

Funzione interpretativa e limiti della legge in una democrazia costituzionale fragile: il caso senegalese

di Giacomo Giorgini Pignatiello

Title: Interpretive Function and Constitutional Limits of Legislation in a Fragile Constitutional Democracy: The Case of Senegal

Keywords: Non-retroactivity of criminal law; Amnesty law; Law of authentic interpretation

1. - La decisione n. 1/C/2025 del Consiglio costituzionale del Senegal, resa il 23 aprile 2025, si impone come una tappa di rilevante significato politico-costituzionale all'interno di un ordinamento storicamente segnato da un costituzionalismo instabile, caratterizzato da frequenti revisioni della Legge fondamentale, da un eccessivo rafforzamento dell'esecutivo e da un uso strumentale delle fonti del diritto. L'intervento del Giudice delle leggi senegalese si colloca in un momento di forte tensione istituzionale e transizione politica, in cui la funzione di garanzia costituzionale risulta essenziale per ristabilire i confini del potere legislativo e per riaffermare il primato della Costituzione quale parametro inderogabile di legittimità.

Oggetto del giudizio è la legge n. 8/2025, qualificata formalmente come legge di interpretazione autentica della precedente legge n. 2024-09 sull'amnistia, la cui ratio legis era dichiaratamente orientata alla pacificazione politica dopo le violente proteste che avevano segnato il triennio 2021-2024. Tuttavia, la formulazione della legge interpretativa ha introdotto una clausola restrittiva che condiziona l'operatività dell'amnistia all'esistenza di un legame diretto con l'esercizio di libertà pubbliche o di un diritto democratico. Secondo i ricorrenti, che hanno impugnato la legge di interpretazione autentica dinanzi al Consiglio costituzionale, tale previsione, oltre a risultare eccessivamente vaga, ha l'effetto di riformulare ex post il perimetro dell'amnistia, con implicazioni rilevanti sul piano penalistico e costituzionale.

La sentenza, per il rigore argomentativo e la profondità delle sue implicazioni costituzionali, segna un importante rafforzamento del ruolo del Consiglio costituzionale come garante effettivo dei principi supremi dell'ordinamento. In un contesto segnato da instabilità e tentazioni illiberali, essa contribuisce a riaffermare la funzione di limite e controllo del diritto costituzionale, ponendo un argine al rischio di una regressione dello Stato di diritto attraverso l'uso politico e retroattivo della legge penale. Per questo merita maggiore approfondimento.

Dopo una breve analisi della storia costituzionale senegalese, vengono analizzati i fatti recenti che hanno condotto nel 2024 all'adozione della legge sulla amnistia e nel 2025 all'approvazione della legge di interpretazione autentica. Vengono successivamente ripercorse le argomentazioni dei ricorrenti e dei resistenti dinanzi al giudizio costituzionale, per poi concentrarsi sulle motivazioni che hanno condotto il Giudice delle leggi a dichiarare l'illegittimità costituzionale della norma

impugnata. Seguono alcune riflessioni sistematiche alla luce della ricostruzione operata.

2. - La storia costituzionale del Senegal riflette un percorso altalenante tra innovazioni democratiche e derive autoritarie, segnato da frequenti revisioni costituzionali che testimoniano la difficoltà di consolidare un autentico costituzionalismo (V. Carlino, *L'histoire constitutionnelle sénégalaise: entre révisions, occasions ratées et efforts démocratiques*, in *Federalismi.it – Focus Africa*, 3, 2018). Fin dall'epoca coloniale, la peculiare posizione del Senegal all'interno dell'impero francese — con l'estensione precoce della cittadinanza e del suffragio — ha gettato le basi per una cultura politica relativamente avanzata rispetto ad altri Paesi africani.

Con l'indipendenza nel 1960, sotto la guida di *Léopold Sédar Senghor*, il Senegal adottò una nuova Costituzione che, pur mantenendo la struttura parlamentare e un preambolo ricco di riferimenti ai diritti fondamentali, subì presto un drastico mutamento. La crisi istituzionale del 1962 segnò la fine del parlamentarismo e l'inizio di un regime presidenziale forte: con la Costituzione del 1963, approvata tramite referendum, il Presidente diventò capo esclusivo dell'esecutivo, accentuando una tendenza alla concentrazione del potere.

Sebbene fosse rimasto in tale periodo formalmente uno Stato multipartitico, di fatto il Senegal visse lunghe fasi di monopartitismo o “democrazia controllata”. Alcune riforme introdotte da *Senghor* e dal suo successore *Abdou Diouf* tra gli anni '70 e '80 mirarono a correggere tale squilibrio: si introdusse nuovamente la figura del Primo Ministro, si ammisero più partiti (pur con limiti numerici e ideologici), e si rafforzò gradualmente il controllo di costituzionalità, fino alla creazione nel 1992 del Consiglio costituzionale, ispirato al modello francese.

La “terza ondata di democratizzazione” (R. Orrù, *I Paesi dell'Africa subsahariana*, in P. Carrozza, A. Di Giovine, G.F. Ferrari (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, vol. I, Roma-Bari, 2014, 555) che investì l'Africa dagli anni '90 trovò il Senegal in una fase di maggiore maturità costituzionale rispetto ad altri Stati della regione. Tuttavia, la stabilità formale non impedì una persistente fragilità del sistema costituzionale, esposto a revisioni frequenti e strumentali, che spesso minarono la rigidità teorica della legge fondamentale.

Il vero punto di svolta fu rappresentato dall'alternanza politica del 2000, con l'elezione di *Abdoulaye Wade*. Questi promosse una nuova Costituzione (2001), approvata per via referendaria, che introdusse innovazioni importanti: limiti al mandato presidenziale, riaffermazione della separazione dei poteri, riferimento alla Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli (M. Diakhaté, *La constitution du Sénégal. La lettre, le politique et le juge*, Dakar, 2023). Tuttavia, il nuovo Testo non riuscì a spezzare la continuità con il passato: il Presidente mantenne un ruolo predominante, le revisioni costituzionali proseguirono a ritmo serrato (in particolare per modificare durata e numero dei mandati), e il Consiglio costituzionale continuò a dipendere dall'Esecutivo, con conseguente compromissione della sua indipendenza.

Il successore *Macky Sall* si presentò inizialmente come promotore di una riforma profonda: incaricò la Commissione nazionale di riforma delle istituzioni (CNRI) di redigere un progetto ambizioso, ma ne ridimensionò poi la portata politica adottando solo una parte delle proposte di modifica della Costituzione tramite il referendum del 2016. Anche in questo caso, la riduzione della durata del mandato presidenziale a cinque anni non si applicò retroattivamente, alimentando polemiche sull'effettiva volontà riformatrice.

Nonostante una tradizione giuridica più consolidata rispetto ad altri contesti africani, il Paese rimane segnato da un costituzionalismo instabile, in cui le norme fondamentali vengono spesso piegate alle esigenze del potere politico, minando la piena affermazione dello Stato di diritto.

3. – Tra il 2021 e il 2024, il Senegal ha attraversato una delle fasi più turbolente della sua storia recente, caratterizzata da crisi politiche, economiche e sociali che hanno profondamente scosso le istituzioni e la società civile del Paese, un tempo considerato baluardo della democrazia e del buon governo nell'Africa occidentale. La miccia della contestazione è stata accesa il 31 marzo 2021, con l'arresto del leader dell'opposizione *Ousmane Sonko*, accusato di stupro da una dipendente di un centro massaggi. Tale evento ha suscitato immediate reazioni popolari, in quanto interpretato come parte di una strategia di eliminazione politica orchestrata dal Presidente *Macky Sall*, già noto per aver perseguitato giudiziariamente altri oppositori come *Karim Wade* e *Khalifa Sall*. La vicenda ha assunto fin da subito una connotazione politica marcata, aggravata da un diffuso sentimento di sfiducia nei confronti della giustizia e delle istituzioni.

Le proteste, iniziate con l'arresto di *Sonko*, si sono protratte per oltre tre anni, assumendo dimensioni nazionali e degenerando frequentemente in rivolte violente con saccheggi, scontri con la polizia e numerose vittime. Il contesto pandemico ha ulteriormente esasperato il malcontento, colpendo duramente l'economia nazionale e contribuendo alla radicalizzazione delle rivendicazioni popolari, che hanno finito per esigere una riforma complessiva del sistema politico.

Nel corso del secondo mandato di *Macky Sall*, la sua crescente impopolarità, alimentata dall'usura del potere e dall'emergere di una nuova generazione politica, si è ulteriormente acuita con l'annuncio, il 3 febbraio 2024, del rinvio delle elezioni presidenziali inizialmente previste per il 25 febbraio 2024. La decisione, ratificata dall'Assemblea Nazionale, prevedeva lo svolgimento del primo turno il 15 dicembre 2024 e la proroga del mandato presidenziale oltre la scadenza naturale del 2 aprile 2024. Tale misura, giudicata incostituzionale dal Giudice delle leggi senegalese (G. Milani, *Le elezioni presidenziali del 2024 in Senegal: una regressione democratica sventata sul nascere?*, in *Federalismi.it – Focus Africa*, 20, 2024), ha innescato una crisi istituzionale senza precedenti, spingendo l'opposizione a denunciare un "golpe costituzionale". In risposta, le organizzazioni della società civile, i sindacati e numerosi collettivi come "*Aar Sunu Election*" hanno promosso mobilitazioni di massa, scioperi e iniziative simboliche, chiedendo il rispetto del calendario elettorale.

Nelle ultime settimane del mandato di *Macky Sall*, il quale parlò di una "volontà di pacificazione dello spazio politico, di riconciliazione e di superamento", venne adottata una legge di amnistia. Tale legge annullò la rilevanza penale di tutti i crimini commessi tra febbraio 2021 e febbraio 2024 durante le proteste dell'opposizione, in cui morirono almeno 65 persone e vennero arrestati centinaia di oppositori. Secondo i membri dell'opposizione la legge di amnistia avrebbe consentito ai sostenitori di *Pastef*, partito attualmente al potere, di non avere preoccupazioni.

La legge n. 2024-09 del 13 marzo 2024 sull'amnistia, in particolare, all'art. 1 prevedeva che tutti i fatti penalmente rilevanti aventi esclusivamente una motivazione politica, compresi quelli commessi tramite qualsiasi mezzo di comunicazione, tra il 1° febbraio 2021 e il 25 febbraio 2024, sia in Senegal che all'estero, fossero automaticamente amnistiati. I fatti relativi alle manifestazioni sarebbero rientrati nell'ambito di applicazione della legge solo se avessero avuto una motivazione politica. L'art. 2 stabiliva che l'amnistia comportasse, senza che potesse mai dar luogo a restituzione, la remissione totale di tutte le pene principali, accessorie e complementari, nonché di tutte le decadenze, esclusioni, incapacità e privazioni di diritti annesse alla pena. L'art. 3 sanciva che l'amnistia non pregiudicasse i diritti di terzi, né i diritti delle vittime all'indennizzo.

Sotto la crescente pressione interna e internazionale, e dopo l'invalidazione del rinvio da parte del Consiglio costituzionale, il Governo ha infine fissato per il 24 marzo 2024 la nuova data del primo turno delle elezioni presidenziali. A sorpresa, il candidato dell'opposizione *Bassirou Diomaye Faye*, sostituto ufficiale di *Ousmane Sonko*, ha vinto al primo turno con il 54,28% dei voti, superando nettamente il candidato del governo *Amadou Ba*. Lo slogan "*Diomaye égale Sonko, Sonko égale Diomaye*" (*Diomaye*

uguale *Sonko*, *Sonko* uguale *Diomaye*) ha sintetizzato l'unità dell'opposizione e la volontà popolare di rottura con il passato regime.

Parallelamente, durante la campagna per le elezioni legislative anticipate del novembre 2024, il neo Primo Ministro *Ousmane Sonko* ha promesso l'abrogazione della legge sull'amnistia, con l'obiettivo di fare giustizia per le vittime delle proteste. Il 17 novembre 2024, la lista da lui guidata ha vinto le elezioni legislative con un ampio margine.

Nel frattempo, il governo ha avviato misure di riparazione morale e materiale. Nel 2024, il Ministero della Famiglia e della Solidarietà ha erogato assistenza finanziaria alle vittime di detenzioni arbitrarie, e nel gennaio 2025 tali aiuti sono stati estesi alle famiglie delle vittime uccise durante le proteste. Secondo un comunicato del Ministero, si contano 79 morti e 2.172 ex detenuti. Le misure, adottate al di fuori del quadro giudiziario, sono state parzialmente concertate con comitati di ex prigionieri e organizzazioni della società civile, tra cui *Amnesty International*.

Il 2 aprile 2025 è stata approvata dalla seduta plenaria dell'Assemblea nazionale senegalese la legge n. 8/2025, proposta da *Pastef* (partito di maggioranza), con la quale si propone una interpretazione autentica della precedente legge sull'amnistia.

4. – In tale contesto, l'8 aprile 2025, ventiquattro deputati dell'opposizione hanno promosso un ricorso in via d'azione dinanzi al Consiglio costituzionale, chiedendo la declaratoria di incostituzionalità della legge n. 8/2025. Parallelamente, si sono costituiti in giudizio il Presidente dell'Assemblea nazionale e l'Avvocato dello Stato, i quali hanno depositato le rispettive memorie difensive l'11 aprile 2025.

I ricorrenti hanno sostenuto che una legge possa qualificarsi come interpretativa solo qualora si limiti a riconoscere un diritto già esistente, la cui applicazione sia stata resa controversa da una formulazione normativa imperfetta, senza introdurre modifiche sostanziali. A loro avviso, nel caso in esame, il Legislatore, anziché chiarire il significato della legge n. 9/2024, avrebbe adottato una formulazione ambigua e confusa, stabilendo che devono essere esclusi dall'ambito di applicazione della legge di amnistia tutti gli atti "non correlati all'esercizio di una libertà pubblica o di un diritto democratico", espressione ritenuta eccessivamente vaga. In tal modo, secondo i ricorrenti, verrebbe violato l'art. 2 della Dichiarazione dei Diritti dell'Uomo e del Cittadino del 1789, che eleva la certezza del diritto a garanzia fondamentale dell'ordine e della sicurezza collettiva, riconosciuta di rango costituzionale.

Essi hanno inoltre denunciato il carattere innovativo, e non meramente interpretativo, della legge n. 8/2025, che, modificando sostanzialmente la disciplina dettata dalla legge n. 9/2024, avrebbe disatteso il principio costituzionale di irretroattività della legge penale. A ciò si aggiungerebbe la violazione del principio di uguaglianza formale, in quanto la legge impugnata, introdotta a più di un anno dall'approvazione della legge n. 9/2024, introdurrebbe un criterio selettivo di natura discriminatoria.

Di contro, le parti resistenti — memori della tradizione giurisprudenziale del Consiglio costituzionale senegalese, improntata per lungo tempo a una sistematica declaratoria di incompetenza — hanno eccepito l'inammissibilità del sindacato costituzionale sulle leggi di interpretazione autentica, tra le quali annoverano la legge n. 8/2025. Secondo questa impostazione, tali leggi sarebbero prive di autonoma forza normativa, poiché non introdurrebbero disposizioni nuove, ma si limiterebbero a precisare il contenuto di norme già esistenti. In questa prospettiva, la legge n. 8/2025 sarebbe stata adottata unicamente allo scopo di dirimere le incertezze e le ambiguità interpretative sorte in relazione all'ambito di applicazione della legge sull'amnistia (legge n. 9/2024 del 13 marzo 2024).

Il Presidente dell'Assemblea nazionale e l'Avvocato dello Stato hanno ulteriormente ribadito che la legge impugnata non introduce alcuna nuova regola, né

configura nuovi reati o sanzioni. Al contrario, trattandosi di una norma interpretativa, essa si applicherebbe indistintamente a tutti i consociati, senza determinare alcuna discriminazione.

5. – Anzitutto, il Consiglio costituzionale, evitando un approccio rinunciatario, ha affermato la propria competenza a pronunciarsi su una questione di elevata sensibilità istituzionale (C.M. Ndiaye, *La protection juridictionnelle de l'ordre constitutionnel au Sénégal*, Dakar, 2025). Il Giudice delle leggi ha chiarito che l'art. 92 della Costituzione senegalese conferisce al Consiglio il potere di scrutinare la legittimità costituzionale delle leggi in senso ampio, senza escludere le leggi di interpretazione autentica, che rientrano dunque nella sua sfera di sindacabilità.

Quanto alla chiarezza delle formulazioni impiegate nella legge del 2025, il Consiglio ha ritenuto che il Parlamento abbia coerentemente specificato che i reati di natura politica o connessi a manifestazioni pubbliche ricadono nella categoria degli atti compiuti nell'esercizio di una libertà pubblica o di un diritto democratico, espressione mutuata dalla legge del 2024. In assenza di ambiguità terminologica, la norma non presenta profili di illegittimità sotto il profilo dell'intelleggibilità.

Tuttavia, con riferimento alla novità sostanziale introdotta dalla legge del 2025, il Consiglio ha rilevato una significativa modificazione della disciplina previgente. In particolare, il primo comma della legge n. 8/2025 esclude dal campo di applicazione dell'amnistia i fatti legati a manifestazioni o motivati politicamente, laddove non risultino connessi all'esercizio effettivo di una libertà pubblica o di un diritto democratico. Tale esclusione consente la riattivazione dell'azione penale per condotte precedentemente amnistrate, introducendo così una disciplina più severa rispetto alla legge n. 9/2024. In ciò si ravvisa una manifesta violazione dell'art. 9, comma 2, della Costituzione, che sancisce il principio di irretroattività della legge penale, vietando la punibilità di condotte non previste come reato al momento della loro commissione. Lo stesso principio è consacrato dall'art. 8 della Dichiarazione dei Diritti dell'Uomo e del Cittadino del 1789, espressamente richiamata e recepita dalla Costituzione senegalese.

Il Consiglio ha inoltre colto l'occasione per esercitare i poteri d'ufficio conferitigli dall'art. 17 comma 3 della legge organica n. 23 del 2016, che lo autorizzano a rilevare autonomamente eventuali vizi di costituzionalità non eccepiti dalle parti nel corso del giudizio. In tal senso, ha rammentato che il Legislatore non può, neppure in nome della tutela delle libertà pubbliche, impedire la repressione di reati imprescrittibili, né attenuarne la gravità, soprattutto quando tali delitti ledono principi fondamentali quali la dignità umana.

Tale orientamento trova fondamento nel sistema costituzionale senegalese, il cui Preambolo riconosce valore costituzionale agli strumenti giuridici internazionali adottati dalle Nazioni Unite e dall'Unione africana. Tali fonti internazionali qualificano determinati atti — come l'omicidio volontario, la tortura, gli atti di barbarie e i trattamenti inumani, crudeli o degradanti — come crimini imprescrittibili, non suscettibili di amnistia. In questa prospettiva si colloca anche l'art. 5 della Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, che riconosce a ciascun individuo il diritto al rispetto della dignità umana, vietando ogni forma di sfruttamento, tortura o trattamento degradante.

Di conseguenza, l'art. 1, comma 2, della legge impugnata risulta costituzionalmente illegittimo nella parte in cui ricomprende nell'ambito dell'amnistia atti qualificati come reati dal diritto internazionale, anche qualora siano connessi all'esercizio di libertà pubbliche o diritti democratici. Tali disposizioni, contrastando con norme internazionali di rango costituzionale, violano la Costituzione del Senegal, che attribuisce loro pari valore rispetto al Testo fondamentale.

6. – La decisione n. 1/C/2025 del Consiglio costituzionale del Senegal offre un'occasione preziosa per riflettere criticamente sulla funzione della giustizia costituzionale in contesti istituzionali attraversati da transizioni politiche, crisi di legittimazione tensioni tra esigenze di riconciliazione e garanzie dello Stato di diritto. Essa non va letta solo come una risposta contingente a un conflitto normativo interno, ma come un passaggio emblematico di una progressiva riappropriazione da parte dell'organo di controllo della sua funzione di bilanciamento tra potere legislativo e valori supremi dell'ordinamento.

Dal punto di vista analitico, la decisione consente di evidenziare almeno tre profili di rilievo. Anzitutto, il superamento da parte del Consiglio costituzionale della tradizionale autorestrizione nell'esame delle leggi di interpretazione autentica rappresenta una svolta funzionale nella costruzione di una giurisprudenza più attenta alla sostanza normativa degli atti legislativi. Questo mutamento metodologico rafforza la capacità del giudice costituzionale di intercettare fenomeni di elusione del sindacato attraverso l'uso formalistico delle categorie legislative.

In secondo luogo, la sentenza offre un esempio concreto di come il principio di irretroattività della legge penale, comunemente interpretato alla stregua di una garanzia individuale, venga valorizzato in chiave sistematica come presidio di stabilità dell'ordinamento giuridico e di prevedibilità dell'azione statale. In tal senso, il Consiglio non si limita a tutelare diritti soggettivi già consolidati, ma interviene a protezione dell'integrità del patto costituzionale, impedendo che il potere legislativo ne modifichi arbitrariamente le coordinate fondamentali.

Infine, dal punto di vista comparato, la decisione si inserisce in un trend crescente — benché ancora minoritario — di corti costituzionali africane che si sforzano di sviluppare un proprio discorso autonomo sulla giustizia costituzionale, capace di coniugare elementi della tradizione giuridica francese (come il riferimento alla Dichiarazione del 1789) con l'integrazione sistematica del diritto internazionale e regionale dei diritti umani. In questa prospettiva, il richiamo alla Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli non assume un ruolo decorativo o meramente retorico, ma funge da fondamento normativo pienamente vincolante, contribuendo a costituire un "blocco di costituzionalità" aperto e multilivello.

La sentenza, pur esprimendosi su un caso tecnicamente circoscritto, getta così le basi per una più ampia riflessione sul ruolo dei giudici costituzionali in Africa. Essa mostra come anche in ordinamenti segnati da forti condizionamenti politici sia possibile riattivare, in chiave costruttiva e garantista, le potenzialità latenti degli strumenti di controllo costituzionale. In definitiva, il caso senegalese suggerisce che il diritto costituzionale comparato debba sempre più prestare attenzione non solo agli equilibri normativi formali, ma anche ai momenti in cui le istituzioni giuridiche riescono, seppur temporaneamente, a sottrarsi alla logica dell'emergenza e del compromesso, per riaffermare principi di razionalità, coerenza e tutela effettiva dei diritti fondamentali.

Giacomo Giorgini Pignatiello
Dipartimento di Scienze Umane e Sociali
Università di Napoli "L'Orientale"
giacomo.giorginipignatiello@unior.it