

FOCUS AFRICA

05 AGOSTO 2022

# Quale ruolo per le Corti? Riflessioni sulla giustizia costituzionale nell’Africa subsahariana francofona

di **Valentina Carlino**

Assegnista di ricerca in Diritto pubblico comparato  
Università degli studi di Siena

**Tania Abbiate**

Dottore di ricerca in Diritto pubblico comparato  
Università degli studi di Siena

e **Giacomo Giorgini Pignatiello**

Dottorando di ricerca in Scienze giuridiche  
Università degli studi di Siena



# Quale ruolo per le Corti? Riflessioni sulla giustizia costituzionale nell’Africa subsahariana francofona\*

di **Valentina Carlino**

Assegnista di ricerca di Diritto pubblico comparato  
Università degli studi di Siena

**Tania Abbiate**

Dottore di ricerca Diritto pubblico comparato  
Università degli studi di Siena

e **Giacomo Giorgini Pignatiello**

Dottorando di ricerca in Scienze giuridiche  
Università degli studi di Siena

**Abstract [It]:** Lo scopo del contributo è quello di riflettere sul ruolo che la giustizia costituzionale è effettivamente in grado di ricoprire nel tessuto istituzionale di tre Paesi dell’Africa subsahariana francofona, nel prisma di tre recenti sentenze del giudice delle leggi beninese, congolese e nigerino.

**Title:** Which role for the Courts? Reflections on constitutional justice in sub-Saharan Africa

**Abstract [En]:** The purpose of this contribution is to reflect on the role that constitutional justice is able to play in the institutional fabric of three francophone sub-Saharan African countries, in the prism of three recent ruling issued by the Beninese, Congolese and Niger constitutional judges.

**Parole chiave:** giustizia costituzionale; Africa subsahariana; Benin; Congo; Niger.

**Keywords:** constitutional justice; sub-Saharan Africa; Benin; Congo; Niger.

**Sommario:** 1. Introduzione. 2. La Corte costituzionale del Benin sancisce la conformità costituzionale della legge in materia di interruzione di gravidanza. 3. Repubblica del Congo, approvata (e già utilizzata) la legge organica per revisionare la Costituzione del 2015. 4. La Corte costituzionale nigerina dichiara non contraria a Costituzione la mancata presentazione da parte del Governo del disegno di legge di bilancio all’Assemblea nazionale entro il primo giorno della sessione di bilancio. 5. Spunti di riflessione conclusivi

Nota a [Cour Constitutionnelle du Bénin, Contrôle de constitutionnalité, la loi n°2021-12 modifiant et complétant la loi n°2003-04 du 03 mars 2003 relative à la santé sexuelle et à la reproduction; Avis n° 001-ACC-SVC/22 du 6 janvier 2022 sur la conformité à la Constitution de la loi organique fixant la procédure de révision de la Constitution; Cour Constitutionnelle du Niger, loi organique sur les finances publiques, Arrêt N. 03/CC/MC du 25 Octobre 2021.](#)

## 1. Introduzione

Approcciare il tema della democrazia e delle garanzie tipiche dello stato costituzionale contemporaneo in Africa è tutt’altro che agevole. Non soltanto per la persistenza di quell’idea di “democrazia impossibile”<sup>1</sup>, connessa al difficile attecchimento dei principi del costituzionalismo europeo nel continente, ma piuttosto in ragione della complessità che è tipica dell’area, derivata da fattori di ordine culturale, economico, sociale e storico. In effetti, una volta abbandonata la teoria dell’eccezionalismo africano, per cui uno studio del

\* Articolo sottoposto a referaggio. I parr. 1, 3 e 5 sono da attribuire alla Dott.ssa Valentina Carlino, il par. 2 alla Dott.ssa Tania Abbiate, il par. 4 al Dott. Giacomo Giorgini Pignatiello.

<sup>1</sup> R. ORRÙ, *Africa subsahariana: dalla “democrazia impossibile” alla “democrazia illiberale” senza passare per la “democrazia costituzionale”?*, in *DPCE Online*, n. 3, 2020.

continente tramite le categorie universali del diritto costituzionale sarebbe del tutto superfluo<sup>2</sup>, ciò a cui si deve prestare attenzione è l'eterogeneità di un'area geografica dove il costituzionalismo liberale è giunto, senza però riuscire a mettere radici solide ovunque.

La *fièvre constitutionnelle* diffusasi in Africa negli anni '90, supportata dall'insieme dei cambiamenti socioeconomici dell'area<sup>3</sup>, ha favorito l'instaurazione di regimi multipartitici, variamente aderenti ai corollari del costituzionalismo liberaldemocratico. Preservando i valori tipicamente africani, le nuove Carte costituzionali elaborate in quegli anni hanno introiettato i principi del pluralismo politico e sociale, introdotto ampi cataloghi di diritti e libertà, istituito organi indipendenti di garanzia ai quali affidare il compito di vegliare al rispetto della *rule of law*, individuata come fulcro dei nuovi regimi<sup>4</sup>.

È proprio la necessità di corredare i testi costituzionali di garanzie in grado di renderle effettive, al di là delle proclamazioni formali, ad aver guidato il potere costituente dell'intera area geografica negli anni '90, nell'intento di superare quella "immunità" dei *leader* in carica il cui potere senza freni ha contribuito al fallimento delle prime due generazioni di *constitution-building* nel continente<sup>5</sup>. Ne consegue la centralità attribuita nel disegno costituzionale africano al ruolo delle Corti costituzionali. È stato significativamente scritto che «one of the most important constitutional reforms undertaken by African constitution designers was, therefore, aimed at transforming the courts into independent and credible bodies able to protect the constitution, good governance, and human rights»<sup>6</sup>.

In effetti, in numerosi ordinamenti africani, il giudice costituzionale dispone di una vasta competenza, potenzialmente in grado di assicurargli un ruolo da protagonista nella vita istituzionale del Paese.

In tal senso, il Benin costituisce un ottimo esempio. L'organo di giustizia costituzionale può essere chiamato a pronunciarsi sia in via diretta – tanto *a priori* quanto *a posteriori* – che tramite incidente processuale, su impulso di un ampio novero di soggetti a tal fine legittimati<sup>7</sup>. Nel caso qui esaminato, la Corte è stata adita dal Presidente della Repubblica in sede di controllo preventivo di costituzionalità, relativo alla legge n. 2021-12 in materia di interruzione di gravidanza. È di questo caso che si occupa il secondo paragrafo del presente contributo.

---

<sup>2</sup> C.R.D. HALISI, S. BOWMAN, *Theory that Matters: The Intellectual Legacy of Richard L. Sklar*, in T. FALOLA (cur.), *African Politics in Postimperial Times: The Essays of Richard L. Sklar*, Africa World Press, Trenton, 2002, pp. lxi-lxxxvi.

<sup>3</sup> N. CHEESMAN, *Democracy in Africa. Successes, Failures, and the Struggle for Political Reform*, Cambridge University Press, New York, 2015, pp. 86-113.

<sup>4</sup> Si veda 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 (cur.), *International Conference on African Constitutions. Bologna, November 26th-27th, 1998*, Giappichelli, Torino, 2000, pp.119-144.

<sup>5</sup> C. M. FOMBAD (cur.), *Constitutional Adjudication in Africa*, Oxford University Press, New York, 2017, spec. p. 17.

<sup>6</sup> *Ibidem*.

<sup>7</sup> Per un'approfondita ricostruzione del modello di giustizia costituzionale in Benin si vedano S. H. ADJOLOHOUN, *Centralized Model of Constitutional Adjudication. The Constitutional Court of Benin*, in C. M. FOMBAD (cur.), *Constitutional Adjudication in Africa*, cit., pp. 51-79 e F.J. AIVO, *La Cour constitutionnelle du Bénin*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 3, 2014, pp. 715-740.

Anche la decisione della Corte costituzionale della Repubblica del Congo si inserisce nel solco di un controllo *a priori*, su una questione però del tutto differente da quella beninese. Il parere n. 001-ACC-SVC/22 a cui è dedicato il terzo paragrafo di questo scritto rileva infatti della legge organica emanata dal Parlamento nel gennaio 2022 per fissare le modalità di revisione della Costituzione, non toccando dunque questioni di diritti fondamentali ma piuttosto di assetto istituzionale.

Infine, la terza cronaca riguarda un argomento ancora diverso; il quarto paragrafo del contributo si concentra infatti sul *arrêt* n. 03/CC/MC della Corte costituzionale nigerina, adita da alcuni parlamentari che lamentavano la non conformità a Costituzione dell'apertura della sessione parlamentare di bilancio avvenuta nel settembre 2021.

## **2. La Corte costituzionale del Benin sancisce la conformità costituzionale della legge in materia di interruzione di gravidanza**

Con la decisione n. 21-320 del 10 dicembre 2021, la Corte costituzionale del Benin si è pronunciata sul ricorso del Presidente della Repubblica circa la costituzionalità della legge che consente l'interruzione di gravidanza.

Il ricorso era stato presentato il 6 dicembre 2021 sulla base degli artt. 117<sup>8</sup> e 121<sup>9</sup> della Costituzione del 1990 che prevedono che la Corte costituzionale possa pronunciarsi sulla costituzionalità di una legge prima della sua promulgazione da parte del Presidente della Repubblica<sup>10</sup>.

La Corte costituzionale, si è dunque pronunciata, *ex art.* 20<sup>11</sup> della legge organica n. 91-009 sulla Corte costituzionale del 4 marzo 1991, sulla costituzionalità della legge n. 2021-12 di modifica della legge n. 2003-04 del 3 marzo 2003 relativa alla salute sessuale e alla riproduzione, adottata dall'Assemblea nazionale il 20 ottobre 2021.

---

<sup>8</sup> Art. 117 Cost.: “-La Cour Constitutionnelle statue obligatoirement sur: - la constitutionnalité des lois organiques et des lois en général avant leur promulgation; [...]”

<sup>9</sup> Art. 121 Cost.: “La Cour Constitutionnelle, à la demande du Président de la République ou de tout membre de l'Assemblée Nationale, se prononce sur la constitutionnalité des lois avant leur promulgation. Elle se prononce d'office sur la constitutionnalité des lois et de tout texte réglementaire censés porter atteinte aux droits fondamentaux de la personne humaine et aux libertés publiques. Elle statue plus généralement sur les violations des droits de la personne humaine et sa décision doit intervenir dans un délai de huit jours”.

<sup>10</sup> Art. 57 Cost.: “Le Président de la République a l'initiative des lois concurremment avec les membres de l'Assemblée Nationale. Il assure la promulgation des lois dans les quinze jours qui suivent la transmission qui lui en est faite par le Président de l'Assemblée Nationale [...]”.

<sup>11</sup> Art. 20 della legge organica: “Conformément à l'article 121 de la Constitution, le Président de la République ou tout membre de l'Assemblée nationale peut saisir la Cour Constitutionnelle. La saisine de la Cour Constitutionnelle suspend le délai de promulgation. La Cour Constitutionnelle doit se prononcer dans un délai de quinze (15) jours. Elle peut, en vertu de l'article 114 de la Constitution, examiner l'ensemble de la loi déferée même si la saisine est limitée à certaines dispositions de ladite loi. La saisine de la Cour Constitutionnelle par le Président de la République ne fait pas obstacle à sa saisine par un membre de l'Assemblée nationale et inversement. La saisine de la Cour Constitutionnelle par le Président de la République ou par un membre de l'Assemblée nationale n'est valable que si elle intervient pendant les délais de promulgation fixés par l'article 57 alinéas 2 et 3 de la Constitution”.

La legge amplia le fattispecie previste per l'interruzione di gravidanza introducendo tale possibilità, anche qualora la gravidanza "sia suscettibile di aggravare o causare una situazione di difficoltà materiale, educativa, professionale o morale incompatibile con l'interesse della donna e/o del nascituro" (art. 17-2). L'intervento in questo caso non può avere luogo oltre 12 settimane dal concepimento (art. 17-3).

Il precedente art. 17 della legge n. 2003-04 prevedeva un numero ben più limitato di ipotesi in cui la donna potesse fare ricorso all'interruzione di gravidanza:

- il caso in cui la gravidanza mettesse in pericolo la salute e la vita della donna incinta;
- il caso in cui la gravidanza fosse la conseguenza di uno stupro o di una relazione incestuosa;
- il caso in cui il nascituro presentasse una malattia di particolare gravità.

La legge n. 2021-12 conserva queste eventualità all'art. 17, ma aggiunge anche all'art. 17-2, l'ipotesi sopra richiamata, che attiene maggiormente alla libertà di scelta della donna con riguardo alla propria sfera personale.

Le disposizioni legislative in merito all'interruzione di gravidanza mantengono peraltro quanto disposto già dalla legge n. 2003-04 a proposito della titolarità della richiesta di interruzione di gravidanza: la richiesta deve essere infatti avanzata da una donna maggiorenne o dai suoi legali rappresentanti nel caso in cui ella sia minorenni (art. 17-1).

Per quanto riguarda le modalità dell'intervento, la legge dispone che l'operazione debba essere effettuata previa prescrizione medica e l'art. 17-4 stabilisce che la donna maggiorenne in stato interessante possa rivolgersi direttamente ad un medico di una struttura sanitaria pubblica o privata competente ad effettuare l'interruzione di gravidanza o ad un assistente sociale che la metterà in contatto con una struttura sociale competente ad effettuare questa applicazione.

Il novellato art. 17-1 mantiene poi quanto già disposto dal precedente art. 17, per cui: "In nessun caso l'interruzione di gravidanza può essere praticata come metodo di controllo delle nascite", ed aggiunge all'art. 17-6 che "la contraccezione d'urgenza non può essere considerata in nessun caso una pratica di interruzione di gravidanza".

L'art. 17-7 della legge rimanda poi ad un decreto del Consiglio dei ministri per quel che riguarda le modalità di presa in carico delle interruzioni di gravidanza.

La legge n. 2021-12 specifica inoltre, all'art. 19-1, che il fatto di rendere pubblica l'interruzione volontaria di gravidanza, in forma orale o scritta, è punito con le sanzioni previste dall'art. 519 del Codice penale.

Con la decisione qui in commento, la Corte costituzionale si limita a confermare la costituzionalità della legge, stabilendo all'art. 1 la ricevibilità del ricorso del Presidente della Repubblica, e all'art. 2 la costituzionalità, in tutte le sue disposizioni, della legge n. 2021-12 di modifica della legge n. 2003-04 del 3 marzo 2003 relativa alla salute sessuale e alla riproduzione.

Merita sottolineare che la Corte costituzionale si era già pronunciata sulla costituzionalità della legge del 2003 che introduceva l'interruzione di gravidanza con la decisione DCC 03-030 del 28 febbraio 2003: anche in quel caso i giudici di costituzionalità si erano limitati, con una sentenza stringata, a confermare la conformità della legge alla Costituzione.

Successivamente la Corte, con la decisione DCC 18-270 del 28 dicembre 2018, aveva confermato la costituzionalità delle pene previste dall'art. 519 del Codice penale<sup>12</sup>, che condanna coloro i quali procedono ad eseguire l'interruzione di gravidanza senza autorizzazione e/o adeguata qualifica professionale.

La decisione n. 21-320 del 10 dicembre 2021 costituisce dunque la terza pronuncia dell'organo di giustizia costituzionale in materia di interruzione di gravidanza e non presenta particolari profili di rilievo, rappresentando piuttosto una sorta di passaggio dovuto per consentire la promulgazione della legge. L'iter di approvazione della legge è stato infatti particolarmente complesso data la forte polarizzazione di opinioni in merito all'interruzione di gravidanza. In particolare, la Conferenza episcopale del Benin ha duramente criticato la legge e ha tentato di influenzare alcuni deputati inducendoli a non votare la legge<sup>13</sup>. Malgrado ciò, la legge è stata approvata all'unanimità e giustificata dal Ministro della Salute come un atto volto a limitare la pratica delle interruzioni di gravidanza illegali<sup>14</sup>.

Occorre altresì notare che il Benin ha aderito nel 2005 al Protocollo di Maputo<sup>15</sup> che all'art. IV, dedicato alla salute e ai diritti riproduttivi delle donne, stabilisce che: “Gli Stati membri devono garantire il diritto alla salute delle donne, inclusa la salute sessuale e riproduttiva. Questo include: a) Il diritto al controllo delle nascite; b) Il diritto di decidere se avere figli ed il loro numero; [...] Gli Stati membri, inoltre, si impegnano a proteggere i diritti delle donne autorizzando l'interruzione di gravidanza in caso di violenza sessuale, stupro, incesto e laddove la gravidanza mette in pericolo la salute mentale e fisica della madre e del feto”. Conseguentemente, l'approvazione della legge del Benin può essere letta come attuazione delle disposizioni del Protocollo di Maputo.

---

<sup>12</sup> Article 519 della Legge n. 2018-16 del 28 dicembre 2018: “Quiconque, sans habilitation et sans qualification médicale procèdera à une interruption de grossesse est puni de la réclusion criminelle à temps de cinq (05) ans à vingt (20) ans et d'une amende de deux cent mille (200.000) à cinq cent mille (500.000) francs CFA, alors même que l'interruption soit librement et dûment sollicitée [...]”.

<sup>13</sup> Per un approfondimento si veda: G.F. ADANDE, *La loi sur l'avortement divise l'opinion publique au Bénin*, 26 octobre 2021, <https://www.voaafrrique.com/a/la-loi-sur-l-avortement-sur-l-avortement-divise-l-opinion-publique-au-b%C3%A9nin/6284393.html>; M. THANTAN, *Droits des femmes au Bénin : après le vote de la loi sur l'IVG*, l'heure est à la pédagogie, 25 octobre 2021, <https://www.jeuneafrique.com/1256347/politique/droits-des-femmes-au-benin-apres-le-vote-de-la-loi-sur-liv-lheure-est-a-la-pedagogie/>

<sup>14</sup> *Encadrement de l'avortement au Bénin : Le Parlement a adopté la loi modificative*, 21 octobre 2021, <https://www.gouv.bj/actualite/1518/encadrement-avortement-benin-parlement-adopte-modificative/>

<sup>15</sup> Il Protocollo di Maputo è un accordo internazionale che integra la Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli. Esso è stato adottato nel 2003.

Vale la pena peraltro sottolineare che l'approvazione della legge sull'interruzione di gravidanza si è accompagnata all'approvazione di altre due leggi: la legge che inasprisce le sanzioni per i reati commessi in ragione del sesso<sup>16</sup> e la legge di modifica del Codice personale e della famiglia che consente alla donna di attribuire il suo nome ai figli<sup>17</sup>.

Il Parlamento del Benin si attesta dunque come garantista per quel che riguarda i diritti delle donne e la Corte costituzionale ha finora avallato gli interventi normativi in materia.

Benché l'approvazione della legge e la decisione di conformità costituzionale della Corte costituzionale vadano salutate con favore, occorre sottolineare come nella pratica possano emergere ostacoli pratici all'interruzione di gravidanza. Come in altri contesti, anche in Benin, è possibile che i medici invocino l'obiezione di coscienza. Inoltre, alcuni osservatori locali hanno messo in luce il rischio che il personale medico sia esposto a minacce e a violenza nel caso in cui proceda alle richieste di interruzione di gravidanza<sup>18</sup>.

Nondimeno con questo intervento normativo il Benin va ad aggiungersi alla ristretta cerchia di Paesi del continente africano che consentono l'interruzione di gravidanza<sup>19</sup>, mentre numerosi Paesi prevedono restrizioni in materia<sup>20</sup>.

### **3. Repubblica del Congo, approvata (e già utilizzata) la legge organica per revisionare la Costituzione del 2015**

Con Parere n. 001-ACC-SVC/22 del 6 gennaio 2022, la Corte costituzionale della Repubblica del Congo ha avallato la legittimità costituzionale della legge organica n. 1-2022, che determina le modalità per revisionare la Costituzione<sup>21</sup>. Adito in sede di controllo *a priori* obbligatorio sulle leggi organiche, così come previsto dall'art. 179 Cost.<sup>22</sup>, il giudice delle leggi si è limitato a constatare la sua competenza, per poi statuire lapidariamente sul merito asserendo la legittimità delle disposizioni esaminate.

---

<sup>16</sup> *Loi n. 2021-11 du 20 décembre 2021 portant dispositions spéciales de répression des infractions commises à raison du sexe des personnes et de protection de la femme en République du Bénin.*

<sup>17</sup> *Loi n. 2021-13 du 20 décembre 2021 modifiant et complétant la loi n. 2002-07 du 24 août 2004 portant code de personnes et de la famille.*

<sup>18</sup> A.C. FAYE, R. HOUSSOU, *Légalisation de l'avortement au Bénin : le débat continue, 6 questions pour comprendre*, 25 octobre 2021, <https://www.bbc.com/afrique/58975006>

<sup>19</sup> L'interruzione di gravidanza è consentita in Tunisia, Sudafrica, Mozambico e Zambia.

<sup>20</sup> In particolare, l'interruzione di gravidanza è vietata in Congo, Repubblica democratica del Congo, Gibuti, Sierra Leone, Egitto, Guinea Bissau, Senegal. Per una panoramica (aggiornata al 2019) si veda: AA.VV., *From Unsafe to Safe Abortion in Sub-Saharan Africa: Slow but Steady Progress*, Dec. 2020, <https://www.gutmacher.org/report/from-unsafe-to-safe-abortion-in-sub-saharan-africa>

<sup>21</sup> *Loi organique n. 1-2022 fixant la procédure de révision de la Constitution.*

<sup>22</sup> Costituzione della Repubblica del Congo del 2002, art. 179: "La Corte costituzionale è adita, per parere di conformità, prima della promulgazione delle leggi organiche o dell'applicazione dei regolamenti interni di ogni camera del Parlamento. In questo caso, la Corte costituzione statuisce entro un mese. Tuttavia, su domanda espressa del ricorrente, questo termine può essere ridotto a dieci giorni, in caso di urgenza. Il ricorso alla Corte costituzionale sospende il termine di promulgazione della legge o dell'applicazione del regolamento interno". Tutte le traduzioni dal francese all'italiano sono a cura dell'Autrice, e dunque non ufficiali

Conseguentemente, ai sensi dell'art. 151 Cost.<sup>23</sup>, la legge organica è stata promulgata e ha iniziato a produrre i suoi effetti.

Il testo normativo costituisce attuazione dell'art. 242 Cost., secondo cui «Una legge organica stabilisce la procedura di revisione costituzionale». La legge n. 1-2022, in effetti, specifica le modalità già fissate nella Costituzione stessa, agli artt. 240-241. L'iniziativa di revisione spetta sia al Presidente della Repubblica che al Parlamento (art. 240). Nel primo caso, il progetto è sottoposto direttamente al voto referendario, senza passare dall'Assemblea legislativa, dopo aver sentito il parere della Corte suprema; nella seconda ipotesi, è necessaria una maggioranza dei tre quarti dei membri di entrambe le Camere, e il parere del Capo di Stato è sempre obbligatorio, anche se formalmente non vincolante (art. 241).

Ciò che rileva in relazione alla legge organica oggetto della sentenza in commento non è il suo contenuto, quanto piuttosto la ragione che ha condotto alla sua emanazione: la volontà di revisionare la Costituzione. In effetti la legge, presupposto necessario per qualsiasi iniziativa di modifica – ai sensi del citato art. 242 Cost. – ha costituito un passaggio indispensabile per l'esecutivo congolese, la cui volontà di rivedere l'art. 157 Cost. concernente lo stato d'urgenza non è mai stata celata. Nella Costituzione del 2015 è prevista la possibilità di dichiarare lo stato d'urgenza o lo stato d'assedio, entrambi decretati dal Presidente della Repubblica in Consiglio dei ministri, per una durata massima di venti giorni, prorogabili da parte del Parlamento riunito in seduta comune (art. 157 Cost.).

Com'è agevole immaginare, la disposizione è stata utilizzata per far fronte all'emergenza pandemica da Covid-19; con decreto n. 2020-93 del 30 marzo 2020 il Presidente della Repubblica Denis Sassou-Nguesso ha dichiarato lo stato di urgenza sanitaria, in corso del quale «il Governo adotta tutte le misure eccezionali necessarie per rispondere alla pandemia»<sup>24</sup>. Inizialmente dichiarato per venti giorni, in ossequio dell'art. 157 Cost., la misura è stata costantemente prorogata dal Parlamento.

La volontà di revisionare l'art. 157 Cost. è nata proprio per evitare il continuo ricorso all'Assemblea legislativa, prolungando il periodo di vigenza massima dello stato d'emergenza così come decretato dal Presidente. Con legge costituzionale n. 2-2022 del 7 gennaio 2022<sup>25</sup>, l'art. 157 Cost. è stato revisionato nel senso di prevedere la possibilità di dichiarare lo stato d'urgenza o lo stato d'assedio per una durata massima di novanta giorni (sempre prorogabili da parte del Parlamento).

È dunque questo il fine al quale serviva la legge organica n. 1-2022, ritenuta legittima dalla Corte costituzionale: permettere la revisione della Costituzione. Nonostante la legittimità dell'obiettivo – ossia dare attuazione a una norma costituzionale – la sua emanazione ha sollevato alcune perplessità tra le

---

<sup>23</sup> *Ivi*, art. 151: «Le leggi alle quali la Costituzione conferisce carattere di leggi organiche, tranne la legge di bilancio, sono votate e modificate secondo le seguenti modalità: [...] -le leggi organiche non possono essere promulgate che a seguito di una dichiarazione della Corte costituzionale sulla loro conformità a Costituzione».

<sup>24</sup> Decreto n. 2020-93, art. 2.

<sup>25</sup> *Loi constitutionnelle n. 2-2022 du 7 janvier 2022 portant révision de l'article 157 de la Constitution du 25 octobre 2015*.



opposizioni e nella società civile congolese; non tanto in relazione alla modifica intervenuta nel gennaio 2022, quanto piuttosto relativamente all'apertura della via della revisione costituzionale. Secondo alcuni, infatti, la modifica dell'art. 157 non era necessaria, fungendo invece da mera occasione per approvare la legge organica sulle modalità di revisione senza la quale, lo ripetiamo, nessuna modifica costituzionale potrebbe essere approvata. La preoccupazione di quanti hanno contestato la misura, dunque, riguarda essenzialmente il timore di assistere a un nuovo periodo di revisioni, che senz'altro non avrebbe potuto prendere avvio senza la legge organica in commento.

Evidentemente, tali perplessità non possono essere comprese se non alla luce del contesto politico congolese, in seno a un Paese dove l'instabilità costituzionale e la mancanza di alternanza al potere sono elementi costanti<sup>26</sup>.

In effetti, Denis Sassou-Nguesso, attuale Presidente della Repubblica del Congo, ricopre questa carica sin dal 1979, con la sola eccezione del periodo compreso tra il 1992 e il 1997. A seguito di elezioni presidenziali competitive<sup>27</sup>, nelle quali il multipartitismo è stato "forzatamente concesso" su pressione dei sindacati nazionali e degli osservatori internazionali – in particolar modo, della Francia – la maggioranza è stata detenuta per cinque anni da Pascal Lissouba, esponente della Unione Panafricana per la Democrazia Sociale (UPADS). Nel 1997, tramite l'uso della forza armata, Sassou-Nguesso ha riconquistato il potere, proclamandosi Presidente nell'ottobre dello stesso anno<sup>28</sup>. Da quel momento, è sempre stato lui a ricoprire la massima carica dello Stato, ciò che lo rende uno dei Presidenti più "longevi" del mondo.

Nel Paese, indicativamente descritto in dottrina come «champion de l'instabilité et le plus vaste cimetière institutionnel de l'ensemble des pays d'Afrique»<sup>29</sup>, la Costituzione sembra essere utilizzata come strumento di politica legislativa ordinaria, innescando un regime di pericolosa incertezza istituzionale<sup>30</sup>. La Costituzione attualmente vigente, adottata tramite referendum il 25 ottobre 2015 ed entrata in vigore il 6 novembre dello stesso anno<sup>31</sup>, è l'ottava per il Paese in 60 anni<sup>32</sup>, contando a partire dal primo testo post-indipendenza del 1961<sup>33</sup>.

---

<sup>26</sup> *Freedom House* classifica il Paese come *not free*, assegnando un punteggio di 20/100. Si veda il Report nazionale redatto da *Freedom House* per l'anno 2020, disponibile via [freedomhouse.org](https://www.freedomhouse.org).

<sup>27</sup> In tema si veda J. F. CLARK, *Elections, Leadership and Democracy in Congo*, in *Africa Today*, 3, 1994, pp. 41-60.

<sup>28</sup> Del resto, sin dalla conquista dell'indipendenza nel 1960, il potere politico è quasi sempre stato in un rapporto di stretta interdipendenza con quello militare. Così H. DE BEER, R. CORNWELL, *Congo-Brazzaville. The deep end of the Pool*, in *Institute for Security Studies*, Occasional Paper n. 41, Settembre 1999, disponibile via [media.africaportal.org](https://media.africaportal.org).

<sup>29</sup> F. BANKOUNDA, *Congo-Brazzaville. Une septième Constitution pour quoi faire?*, in *Politique africaine*, 1, 2001, pp. 163-170, p. 163.

<sup>30</sup> Sull'instabilità costituzionale in Africa, si veda C. M. FOMBAD, *Strengthening constitutional order and upholding the rule of law in Central Africa: Reversing the descent towards symbolic constitutionalism*, in *African Human Rights Law Journal*, 14, 2014, pp. 412-448.

<sup>31</sup> Per un commento completo del testo, L. LHAKHY-TSAMBY, *La constitution congolaise du 25 octobre 2015 interprétée article par article*, Parigi, L'Harmattan, 2018.

<sup>32</sup> Ottava senza considerare i testi fondamentali eccezionali adottati negli anni tra cui, ad esempio, quello del 1997, al termine della guerra civile menzionata che ha visto Sasou Nguesso ritornare al potere.

<sup>33</sup> A. GABOU, *Les Constitutions congolaises*, Parigi, LGDJ, 1984.

Già nel 1997, era stato proprio Sassou-Nguesso, una volta riconquistato il potere con le armi, a cassare la Costituzione del marzo 1992, che per prima nel Paese aveva operato un bilanciamento dei poteri nel senso di non prevedere una primazia particolarmente accentuata della figura del Presidente, esaltando il ruolo del Parlamento e prevedendo efficaci garanzie costituzionali (ci si riferisce in particolare al ruolo affidato alla Corte costituzionale). Con l'*acte fondamental* del 24 ottobre 1997, è stato instaurato un presidenzialismo *de facto*<sup>34</sup>, che ha permesso a Sassou-Nguesso di operare in piena libertà nel governare il Paese e, contestualmente, lavorare a una nuova Costituzione. Il testo, approvato tramite referendum il 20 gennaio 2002<sup>35</sup>, ha segnato il ritorno a un “presidenzialismo rinforzato”<sup>36</sup>. Ai sensi dell’art. 57 della Costituzione del 2002, il Presidente della Repubblica, Capo di Stato e dell’esecutivo, è eletto direttamente dal popolo per un mandato di sette anni, rinnovabile una sola volta. Le elezioni presidenziali, svoltesi nel marzo dello stesso anno, hanno senza troppa sorpresa decretato un nuovo successo di Sassou-Nguesso, eletto con estrema facilità al primo turno dopo il ritiro del principale rivale politico, André Milongo, in un’elezione fortemente contestata.

Carica poi riconfermata agevolmente col voto del luglio 2009, caratterizzato da una diffusa indifferenza da parte dei cittadini congolese; ancora una volta, Sassou-Nguesso è stato eletto Presidente della Repubblica al primo turno, e ha così potuto formare un nuovo governo.

Nel 2015, all’avvicinarsi dello scadere del suo secondo mandato consecutivo in vigenza della Costituzione del 2002, il Capo di Stato ha avviato una serie di consultazioni per discutere l’eventuale revisione di quest’ultima. Non ci si è però limitati alla modifica; nell’ottobre 2015, un nuovo testo di Costituzione è stato sottoposto al voto popolare, per poi essere approvato tramite referendum. La nuova Costituzione congolese, ancora vigente, è entrata in vigore il 6 novembre 2015, instaurando un regime semipresidenziale di chiara ispirazione francese<sup>37</sup>. La promulgazione di una nuova Costituzione ha “riavviato” il conto dei mandati presidenziali; eliminato anche il limite di età precedentemente previsto all’art. 58<sup>38</sup>, Sassou-Nguesso ha potuto candidarsi alle presidenziali del marzo 2016, trionfando ancora una volta al primo turno, con il 60% delle preferenze.

---

<sup>34</sup> E.-F. DIBAS, *L’acte fondamental du Congo-Brazzaville du 24 octobre 1997*, in *RJPIC*, 3, 1998, pp. 300-308.

<sup>35</sup> Su cui C.-R. M’BISSA, *Débat sur la Constitution du 20 janvier 2002 au Congo: Enjeux sociaux et stratégies politiques*, Parigi, l’Harmattan, 2014.

<sup>36</sup> F. BANKOUNDA, *Congo-Brazzaville. Une septième Constitution pour quoi faire?*, cit.

<sup>37</sup> Sul tema V. R. MANANGOU, *La Constitution congolaise du 6 novembre 2015. Entre influence française et affirmation identitaire*, in *Les Annales de droit*, 13, 2019, pp. 121-159. Più in generale, cfr. J. BOIS DE GAUDUSSON, *Sur l’attractivité du modèle de la Constitution de 1958 en Afrique, cinquante ans après...*, in B. MATHIEU (cur.), *Cinquantième anniversaire de la Constitution française*, Parigi, Dalloz, 2008.

<sup>38</sup> Costituzione della Repubblica del Congo del 2002, art. 58: “Nessuno può candidarsi alla carica di Presidente della Repubblica: [...] -se non ha almeno quarant’anni e non più di settant’anni alla data del deposito della sua candidatura. [...]”. La Costituzione del 2015, all’art. 66, prevede un solo limite minimo di età; per candidarsi alla Presidenza si deve aver compiuto almeno trent’anni.

Nel gennaio 2021, è stata annunciata un'ulteriore candidatura del Presidente, il cui quarto mandato consecutivo ha preso avvio dopo il voto del marzo dello stesso anno. Il 16 aprile 2021, a 77 anni, Sassou-Nguesso ha prestato ancora una volta giuramento come Presidente della Repubblica.

Giova ricordare come, muovendosi nel contesto delle democrazie africane, della cui “imperfessione” la dottrina discute da anni<sup>39</sup>, sia necessario tenere a mente il contesto economico, sociale, storico e politico della regione, la cui influenza sull’attecchimento (in)effettivo dei paradigmi del costituzionalismo liberale è evidente<sup>40</sup>. Con specifico riferimento all’alternanza al potere, se è vero che la quasi totalità degli Stati del continente prevede formalmente il multipartitismo ed è dotato di meccanismi volti a evitare la centralizzazione nelle mani di un singolo partito – o meglio, di un singolo “uomo forte” – sono poche le esperienze nelle quali un quadro politico plurale si è realmente consolidato<sup>41</sup>.

In particolare, non è infrequente che il momento elettorale venga utilizzato al fine di riconfermare il Presidente in carica, che spesso adopera la revisione costituzionale per assicurarsi la possibilità di espletare più mandati dei due canonicamente previsti in Costituzione (cd. *third-termism*). A titolo esemplificativo, basti pensare ai recenti avvenimenti legati alla rielezione dei Capi di Stato in Guinea e in Costa d’Avorio<sup>42</sup>. Del resto, nelle Costituzioni post-indipendenza dell’Africa francofona, il Presidente della Repubblica è la «chiave di volta dell’edificio istituzionale»<sup>43</sup>.

Ebbene, è evidente come la Repubblica del Congo si inserisca perfettamente in questa tendenza.

#### **4. La Corte costituzionale nigerina dichiara non contraria a Costituzione la mancata presentazione da parte del Governo del disegno di legge di bilancio all’Assemblea nazionale entro il primo giorno della sessione di bilancio**

In data 11 ottobre 2021 un gruppo di 21 parlamentari facenti parte dell’Assemblea nazionale della Repubblica del Niger adivano la Corte costituzionale, in forza dell’articolo 133 della Costituzione, che consente ad un decimo dei deputati di ricorrere al giudice delle leggi<sup>44</sup>.

---

<sup>39</sup> S. SICARDI, *Le “democrazie imperfette”: un approccio problematico ed articolato*, in A. DI GIOVINE, S. SICARDI (cur.), *Democrazie imperfette. Atti del convegno dell’Associazione di Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, Università degli Studi di Torino, 29 marzo 2002, Giappichelli, Torino, 2005, pp. 1-6.

<sup>40</sup> L. MEZZETTI, *Le democrazie incerte. Transizioni costituzionali e consolidamento della democrazia in Europa occidentale, Africa, America latina, Asia*, Giappichelli, Torino, 2000, spec. pp. 169 ss.

<sup>41</sup> R. ORRÙ, *Africa e democrazia liberale: un intreccio possibile?*, in A. DI GIOVINE, S. SICARDI (cur.), *Democrazie imperfette*, cit., pp. 239-274, spec. pp. 265-268.

<sup>42</sup> Sia concesso il rinvio a V. CARLINO, *L’involuzione democratica nel continente africano. Quali indicazioni dall’emblematico caso del Benin?*, in *Federalismi.it*, 21, 2021, pp. 58-82, spec. pp. 63-64.

<sup>43</sup> A. BOURGI, *L’évolution du constitutionnalisme en Afrique : du formalisme à l’effectivité*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 4, 2002, pp. 721-748, spec. pp. 729-735.

<sup>44</sup> Art. 113 Cost.: “La Cour constitutionnelle émet des avis sur l’interprétation de la Constitution lorsqu’elle est saisie par le président de la République, le président de l’Assemblée nationale, le Premier ministre, ou un dixième des députés”.

Costoro in particolare lamentavano che l'apertura della sessione parlamentare di bilancio, avvenuta il 27 settembre 2021, si sarebbe svolta in violazione della Costituzione, del regolamento parlamentare dell'Assemblea nazionale, della legge organica n° 2012-09 del 26 marzo 2012 relativa alle leggi finanziarie, così come della direttiva n° 01/2009/ UEMOA<sup>45</sup> che il Niger ha regolarmente ratificato.

I ricorrenti si dolevano del fatto che il mancato deposito in Assemblea nazionale del disegno di legge di bilancio relativo all'esercizio finanziario 2020 da parte del Governo avrebbe privato il Parlamento nigerino dei poteri di controllo sulla gestione finanziaria e sulle politiche di bilancio intraprese dall'Esecutivo, in patente violazione delle garanzie a tutela del principio democratico previste dalla Costituzione e dalle relative leggi di attuazione. L'art. 115 della Costituzione<sup>46</sup>, che trova ulteriore specificazione nell'art. 63 della legge organica sulle leggi finanziarie<sup>47</sup>, stabilisce infatti che il progetto di legge di bilancio è depositato presso l'Assemblea nazionale ed è reso noto ai componenti della Camera al più tardi il giorno dell'apertura della sessione parlamentare di bilancio dell'anno successivo a quello di esecuzione cui si riferisce. Tale adempimento, posto direttamente dalla Costituzione nigerina in capo al Governo, rappresenta un momento fondamentale nella vita democratica del Paese, in quanto l'Esecutivo nel dare conto in modo trasparente e preciso al Parlamento della gestione della finanza pubblica, relativamente all'esercizio dell'anno trascorso, mette i rappresentanti eletti dai cittadini nella condizione di verificare l'uso che viene fatto del denaro pubblico.

La legge finanziaria per l'anno 2022 stabilisce peraltro nel preambolo che la stessa si basa sui "risultati macroeconomici e finanziari degli esercizi precedenti". Ne consegue che la mancata conoscenza/conoscibilità dei bilanci relativi agli anni precedenti rischierebbe con tutta evidenza di trasformare il voto dei deputati sulla legge finanziaria in un cieco esercizio di fedeltà verso la maggioranza politica al Governo.

---

<sup>45</sup> Sigla che sta per «Unione economica e monetaria dell'Africa occidentale». Cfr. P.R. MASSON, *New monetary unions in Africa. A major change in the monetary landscape?*, in *Économie internationale*, 2006, 3(107), 87-105; M. BAKHOUM-J. MOLESTINA, *Institutional Coherence and Effectiveness of a Regional Competition Policy: The Case of the West African Economic and Monetary Union (WAEMU)*, in J. DREXL ET AL. (eds.), *Competition Policy and Regional Integration in Developing Countries*, Northampton, 2012, 89-115; A.O. Angaman, *The Experience of West African Economic and Monetary Union (WAEMU) in the Field of Competition*, in *Afronomicslaw.it*, August 8, 2021, online.

<sup>46</sup> Art. 115 Cost.: "L'Assemblée nationale règle les comptes de la nation selon les modalités prévues par la loi de finances./La loi de règlement doit être déposée sur le bureau de l'Assemblée nationale à la session budgétaire de l'année suivant celle de l'exécution du budget pour être débattue à la prochaine session parlementaire et adoptée au plus tard le 31 décembre de la deuxième année qui suit l'exécution du budget./L'Assemblée nationale peut demander à la Cour des comptes de mener toutes enquêtes et études se rapportant à l'exécution des recettes et des dépenses publiques".

<sup>47</sup> Art. 63 L.O. sulle leggi finanziarie: "Le Projet de loi de règlement est déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale et distribué au plus tard le jour de l'ouverture de la session budgétaire de l'année suivant celle de l'exécution du budget auquel il se rapporte./Il est accompagné des documents prévus aux articles 50 et 51 de la présente loi notamment le rapport sur l'exécution des lois de finances, la déclaration générale de conformité et, le cas échéant, l'avis de la Cour des comptes sur la qualité des procédures comptables et des comptes ainsi que sur les rapports annuels de performance prévus à l'article 51 de la présente loi sont remis à l'Assemblée nationale sitôt leur adoption définitive par la Cour des comptes".

Argomentavano dunque i deputati nel proprio ricorso alla Corte costituzionale che la mancata presentazione all'apertura della sessione di bilancio 2021 della legge di bilancio relativa all'esercizio 2020 violerebbe, oltre alle norme sopracitate, anche l'art. 90 della Costituzione, che sancisce proprio la funzione di controllo esercitata dal Parlamento sulla gestione della finanza pubblica da parte del Governo<sup>48</sup>.

La Corte costituzionale sarebbe altresì chiamata a censurare – continuano i ricorrenti – la condotta del Presidente dell'Assemblea nazionale, il quale, informato delle censure di legittimità costituzionale mosse dall'opposizione parlamentare, ha comunque consentito la prosecuzione dell'esame della Legge finanziaria, così contravvenendo al proprio giuramento, che gli impone di “rispettare e far rispettare la Costituzione che il popolo si è liberamente dato”, così come di “rispettare e far rispettare il regolamento dell'Assemblea”, secondo quanto disposto dall'art. 89 della Costituzione<sup>49</sup>.

Alla luce delle prospettate censure, il Primo ministro, in qualità di Capo del Governo nigerino, resisteva con propria memoria con la quale evidenziava che i deputati, nell'adire la Corte costituzionale, avevano erroneamente evocato l'art. 133 della Costituzione, che attribuisce al giudice delle leggi il potere di interpretare il testo costituzionale. A ben vedere, tuttavia, nel testo del ricorso presentato non si farebbe mai alcuna menzione all'interpretazione dell'art. 115 della Costituzione, vertendo piuttosto le doglianze dei deputati su un'asserita violazione di tale articolo e degli altri parametri che vengono in rilievo. In secondo luogo, continua la memoria del Primo ministro, dal combinato disposto degli artt. 115 della

---

<sup>48</sup> Art. 90 Cost.: “L'Assemblée nationale vote la loi et consent l'impôt./Elle contrôle l'action du Gouvernement”.

<sup>49</sup> Art. 89 Cost.: “L'Assemblée Nationale est dirigée par un président assisté d'un bureau./Le président est élu pour la durée de la législature et les autres membres du bureau le sont chaque année, conformément au règlement intérieur de l'Assemblée nationale./Avant son entrée en fonction, le président de l'Assemblée nationale prête serment sur le Livre Saint de sa confession devant la Cour constitutionnelle en ces termes: «Devant Dieu et devant le Peuple nigérien souverain, Nous président de l'Assemblée nationale jurons solennellement sur le Livre Saint:

- de respecter et de faire respecter la Constitution que le Peuple s'est librement donnée;
- de remplir loyalement les hautes fonctions dont nous sommes investis;
- de ne jamais trahir ou travestir les aspirations du Peuple;
- de respecter et défendre la forme républicaine de l'État;
- de respecter et défendre les droits et libertés des citoyens;
- de ne prendre ni cautionner aucune mesure avilissante pour la dignité humaine;
- de respecter et faire respecter les principes de la séparation des pouvoirs;
- de respecter et faire respecter le Règlement intérieur de l'Assemblée nationale;
- de travailler sans relâche au bonheur du Peuple;
- de nous conduire en tout comme un digne et loyal serviteur du Peuple.

En cas de parjure, que nous subissions les rigueurs de la loi. Puisse Dieu nous venir en aide»./En cas de crise de confiance entre le président de l'Assemblée nationale et les députés, celui-ci peut être destitué. L'initiative de la destitution est signée par la moitié des membres composant l'Assemblée nationale. La destitution est adoptée à la majorité des deux tiers des députés./Lorsqu'il assure l'intérim du président de la République dans les conditions prévues à l'article 53 de la présente Constitution, le président de l'Assemblée nationale est remplacé dans ses fonctions conformément au règlement intérieur de l'Assemblée nationale./En cas de vacance de la présidence de l'Assemblée par décès, démission ou toute autre cause, l'Assemblée élit un nouveau président dans les quinze jours qui suivent la vacance si elle est en session; le cas contraire elle se réunit de plein droit dans les conditions fixées par le règlement intérieur”.

Costituzione e 110 del regolamento dell'Assemblea nazionale<sup>50</sup> si desumerebbe un generale obbligo posto in capo al Governo di depositare il disegno di legge di bilancio presso l'Assemblea nazionale nigerina *nel corso della* sessione di bilancio, senza indicazione di alcuna data precisa. Ciò comporterebbe che il Governo può presentare tale disegno di legge durante tutta la sessione di bilancio, a condizione che detto deposito *non avvenga oltre* la sessione in parola. La data di apertura della sessione di bilancio, fissata per la presentazione del disegno di legge, così come stabilito dall'art. 63 paragrafo 1 della legge organica 2012-09 sulle leggi finanziarie, derivante dalla trasposizione della direttiva n° 1/2009/UEMOA<sup>51</sup>, avrebbe dunque un mero valore programmatico e non segnerebbe certamente un termine perentorio, come ben dimostrerebbe la prassi degli altri Paesi aderenti all'Unione economica e monetaria dell'Africa occidentale, generalmente in ritardo nella presentazione dei disegni di legge di bilancio.

La Corte costituzionale nigerina nella decisione in commento ha anzitutto osservato che sul piano delle fonti internazionali lo stesso preambolo della direttiva dell'Unione economica e monetaria ovest-africana stabilisce che il denaro pubblico si colloca “al cuore” dello Stato di diritto e della democrazia e che la raccolta e l'uso dei fondi pubblici debbono essere effettuati in osservanza dei principi propri dello Stato di diritto, che sono la legalità, la trasparenza, il controllo democratico e la responsabilità (*accountability*). Ha inoltre ribadito la responsabilità politica e costituzionale del Governo nel fare tutto ciò che è possibile per assicurarne la presentazione all'Assemblea nazionale e che il Parlamento viceversa è tenuto a fare tutto il possibile, nelle sue funzioni di controllo dell'azione di Governo, per mettere il potere esecutivo nelle condizioni di poter presentare detto disegno di legge. Dal contesto normativo di riferimento sopra richiamato ed in particolare dall'art. 74 della legge organica sulle leggi finanziarie<sup>52</sup> – ha spiegato la Corte – emerge che il potere di controllo sulla gestione delle finanze pubbliche conferito all'Assemblea nazionale è vasto e si estende durante tutto l'anno di bilancio. Non si limita dunque ad un unico puntuale momento della sessione parlamentare. A tal riguardo il Parlamento, infatti, può contare sulla trasmissione trimestrale da parte del Governo dei rapporti relativi all'esercizio di bilancio, nonché sulle prerogative parlamentari di interrogazione dei Ministri del Governo competenti per materia. Il controllo parlamentare

---

<sup>50</sup> Art. 110 Reg. Assemblea nazionale: “Le projet de loi de règlement doit être déposé sur le Bureau de l'Assemblée nationale à la session budgétaire de l'année suivant celle de l'exécution du budget pour être débattu à la prochaine session parlementaire et adopté au plus tard le 31 décembre de la deuxième année qui suit l'exécution du budget”.

<sup>51</sup> Ratificata con legge n° 2014-07 del 16 aprile 2014, al punto 2.2. prevede che: “Les compétences et responsabilités respectives du Gouvernement et du Parlement en matière de conduite de la politique budgétaire, de choix des dépenses et des recettes publiques ainsi qu'en matière d'exécution et de contrôle budgétaires, sont clairement définies en application de la Constitution et de la loi organique sur les finances publiques”.

<sup>52</sup> Art. 74 L.O. sulle leggi finanziarie: “Sans préjudice des pouvoirs généraux de contrôle de l'Assemblée nationale, la Commission des finances et du budget veille au cours de la gestion annuelle, à la bonne exécution des lois de finances./A cette fin, le Gouvernement transmet trimestriellement à l'Assemblée nationale, à titre d'information, des rapports sur l'exécution du budget et l'application du texte de la loi de finances. Ces rapports sont mis à la disposition du public./Les informations ou les investigations sur place que l'Assemblée nationale pourrait demander ne sauraient lui être refusées./Elle peut entendre les ministres”.

sull'operato del Governo e il principio di trasparenza, che tramite tale potere di verifica si vuole garantire, non possono essere ridotti alla sola presentazione della legge di bilancio all'Assemblea nazionale. Quanto poi all'art. 63 della legge organica sulle leggi finanziarie, che specifica che il disegno di legge di bilancio deve essere depositato presso l'Assemblea nazionale al più tardi il giorno dell'apertura della sessione di bilancio, la Corte ha chiarito che la *ratio* della norma è quella di consentire ai deputati di avere conoscenza di quanto contenuto nel disegno di legge presentato, in tempo utile per esprimere il proprio parere tramite voto della legge di bilancio, entro i termini previsti dall'art. 115 della Costituzione. La volontà del Costituente e del legislatore è quella di garantire una discussione parlamentare consapevole del disegno di legge durante la sessione di bilancio, a cui far seguire l'approvazione dello stesso, al più tardi entro il 31 dicembre del secondo anno successivo all'esercizio di bilancio di riferimento.

Nel caso in esame, la Corte ha messo in evidenza come i deputati dell'Assemblea nazionale avranno tempo fino al 31 dicembre 2022 per esercitare il loro potere di controllo sulla trasparenza e la corretta gestione delle risorse pubbliche da parte del Governo. Il fatto che il Governo non abbia depositato il progetto di bilancio relativo all'anno 2020 presso l'Assemblea nazionale entro il giorno di apertura della sessione di bilancio dell'anno 2021 – ha concluso la Corte costituzionale – non può di per sé essere qualificata come una condotta passibile di porsi in contrasto con la Costituzione, permanendo in capo al Parlamento durante tutta la sessione di bilancio un più ampio potere di controllo sulle attività poste in essere dall'esecutivo, quantomeno fino a quando non sopraggiunga la fine della relativa sessione di bilancio. Da ciò discende che anche la decisione del Presidente dell'Assemblea nazionale di continuare l'esame della legge finanziaria, nonostante le rimostranze dei partiti di opposizione, non ha comportato alcuna violazione del giuramento prestato, poiché l'azione del Governo si è svolta in conformità alla Costituzione e al regolamento parlamentare.

All'esito di tale rilevante vicenda che vede coinvolto l'ordinamento costituzionale nigerino, è d'obbligo osservare come la Corte costituzionale con la decisione in commento abbia inteso offrire un'interpretazione "accomodante" per il Governo, in relazione ai termini fissati dalla legge organica per la presentazione del disegno di legge di bilancio, respingendo la lettura maggiormente attinente al dato letterale della norma, proposta dai deputati ricorrenti. Le argomentazioni addotte dalla Corte sul valore programmatico del termine in questione, sugli altri mezzi di controllo di cui gode il Parlamento e il riferimento alla prassi degli altri Paesi appartenenti all'Unione economica e monetaria ovest-africana non paiono convincenti al punto da svincolare il Governo da un termine stabilito con legge organica. Il controllo del Parlamento sull'operato del Governo ed in particolare sulla gestione e l'andamento della finanza pubblica, su cui inevitabilmente si regge lo Stato costituzionale democratico, rappresenta infatti il cuore della forma di governo. Ne consegue che le previsioni che regolano tale delicato aspetto di

contatto tra Governo e Parlamento necessitano di un'interpretazione rigorosa per evitare, a partire ad esempio da letture in chiave “flessibile” dei termini previsti per legge, uno svuotamento di fatto del potere di controllo parlamentare, ridotto a verifiche e dibattiti meramente formali.

## **5. Spunti di riflessione conclusivi**

Come preannunciato, le tematiche affrontate nelle tre sentenze esaminate sono assai differenti tra loro, ciò da cui consegue l'impossibilità di tracciare delle conclusioni comuni sul merito delle questioni, che tengano insieme le decisioni.

Più modestamente, ci si limita a evidenziare che, se un aspetto in comune si volesse trovare, bisognerebbe forse volgere l'attenzione al ruolo delle tre Corti nei casi di specie. Così facendo, ci si accorgerebbe allora di come, in tutti e tre i casi, il giudice delle leggi si sia limitato ad avallare decisioni prese dalle maggioranze in carica, siano esse di origine governativa o legislativa, senza addentrarsi in una disamina concreta delle disposizioni portate alla sua attenzione. Che si tratti di diritti fondamentali (Benin), di procedure per revisionare la Costituzione (Repubblica del Congo) o di legge di bilancio (Niger), i giudici niente hanno aggiunto a quanto già detto dai poteri esecutivo o legislativo, riducendo il loro intervento a mero assenso, esplicitato in poche righe.

Se le considerazioni iniziali muovevano dal ruolo di primo piano idealmente affidato agli organi di giustizia costituzionale nel disegno costituzionale africano, questi brevissimi spunti di riflessione conclusivi portano invece in direzione opposta. L'ampio novero di competenze attribuite alle Corti non è da solo sufficiente a garantire a queste ultime la possibilità concreta di essere protagoniste della vita istituzionale dei Paesi nei quali operano, prescindendo dalle circostanze concrete e, in particolare, dal requisito necessario di indipendenza dei giudici. Certamente, una riflessione di questo tipo meriterebbe un approfondimento per cui non è questa la sede opportuna. Volendo evitare conclusioni approssimative e forzatamente imprecise, si tratta piuttosto di sottolineare come, ancora una volta, il diritto si scontri con la realtà dei fatti. Dunque, qualsiasi osservazione sulla “forza” delle garanzie costituzionali in Africa, non può prescindere da un più ampio studio relativo non solo a composizione e funzionamento delle Corti, ma anche dell'assetto politico e istituzionale dei Paesi interessati.