessario. Per questo motivo, pur essendo chiaramente influenzato da quello francese, il modello beninese di giustizia costituzionale se ne è distaccato immediatamente, risultando in un intreccio di caratteristiche importate anche da esperienze diverse da quella della V Repubblica. Concepita come *democratic watchdog* dello stato di diritto e dei diritti umani nel Paese, dotata di numerose competenze e di facile accesso, la Corte ha contribuito fortemente al consolidamento democratico del Paese, al punto da essere

²⁹ Si veda A. Adamon, *Le Renouveau démocratique au Bénin. La conférence nationale des Forces vives et la période de transition*, Parigi, 1995.

³⁰ F.J. Aïvo, *Constitution de la République du Bénin. La Constitution de tous les records en Afrique*, Cotonou, 2013.

³¹ *Ex multis* I. M. Fall, *Le pouvoir exécutif dans le constitutionnalisme des États d'Afrique*, Parigi, 2008.

³² F.J. Aïvo, *La Cour constitutionnelle du Bénin*, in *Rev. fr. dr. const.*, 3, 2014, 715-740, 716.

³³ T. Holo, *Émergence de la justice constitutionnelle*, cit., 102.

³⁴ In tema C.M. Fombad, *Some perspectives on durability and change under modern African constitutions*, in 11(2) *Int'l J. Const. L.* 382 (2013).

³⁵ Su cui V. Carlino, *Una revisione approvata all'unanimità...ma dalla sola maggioranza. La Corte costituzionale del Benin si pronuncia sulla prima modifica alla Legge fondamentale del 1990*, in *Federalismi.it, Focus Africa*, 1, 2020.

indicata come uno dei giudici costituzionali più potenti e attivi dell'Africa sub-sahariana³⁶.

Ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, la Corte costituzionale beninese statuisce obbligatoriamente su: la costituzionalità delle leggi organiche, prima della promulgazione; la conformità a Costituzione dei regolamenti interni di Assemblea nazionale, Alta Autorità dell'Audiovisivo e della Comunicazione e Consiglio economico e sociale, prima che divengano vigenti; la costituzionalità delle leggi e dei regolamenti che potrebbero violare diritti e libertà fondamentali della persona; i conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato; il contenzioso relativo alle elezioni presidenziali e legislative.

In quanto giudice elettorale, la Corte è altresì preposta a vegliare sulla regolarità delle elezioni presidenziali e dei referendum, esaminandone i reclami e statuendo sulle irregolarità che può rilevare anche d'ufficio e proclamandone i risultati. Quanto alle legislative, essa statuisce sulla loro regolarità, in caso di contestazione³⁷.

Il controllo di costituzionalità sulle leggi è possibile sia *a priori* che *a posteriori*. Ai sensi dell'art. 121 Cost., la Corte può essere adita in via diretta dal Presidente della Repubblica o da un membro dell'Assemblea nazionale, prima della promulgazione di una legge, potendo altresì adirsi *ex officio* ove ravvisi una possibile violazione di un diritto o una libertà fondamentale da parte del testo in approvazione. L'accesso alla Corte è possibile anche per i singoli cittadini i quali, secondo quanto disposto dall'art. 122 Cost., possono adire il giudice costituzionale sia in via diretta, sia tramite eccezione di incostituzionalità nelle more di un processo che li riguarda³⁸. Se il controllo *ex ante* è tipico del modello francese, è imperativo sottolineare la presenza già nel testo costituzionale originario del 1990 di un controllo incidentale *a posteriori*, modellato in maniera non dissimile da quella *question prioritaire de constitutionnalité* che la Francia introdurrà solamente nel 2008.

Nel corso degli anni, la Corte costituzionale beninese ha utilizzato i suoi ampi poteri in maniera estesa, «to promote legal certainty, clarify the law and guarantee stability through an effective regulation of the entire social and political order»³⁹. Non stupisce, dunque, che sia stato il giudice stesso a definirsi, in una sua sentenza del 1994, *pierre angulaire de l'Etat de droit libéral*⁴⁰. E come tale ha agito nel corso degli anni, andando sovente contro la volontà della maggioranza in carica⁴¹.

Esemplificativa in tal senso, tra le altre, la decisione DCC 09-002 del gennaio 2009, con la quale la Corte ha annoverato il principio di

³⁶ M. Böckenförde, *Constitutional Review in Africa*, cit., 63.

³⁷ Cost. Benin, art. 117, parr. 2 e 3.

³⁸ Per una disamina ampia e generale sulle competenze della Corte costituzionale in Benin, si veda G. Badet, *Les attributions originales de la Cour constitutionnelle du Bénin*, Cotonou, 2013.

³⁹ H.S. Adjohoun, *Centralized Model of Constitutional Adjudication. The Constitutional Court of Benin*, in C.M. Fombad (Ed), *Constitutional Adjudication in Africa*, cit., 62.

⁴⁰ Corte costituzionale del Benin, *Décision DCC 33-94 du 24 novembre 1994*.

⁴¹ Sulla giurisprudenza costituzionale beninese a tutela dei diritti e delle libertà dei cittadini, si veda D. Degboe, *Les vicissitudes de la protection des droits et libertés par la Cour constitutionnelle du Bénin*, in *Les Annales de Droit*, 10, 2016, 119-138.

rappresentazione proporzionale tra maggioranza e minoranza tra quelli di valore costituzionale, giudicando contraria a costituzione la procedura di designazione dei rappresentanti del Parlamento monocamerale alla *Haute Cour de Justice*, fino a quel momento sbilanciata a favore del partito con più seggi in Aula. «Le choix des députés appelés à représenter l'Assemblée Nationale en tant que Corps à animer ses organes de gestion ou à siéger au sein d'autres institutions de l'Etat, doit se faire selon le principe à valeur constitutionnelle de la représentation proportionnelle majorité/minorité»⁴². Altresì meritevoli di menzione sono alcune delle pronunce vertenti sul mandato presidenziale. Tra queste, le sentenze DCC 05-139 e DCC 05-145 del novembre e dicembre 2005, con le quali la Corte ha ritenuto impossibile prorogare il mandato presidenziale di alcuni mesi, al fine di svolgere le operazioni elettorali per l'elezione del nuovo Capo di Stato in concomitanza con quelle per il Parlamento, come prefigurato dall'esecutivo in un'ottica di abbattimento dei costi necessari per organizzare il voto. Ancora più significativa la decisione DCC 11-067 dell'ottobre 2011, che ha dichiarato incostituzionale l'art. 6 della legge organica sul referendum approvata dall'Assemblea nazionale⁴³, indicante le materie che non possono costituire oggetto di consultazione referendaria, ai sensi della Costituzione. Secondo la Corte, la disposizione mancava di menzionare tra queste il divieto di svolgere più di due mandati presidenziali e il limite minimo di 40 anni e massimo di 70 anni per i candidati alla presidenza. Sempre in tema di divieto di terzo mandato vi sono poi le sentenze DCC 14-156 del 19 agosto 2014 e DCC 14-199 del 20 novembre 2014, ove la Corte costituzionale si è pronunciata rispettivamente su un discorso tenuto da un Ministro in una trasmissione televisiva dichiarandosi favorevole a un terzo mandato per il Presidente allora in carica e su una lettera ampiamente diffusa dalla stampa nazionale nella quale un cittadino invitava il Capo di Stato a revisionare la Costituzione così da poter competere per un terzo mandato. Il giudice delle leggi ha indicato tali propositi come non conformi alla Costituzione, il cui articolo 42 – secondo cui «il Presidente della Repubblica è eletto con suffragio universale diretto per un mandato di cinque anni rinnovabile una sola volta. In nessun caso, nessuno può esercitare più di due mandati presidenziali» – non può essere modificato.

Una giurisprudenza senz'altro assai coraggiosa, tanto più se contestualizzata nel continente africano, nel quale vi è una spiccata tendenza ad aggirare i limiti di mandato dei Presidenti, i quali spesso rimangono in carica per un numero assai elevato di anni (ci si riferisce al fenomeno del cd. *third-termism*)⁴⁴.

In effetti, nel corso degli anni la Corte beninese è riuscita a imporsi come garante effettivo della Costituzione; e ciò grazie anche alla sua indipendenza, nonostante le discutibili regole riguardanti la sua composizione.

⁴² In argomento A.-J. Adeloui, *La minorité parlementaire dans les démocraties africaines: l'exemple du Bénin*, in *Droit en Afrique*, 1, 2018, 3-37.

⁴³ *Loi organique n. 2011-27 portant conditions de recours au référendum*.

⁴⁴ K. Kariseb, *State Sovereignty and Presidential Term Limits in Africa*, in A. Adeola, M.W. Mutua (Eds.), *The Palgrave Handbook of Democracy, Governance and Justice in Africa*, Toronto-Buffalo, 2022, 61-73.

Replicando il modello francese, infatti, la Costituzione del Benin – sia nella sua versione originaria che a seguito della revisione del 2019 – prevede all’art. 115 che la Corte costituzionale sia composta di sette membri, di cui quattro nominati dall’Assemblea nazionale e tre dal Presidente della Repubblica. Il loro mandato è di cinque anni, la medesima durata di quello presidenziale, rinnovabile una sola volta. I giudici decadono dalla loro carica tutti e sette contemporaneamente, sì che l’organo si rinnova ogni volta nella sua interezza.

La Costituzione prevede che per essere membri della Corte costituzionale, oltre alla competenza professionale, sia necessario «*être de bonne moralité et d'une grande probité*»⁴⁵. Diversamente dalla Costituzione francese del 1958, quella beninese fornisce indicazioni vincolanti relative alle qualifiche dei membri della Corte, che deve comprendere: tre magistrati con un’esperienza di almeno quindici anni; due giuristi «*de haut niveau*», professori o professionisti del diritto, con un’esperienza di almeno quindici anni; due soggetti «*de grande réputation professionnelle*»⁴⁶.

L’art. 115, par. 4, Cost., enumera una serie di garanzie a tutela dell’indipendenza dei giudici costituzionali. In particolare, vengono menzionati l’inamovibilità dalla carica e l’immunità da indagini e arresti senza la previa autorizzazione della Corte stessa, fatti salvi i casi di flagranza del reato.

La dottrina non ha mancato di sottolineare come un tale meccanismo, caratterizzato da nomine effettuate da organi politici, un mandato dei giudici breve e rinnovabile e un rinnovo non scadenzato dei membri della Corte, mal si sposi con il regime presidenziale a forte trazione dell’esecutivo rispetto all’organo legislativo disegnato dal costituente nel 1990, secondo il modello tipicamente adottato nel continente. «Each single element can be found in other constitutions, but having all three together is unique to Benin, which has been the CCB’s Achilles heel and a ticking time-bomb»⁴⁷. Una tale previsione, lungamente annoverabile come pessimistica e irrealistica, si è recentemente avverata.

L’equilibrio democratico raggiunto dal Benin è infatti recentemente saltato. A partire dalla prima elezione dell’attuale Presidente Patrice Talon, avvenuta nel 2016, in pochissimi anni il Paese ha subito un rapido declino in termini di democrazia: da esempio virtuoso, a caso di studio per la regressione nel continente⁴⁸. Nel 2019, secondo i dati di *Freedom House*, il Benin ha registrato il record negativo di Paese con la perdita più netta di democratic score in Africa; l’anno successivo, esso è stato declassato da *Free* a *Partly Free*⁴⁹.

Per portare a compimento il suo disegno accentratore, volto a rafforzare il suo potere e garantirne la cristallizzazione, il primo passo del Presidente Talon ha riguardato, non a caso, la nomina dei nuovi membri

⁴⁵ Cost. Benin, art. 115, par. 2.

⁴⁶ Cost. Benin, art. 115, par. 3.

⁴⁷ M. Böckenförde, *Constitutional Review in Africa*, cit., 71.

⁴⁸ In tema V. Carlino, *L’involuzione democratica nel continente africano. Quali indicazioni dall’emblematico caso del Benin?*, in *Federalismi.it*, 21, 2021.

⁴⁹ J. Temin, *Demographic Trends in Africa in Four Charts*, in *www.freedomhouse.org*, aprile 2020.

della Corte costituzionale, rinnovata sotto il suo mandato per la prima volta nel giugno 2018. Fino a quel momento, i rapporti tra Talon e il giudice delle leggi erano stati assai tesi; più di una volta gli atti dell'esecutivo erano stati giudicati da quest'ultimo come illegittimi, bollati di essere irrispettosi della Costituzione. L'attivismo "spinto" della Corte, assieme all'ampiezza delle sue competenze e al ruolo cruciale che essa riveste nel Paese, spiegano perché "catturarla" abbia costituito una delle prime mosse del Capo di Stato. Talon ha dunque fatto leva sulle regole per la composizione della Corte – e sull'ampia maggioranza parlamentare sulla quale può contare – per assicurarsi un "nuovo" organo a lui leale, necessario per sostenere – e, soprattutto, non ostacolare – le riforme che sarebbero seguite. E infatti, le recenti politiche assai problematiche implementate dalla maggioranza di governo su impulso del Capo di Stato, ivi comprese quella prima e amplissima revisione costituzionale mai operata sul testo del 1990 di cui si accennava⁵⁰ e una assai controversa riforma del sistema elettorale volta a garantire la continuità del potere della maggioranza in carica⁵¹ – sono state tutte avallate dalla Corte, che ha dunque abbandonato quel ruolo di protettrice della *rule of law* tradizionalmente rivestito nel Paese, rimanendo inerme dinanzi al progressivo indebolimento delle garanzie democratiche in Benin.

Se la Corte costituzionale ha sempre rappresentato un sinonimo di garanzia democratica nel Paese, gli avvenimenti degli ultimi anni l'hanno allontanata da un tale ruolo, portando le opposizioni e i cittadini a volgere lo sguardo altrove, e in particolare verso la Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli. Impossibilitati a ricorrere in maniera effettiva alle istituzioni nazionali, numerosi attori della vita politica e civile nazionale hanno tentato di adire il giudice di Arusha, pur nella consapevolezza che le decisioni di quest'ultima rimangono sovente inascoltate e disattese. Nel caso *Noudehouenou* contro Repubblica del Benin del dicembre 2020, la legge costituzionale di revisione beninese è stata dichiarata illegittima, in quanto irrispettosa della Carta africana della democrazia, delle elezioni e del buon governo, secondo il cui art. 10, c. 2, «gli Stati contraenti devono assicurarsi che il processo di modifica o di revisione della loro Costituzione riposi su un consenso nazionale che comporti, ove necessario, il ricorso a un referendum». I giudici di Arusha, avendo ravvisato una insanabile assenza di consenso nazionale alla base della revisione, avevano ordinato allo Stato beninese di abrogare la legge di revisione costituzionale, al fine di garantire una partecipazione ampia alla modifica del testo costituzionale⁵². Naturalmente, nessun seguito è stato dato dall'esecutivo nazionale alle

⁵⁰ *Loi constitutionnelle n. 2019-40 du 07 novembre 2019 portant révision de la loi numéro 90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin*, dichiarata conforme a Costituzione dalla Corte costituzionale del Benin con *Décision DCC 19-504 du 6 novembre 2019*.

⁵¹ Più nel dettaglio, il nuovo Codice elettorale è stato approvato con *Loi n. 2019-43 du 15 novembre 2019 portant code électoral*, e poi integrato con *Loi n. 2020-13 du 04 juin 2020 portant interprétation et complétant la loi n. 2019-43 du 15 novembre 2019 portant code électoral*. Quest'ultima è stata dichiarata conforme a Costituzione dalla Corte costituzionale del Benin con *Décision DCC 20-488 du 4 juin 2020*.

⁵² Si veda il commento di O.D. Akinkugbe, *Houngue Eric Noudehouenou v. Republic of Benin*, in 115(2) *Am. J. Int'l L.* 281 (2021).

parole della Corte africana. Anzi, nel 2020, il Benin ha revocato la dichiarazione di adesione all'art. 5, c. 3 del Protocollo alla Carta africana, secondo cui i singoli individui e le organizzazioni non governative dotate di status di osservatore presso la Commissione africana possono sollevare questioni direttamente dinanzi alla Corte di Arusha. Evidentemente, lo scopo è quello di eliminare un eventuale argine alle manovre di provenienza presidenziale, ormai non più ostacolate dal giudice costituzionale nazionale.

3. Il caso del Camerun: *too little, too late*

Il Camerun è un Paese dell'Africa equatoriale inizialmente colonizzato dalla Germania, sino alla sua sconfitta nella Prima guerra mondiale, a seguito della quale la Società delle Nazioni ne ha diviso il territorio tra Camerun francese, circa il 90% del territorio precedentemente tedesco, e Camerun britannico, una piccola porzione al confine con la Nigeria. Sino alla conquista dell'indipendenza, le due parti del territorio sono state amministrate in maniera assai diversa tra loro, seguendo le tradizioni giuridiche delle due madrepatrie. Nel Camerun francese vigeva dunque un sistema di *civil law* e venivano applicati leggi e decreti emanati dalla Francia per tutti i territori dell'Africa francofona occidentale ed equatoriale, mentre il Camerun occidentale, basato su un sistema di *common law*, veniva sostanzialmente amministrato come parte della vicina colonia nigeriana. Il Camerun francese ha ottenuto l'indipendenza nel 1960, quello britannico nel 1961; l'area settentrionale di quest'ultimo ha deciso per via plebiscitaria di unirsi alla Nigeria, divenendone una provincia, mentre nella zona meridionale ha prevalso la volontà di unirsi al Camerun indipendente francofono, la cui struttura federale adottata per i primi anni rifletteva la divisione presente nel Paese, derivata dalle opposte eredità coloniali (Repubblica federale del Camerun). Nel 1972, il sistema federale è stato abolito in favore della Repubblica unita del Camerun, che dal 1984 prende il nome di Repubblica del Camerun, il medesimo attribuito al Camerun francese post-indipendenza, a sottolineare l'assenza di due anime separate nel Paese, quella francofona e quella anglofona, e la prevalenza della prima sulla seconda⁵³.

Ripercorrere brevemente la storia del Paese non è un esercizio di mera retorica, bensì una premessa necessaria per comprendere le tensioni interne ai confini nazionali tuttora esistenti, che hanno influenzato la nascita della democrazia camerunense, anch'essa instaurata nella scia dell'onda democratica degli anni Novanta. In effetti, questa ha conferito nuovo vigore alle proteste già in atto della minoranza anglofona, repressa e marginalizzata dal governo nazionale francofono. Soffocate con la forza, le richieste di democratizzazione hanno progressivamente condotto alla nascita di partiti di opposizione fino ad allora inesistenti e, conseguentemente, alla costante richiesta di convocare una Conferenza nazionale che, sul modello beninese, potesse redigere una nuova Costituzione, basata sul consenso di tutte le anime del Paese. Fermamente rigettata tale pretesa, ma constatata la necessità di placare le proteste popolari dei gruppi anglofoni, che chiedevano

⁵³ Sulla storia del Paese si veda L-S. E. Enonchong, *The Constitution and Governance in Cameroon*, New York, 2022, spec. 8-35.

a gran voce il ritorno al regime federale⁵⁴, il Presidente Paul Biya – in carica dal 1982 e ancora oggi Capo di Stato del Camerun – ha sottoposto una sua proposta di Costituzione a un comitato *ad hoc* da lui nominato, per poi sottoporla al voto del Parlamento⁵⁵. È nata così la Costituzione camerunense del 1996, modellata sulla volontà dell'esecutivo, successivamente emendata nel 2008 ma tutt'oggi vigente⁵⁶.

Certamente, il testo del 1996 introduce degli elementi tipici della democrazia costituzionale, segnando un – minimo – cambiamento rispetto al regime precedente. In particolare, è ravvisabile un tentativo di garantire una qualche separazione tra i poteri e, più specificatamente, di mitigare lo strapotere presidenziale che, fino a quel momento, non conosceva limiti. È stato per questo previsto una forma di governo di tipo semipresidenziale, in seno alla quale l'esecutivo è composto dal Primo ministro, oltre che dal Capo di Stato.

Un'importante novità è rappresentata dall'introduzione di un organo *ad hoc* di giustizia costituzionale, il Consiglio costituzionale, che ai sensi dell'art. 46 della Costituzione del 1996 costituisce «l'organo competente in materia costituzionale. Statuisce sulla costituzionalità delle leggi. È l'organo regolatore del funzionamento delle istituzioni».

Invero, le “novità democratiche” introdotte con la nuova Costituzione sono più formali che sostanziali, sembrando volte a placare le proteste interne al Paese e le richieste popolari di democrazia piuttosto che a permettere una reale transizione del Camerun. Com'è stato scritto, «the developments in the 1990s did not transform the structure of law and governance, as the structural and institutional innovations were instead infused with old authoritarian tenets, creating internal inconsistencies between change and continuity»⁵⁷. Del resto, il testo del 1996 è stato disegnato sulla base della volontà del Presidente, poco interessato a prevedere un sistema di pesi e contrappesi efficiente e a istituire organi guardiani della *rule of law*, ma piuttosto preoccupato di non perdere la centralità del suo potere pressoché illimitato. Un giudice costituzionale debole, dunque, era funzionale al disegno del costituente.

La mancata implementazione dell'organo per più di vent'anni non è che la riprova di quanto asserito. Infatti, sebbene il Consiglio costituzionale camerunense sia stato creato nel 1996, la legge di attuazione relativa alla sua organizzazione e al suo funzionamento ha visto la luce nel 2004⁵⁸. L'istituzione effettiva dell'organo è poi avvenuta solamente nel febbraio

⁵⁴ P. Konings, *The Anglophone struggle for federalism in Cameroon*, in L. Basta, J. Ibrahim (Eds.), *Federalism and Decentralisation in Africa: The Multicultural Challenge*, Friburgo, 1999, 289-325.

⁵⁵ Si veda V. Ngoh, *Biya and the Transition to Democracy*, in J.M. Mbaku, J. Takougang (Eds.), *The Leadership Challenge in Africa: Cameroon Under Paul Biya*, Trenton (N.J.), 2004, 427-489.

⁵⁶ S. Melone et. al. (Eds.), *La réforme constitutionnelle du 18 janvier 1996 au Cameroun: aspects juridiques et politiques*, Yaoundé, 1996; A. Ondoua (Ed.), *La Constitution camerounaise du 18 janvier 1996: bilan et perspectives*, Yaoundé, 2007.

⁵⁷ L-S. E. Enonchong, *The Constitution and Governance in Cameroon*, cit., 2.

⁵⁸ *Loi constitutionnelle n. 2004/004 du 21 avril 2004 portant organisation et fonctionnement du Conseil constitutionnel*.

2018⁵⁹; per 22 anni, le funzioni del giudice costituzionale sono state esercitate in via “temporanea” dalla Corte suprema⁶⁰, sebbene l’art. 51 Cost. specifichi che la carica di membro del Consiglio costituzionale sia incompatibile con quella di membro del Governo, del Parlamento o, appunto, della Corte suprema. I giudici della Corte suprema sono peraltro nominati dal Presidente della Repubblica, sentito il parere dell’Alto consiglio della magistratura, che da quest’ultimo è presieduto⁶¹. A tal proposito, Fombad sostiene che «reaching the grade which qualifies a judge to be appointed to the Supreme Court does not depend on competence and proven record or even integrity, but rather on loyalty to the regime and the willingness displayed in doing its bidding»⁶².

Anche la composizione del Consiglio costituzionale desta perplessità. Ai sensi dell’art. 51 Cost., nell’organo siedono undici membri – da scegliere «tra le personalità di riconosciuta fama professionale» – tutti nominati dal Presidente della Repubblica per un mandato di sei anni, rinnovabile. Di questi undici, tre debbono essere designati dal Capo di Stato stesso, tre dal Presidente dell’Assemblea nazionale, tre dal Presidente del Senato e due dall’Alto consiglio della magistratura. Sul modello francese, è previsto che gli ex Presidenti della Repubblica siano membri d’ufficio (anche se, sin dall’entrata in vigore della Costituzione del 1996, l’unico Presidente è sempre stato Biya).

Quanto all’Alto consiglio della magistratura, si è già detto come questo sia presieduto dal Capo di Stato, che l’art. 37, par. 3 Cost. individua come garante dell’indipendenza del potere giudiziario. In relazione alle nomine delle due Camere, la previsione deve essere necessariamente letta nel prisma della situazione politica del Paese, nel quale il Raggruppamento Democratico del Popolo Camerunese (RDPC), il partito del Presidente Biya, detiene una maggioranza schiacciante in maniera continuativa, sin dalle elezioni del 1990. Basti pensare che nelle ultime elezioni per l’Assemblea nazionale celebratesi nel febbraio 2020, RDPC ha ottenuto 152 seggi su 180; alle elezioni per il Senato del marzo 2023, 94 su 100. È dunque evidente come, nel concreto, la composizione dell’organo di giustizia costituzionale dipenda interamente dalla volontà del Capo di Stato. Il tutto in un contesto elettorale caratterizzato da brogli, frodi e violente proteste popolari generalmente represses dall’esercito⁶³.

Peraltro, la legge del 2004 sul funzionamento del Consiglio ha introdotto la possibilità per l’organo stesso di decidere di terminare il mandato di uno dei membri prima della scadenza naturale, con una

⁵⁹ Per uno studio del Consiglio costituzionale, dalla sua istituzione, si veda E. Ngango Youmbi, *Le Nouveau Conseil constitutionnel camerounais: la grande désillusion*, in *Rev. dr. pub.*, 5, 20, 1379-1419.

⁶⁰ Ai sensi dell’art. 67, c. 4, della Costituzione del 1996, «la Corte suprema esercita le attribuzioni del Consiglio costituzionale fino alla sua istituzione».

⁶¹ L’organizzazione e il funzionamento della Corte suprema sono regolati con *Loi n. 2006/016 du 29 décembre 2006 fixant l’organisation et le fonctionnement de la Cour suprême*.

⁶² C.M. Fombad, *The Cameroonian Constitutional Council. Faithful Servant of an Unaccountable System*, in Id. (Ed.), *Constitutional Adjudication in Africa*, cit., 80-95, 85.

⁶³ In argomento M. Mbengué Nguimè, *Pratiques démocratiques au Cameroun actuel: étude comparée avec la période de l’accession à l’indépendance*, in *Outre-mers*, 368, 2010, 115-135.

maggioranza dei due terzi dei membri⁶⁴. La richiesta può provenire sia d'ufficio, dal Consiglio stesso, sia dall'autorità che ha nominato il membro. I membri dell'organo di giustizia costituzionale sono dunque perennemente vincolati alla volontà dell'autorità che li ha nominati, potendo altresì essere rimossi dai loro stessi colleghi.

Infine, l'indipendenza non è favorita neanche dal potere discrezionale del Presidente nel decidere stipendi e indennità dei membri del Consiglio costituzionale⁶⁵, sovente aumentati per garantire la "fedeltà" nelle more di decisioni decisive per l'esecutivo in carica, specialmente con riferimento al contenzioso elettorale⁶⁶.

In effetti, ai sensi dell'art. 48 Cost., il Consiglio costituzionale è anche giudice elettorale, detenendo il compito di garantire lo svolgimento regolare delle operazioni di voto presidenziali, parlamentari e referendarie, delle quali proclama anche i risultati. I reclami in materia elettorale possono essere presentati da qualsiasi candidato o partito politico che abbia preso parte alla competizione e, con riferimento ai referendum, dal Presidente della Repubblica, dal Presidente dell'Assemblea Nazionale, dal Presidente del Senato, da un terzo dei membri dell'Assemblea Nazionale o da un terzo dei Senatori. La quasi totalità del contenzioso svoltosi dinanzi al Consiglio costituzionale in questi anni è stato proprio di tipo elettorale⁶⁷, e ha costituito l'occasione per provare quella che è stata indicativamente definita «*the Council's perfidiousness*»⁶⁸. A seguito dei numerosi reclami presentati in riferimento alle elezioni legislative e presidenziali del 2018, infatti, il giudice elettorale ha sovente preferito rigettare le questioni senza entrare nel merito, dichiarando la sua incompetenza o asserendo l'irricevibilità delle richieste⁶⁹. A titolo esemplificativo, nel caso Joshua Mambangi Osih dell'ottobre 2018, il Consiglio ha rigettato la richiesta del ricorrente, candidato dell'opposizione all'elezione presidenziale che adduceva gravi irregolarità nello svolgimento delle operazioni di voto – tra cui la registrazione di alcuni elettori in più circoscrizioni elettorali, con la conseguente possibilità di votare plurime volte – sulla base dell'ininfluenza di queste sul risultato finale, visti i pochi voti espressi a favore del candidato⁷⁰. Ma ancora, sempre in occasione delle presidenziali del 2018, il Consiglio era stato adito anche dal Prof. Maurice Kamto, presidente del partito di opposizione *Mouvement pour la Renaissance du Cameroun* (MRC), il quale chiedeva la ricusazione di alcuni giudici del Consiglio stesso, adducendone l'eccessiva vicinanza al partito

⁶⁴ *Loi constitutionnelle n. 2004/004*, art. 18.

⁶⁵ *Ivi*, art. 13: «Il Presidente e i membri del Consiglio costituzionale godono dei benefici, degli stipendi e delle indennità fissati con decreto del Presidente della Repubblica».

⁶⁶ C.M. Fombad, *The dynamics of record-breaking corruption and political opportunism in Cameroon*, in J.M. Mbaku, J. Takougang (Eds.), *The Leadership Challenge in Africa*, cit., 357-394.

⁶⁷ Si veda E. Lekene Donfack, É.M. Ngango Youmbi, É.W. Tsolefack Awafa, *Chronique de jurisprudence du Conseil constitutionnel camerounais (2018 à 2020)*, in *Rev. fr. dr. const.*, 1, 2022, 207-241, dove viene analizzata la giurisprudenza del Consiglio nel corso di due anni, dal marzo 2018 all'ottobre 2020.

⁶⁸ L-S. E. Enonchong, *The Constitution and Governance in Cameroon*, cit., 164.

⁶⁹ E. Lekene Donfack, É.M. Ngango Youmbi, É.W. Tsolefack Awafa, *Chronique de jurisprudence du Conseil constitutionnel camerounais (2018 à 2020)*, cit., 211-220.

⁷⁰ *Décision n. 30/CE/CC/2018 du 18 octobre 2018, Joshua Mabangui Osih*.

presidenziale. In maniera poco sorprendente, il ricorso era stato giudicato irricevibile⁷¹.

L'art. 47 Cost. elenca le competenze del Consiglio costituzionale diverse da quelle di giudice elettorale. Esso è incaricato di: verificare in via eventuale la conformità a Costituzione delle leggi e dei trattati internazionali; verificare in via obbligatoria la conformità a Costituzione dei regolamenti parlamentari prima della loro implementazione; risolvere i conflitti tra poteri dello Stato, tra lo Stato e le Regioni e tra le Regioni. Diversamente da quanto visto per il Benin, i regolamenti del governo sono esclusi dalla verifica di costituzionalità.

Il controllo di costituzionalità su leggi e trattati internazionali è solamente astratto e *a priori*. Il par. 3 dell'art. 47 specifica, infatti, che il Consiglio può essere adito prima della loro promulgazione, dal Presidente della Repubblica, da uno dei due Presidenti di Assemblea, da un terzo dei membri di ogni Camera o dai Presidenti dei governi regionali. Da un lato, dunque, non esiste alcuna modalità di censurare una legge vigente non conforme alla Costituzione. Dall'altro, più strettamente connesso al contesto nazionale illustrato, è evidente come «the opportunities for referral to the Council are almost non-existent. Therefore, most often, laws would enter the legal order without scrutiny from the Council»⁷². Diversamente da quanto visto per il Benin – e da quanto avviene anche in altri Stati africani – i cittadini non hanno alcuna possibilità di rivolgersi all'organo di giustizia costituzionale, essendo l'accesso riservato a categorie definite di soggetti, sul modello originario francese⁷³. Certamente, rispetto al regime costituzionale precedente al testo del 1996, deve essere evidenziata la possibilità introdotta per le minoranze parlamentari di adire il Consiglio. E tuttavia, il già rilevato controllo del partito presidenziale sull'Assemblea non sembra lasciare di fatto alcun margine per la sua attivazione.

Se, negli anni Novanta, altri Paesi dell'Africa francofona hanno seguito l'esempio beninese, prevedendo nelle nuove costituzioni modelli di giustizia costituzionale ispirati sì da quello francese, ma introducendo al contempo – più o meno rilevanti – modifiche e variazioni, la Costituzione camerunense del 1996 ha preferito riprendere pedissequamente la versione originaria del *Conseil Constitutionnel* della V Repubblica, specialmente con riguardo alle funzioni e alle vie d'accesso a questo. Nessun accesso *a posteriori*, nessuna *actio popularis*⁷⁴.

⁷¹ *Décision n. 024/CE/CC/2018 du 16 octobre 2018, Kamto Maurice c/ Conseil constitutionnel*, su cui L. Djayou, *Révocation des membres du Conseil constitutionnel en droit camerounais: Observations sous décision no 024/CE/CC/2018 du Conseil constitutionnel, rendue le 15 octobre 2018*, in *Rev. afr. dr. pub.*, 18, 2020, 7-39.

⁷² L-S. E. Enonchong, *The Constitution and Governance in Cameroon*, cit., 154.

⁷³ Sulla mancata tutela dei diritti e delle libertà fondamentali da parte dell'organo di giustizia costituzionale in Camerun D.J. Zambo, *Protection des droits fondamentaux et droit à la juridiction constitutionnelle au Cameroun: continuité et ruptures*, in *Revue des droits de l'homme*, 15, 2019, 1-38.

⁷⁴ Si rinvia all'analisi di C.M. Fombad, *The New Cameroonian Constitutional Council in a Comparative Perspective: Progress or Retrogression?*, in 42(2) *J. Afr. L.* 172 (1998).

4. La giustizia costituzionale e le transizioni democratiche in Africa, un legame inscindibile

Quando, a partire dagli anni Novanta, gli Stati africani hanno avviato una serie di riforme costituzionali volte a introiettare quei dogmi del costituzionalismo contemporaneo la cui diffusione a livello globale sembrava inarrestabile, un ripensamento dell'idea di controllo di costituzionalità – già presente ma largamente ineffettivo – è stato indispensabile⁷⁵. Certamente ispirati dai modelli operanti nelle ex madrepatrie, i costituenti della regione hanno introdotto modelli accentrati, diffusi o ibridi di giustizia costituzionale, affidandogli il compito di traghettare i Paesi verso la democrazia. Quantomeno a livello formale. La previsione costituzionale di meccanismi di *judicial review* ha infatti dato esiti assai eterogenei nel continente, testimoniando l'intima connessione esistente tra il loro funzionamento concreto e l'avanzamento reale delle transizioni democratiche.

Sebbene la diffusione post anni Novanta della giustizia costituzionale in Africa sia innegabile, sono altresì indubbie le difficoltà riscontrate nell'area ad accettare il nuovo ruolo dei giudici delle leggi, chiamati a un compito assai arduo: «essayer de rééquilibrer le jeu institutionnel et contenir l'ancienne tendance du pouvoir exécutif à faire adopter par une assemblée godillot et des élus dociles des textes souvent manifestement anticonstitutionnels et attentatoires aux libertés»⁷⁶. Per questo, al di là della loro esistenza formale, è necessario soffermarsi sul funzionamento effettivo dei meccanismi di giustizia costituzionale, la cui problematicità è variamente connessa a un modellamento debole sin dal testo delle costituzioni, a una complessa implementazione di quanto formalmente previsto o a mutamenti del contesto politico-istituzionale dei Paesi.

Certamente, già il momento costituente risulta essere dirimente, come i due esempi analizzati in questo lavoro sembrano confermare.

In Camerun, l'effimera transizione da regime monopartitico a democrazia pluralista nella quale le opposizioni sono garantite e i comportamenti della maggioranza in carica controllabili, è stata innescata da una Costituzione redatta su impulso dell'allora e attuale Presidente Biya. Il suo valore è piuttosto simbolico, «as it is only obeyed when it suits the convenience of the president and the ruling elites, and the Constitutional council is there solely to give the government electoral legitimacy»⁷⁷. In effetti, l'organo di giustizia costituzionale risulta assai limitato sin dalla lettera della Costituzione del 1996, mostrando una «eccessiva influenza mimetica francese»⁷⁸, tale da generare una concezione restrittiva tanto degli

⁷⁵ G. Conac, *Le juge constitutionnel en Afrique, censeur ou pédagogue?*, in Id. (cur.) *Les Cours suprêmes en Afrique*, Tomo 2, Parigi, Economica, 1989. Si veda anche *supra*, nota 6.

⁷⁶ J-L. Atangana Amougou Jean-Louis, *La constitutionnalisation du droit en Afrique: l'exemple de la création du Conseil constitutionnel camerounais*, in *Ann. intern. justice const.*, 2003, 45-63, 49.

⁷⁷ C.M. Fombad, *Constitutional Adjudication and Constitutional Justice in Africa's Uncertain Transition*, in Id. (Ed.), *Constitutional Adjudication in Africa*, cit., 351-369, 354.

⁷⁸ E. Ngango Youmbi, *Le Nouveau Conseil constitutionnel camerounais: la grande désillusion*, cit., 1387.

atti sottoposti al controllo quanto dei ricorrenti abilitati a presentare questioni al Consiglio costituzionale. Inoltre, le rilevate problematiche connesse alla composizione dell'organo, e dunque alla mancanza di indipendenza dei suoi membri, lo rendono inidoneo a garantire la rigidità costituzionale formalmente proclamata, lasciandolo in balia di un sistema politico monocoloro, in seno al quale lo strapotere presidenziale schiaccia ogni possibile slancio democratico e di alternanza politica⁷⁹. Disegnato "debole" sin dal principio, dopo aver atteso lungamente per essere realmente istituito, il funzionamento del Consiglio costituzionale camerunense ha finora dimostrato un evidente "allineamento" alla politica presidenziale, e una mancanza di attivismo che l'ha condotto ad auto-limitare la sua attività.

All'opposto la Corte costituzionale del Benin che, assai potente già per come disegnata in Costituzione e non piegata sul modello ispiratore francese, lo si è dimostrata ancor più nei fatti, nel solco di un attivismo spinto che ha sovente innescato scontri con le maggioranze in carica. Un giudice costituzionale nato con un intento realmente trasformatore e non meramente simbolico, come concreta speranza di consolidamento e rafforzamento della democrazia nel Paese piuttosto che in risposta alla necessità di rispettare standard internazionali, come avvenuto in Camerun. Per questo, una Corte dotata di ampie competenze, dalle larghe vie d'accesso, tutt'altro che limitata nell'oggetto del suo controllo e nelle modalità di attivazione di questo. Grazie alla sua disciplina costituzionale, e nel solco di quella cultura costituzionale e democratica di cui ha favorito la diffusione nel corso degli anni, essa è lungamente riuscita ad assolvere ai suoi doveri in maniera efficace, finché il contesto politico nazionale è mutato in senso illiberale, cambiando a sua volta il ruolo del giudice delle leggi. Facendo leva sulle regole relative alle nomine dei membri della Corte, le più "deboli" nel complesso della disciplina costituzionale dell'organo, il Presidente Talon è riuscito ad assicurarsene la lealtà, finalizzando il suo disegno di convergenza istituzionale.

In Camerun, dunque, sembra che il costituente non abbia affatto gettato le basi per un sistema di giustizia costituzionale credibile, ciò che il tempo non avrebbe fatto altro che confermare. Al contrario, la Costituzione beninese del 1990 ha permesso l'instaurazione di una Corte potente ed efficace, messa in discussione in tempi recenti da un processo di regressione democratica tale da mettere in discussione la transizione del Paese.

La "forza" degli organi di giustizia costituzionale è strettamente legata alla costruzione e al mantenimento delle democrazie, tanto più nel contesto africano, laddove i *leaders* in carica utilizzano la loro predominanza per prolungare i loro mandati e controllare l'intero sistema costituzionale. Se le istituzioni di garanzia sono forti, esse possono concretamente tutelare la Costituzione e i diritti e le libertà degli individui, ove in grado di controllare realmente i comportamenti delle maggioranze e fungere da contrappeso democratico. Per fare ciò, è necessario prevedere regole idonee a garantire l'indipendenza dei giudici costituzionali, larghe vie d'accesso e un controllo esteso, potenzialmente capaci di resistere a eventuali svolte illiberali. Venuto meno un giudice costituzionale credibile ed effettivo, cadono a loro volta le

⁷⁹ M.H. Fokwa, *The State of Democracy in Cameroon: 1992-2020*, in 7(3-4) *Afr. J. Democracy & Governance* 21 (2020).

possibilità che le garanzie proclamate nelle costituzioni degli anni Novanta siano effettive.

Valentina Carlino
Dipartimento di Studi Aziendali e Giuridici
Università di Siena
valentina.carlino@unisi.it