

FOCUS AFRICA

RASSEGNE DI DOCUMENTAZIONE

25 NOVEMBRE 2020

La Corte costituzionale del Benin
avalla la decisione del Parlamento di
“interpretare” la legge elettorale nel
corso dello svolgimento delle elezioni
locali



La Corte costituzionale del Benin avalla la decisione del Parlamento di “interpretare” la legge elettorale nel corso dello svolgimento delle elezioni locali*

Nota a [Decision dcc 20-488 du 04 juin 2020, en matière de loi électorale](#).

Il 17 maggio 2020 si sono svolte in Benin le elezioni locali, per il rinnovo dei consigli, dei sindaci e dei vicesindaci in 77 comuni nel Paese.

In un clima di grande incertezza, dovuto alla crisi sanitaria legata alla pandemia da Covid-19¹, circa il 49% degli aventi diritto si è recato alle urne per scegliere i propri consiglieri comunali e municipali, a seguito di una campagna elettorale iniziata il 1° marzo e svoltasi esclusivamente in via virtuale, tramite i media e internet.

Già prima del voto, numerose voci di protesta si erano levate in tutto il Paese; l'associazione *Collectif pour la sauvegarde de la démocratie au Bénin* aveva finanche chiesto ai cittadini di boicottare le urne², sottolineando il contesto politico “monocolore” ravvisabile a livello nazionale negli anni più recenti, del quale le elezioni in commento sarebbero state conferma. In effetti, i partiti autorizzati dalla Commission Électorale Nationale Autonome a concorrere per le elezioni sono stati solamente cinque, a fronte dei trentaquattro che avevano invece preso parte alla tornata elettorale municipale e comunale del 2015. Di questi cinque, quattro appartengono alla maggioranza di governo, mentre solo uno all'opposizione³.

* Nota valutata dalla direzione del Focus.

¹ Sul tema dell'impatto della pandemia sulle democrazie elettorali dell'Africa subsahariana si veda il rapporto della Fédération internationale pour les droits humains, COVID-19 et élections en Afrique subsaharienne : quels risques pour la démocratie et les droits humains?, maggio 2020, disponibile online all'indirizzo web <https://www.fidh.org/fr/regions/afrique/covid-19-et-elections-en-afrique-subsaharienne-quels-risques-pour-la>.

² Il testo ufficiale della dichiarazione resa dall'associazione è di difficile reperimento; esso viene però riportato nell'articolo giornalistico di J. ANANI, *Communes au Bénin : l'appel au boycott du Collectif pour la sauvegarde de la Démocratie*, in *La Nouvelle Tribune*, marzo 2020, disponibile online all'indirizzo web <https://lanouvelletribune.info/2020/03/communes-du-17-mai-2020-lappel-au-boycott-du-collectif-pour-la-sauvegarde-de-la-democratie-au-benin/>.

³ Appartengono alla maggioranza Union démocratique pour un Bénin nouveau, Union Progressiste, Bloc Républicain e Parti du renouveau démocratique; il partito d'opposizione è Force cauris pour un Bénin émergent.



È opportuno rilevare come, con le regole introdotte dal nuovo Codice elettorale del 2019⁴, i cittadini sono chiamati ad eleggere i componenti dei consigli comunali i quali, a loro volta, avranno il compito di individuare il sindaco e i suoi vice. Infatti, ai sensi dell'art. 189 del Codice elettorale, così come vigente al momento dello svolgimento del voto, questi ultimi «sono eletti dal Consiglio comunale, con scrutinio uninominale segreto, a maggioranza assoluta. Il candidato alla funzione di sindaco o di vicesindaco è proposto dal partito che ha ottenuto la maggioranza assoluta dei consiglieri». Come specificato dall'art. 192, ciò deve accadere «al più tardi nei 15 giorni che seguono la proclamazione dei risultati dell'elezione». Tuttavia, non tutte le liste che partecipano alla competizione elettorale possono concorrere all'attribuzione dei seggi nel consiglio comunale, bensì solo quelle «che hanno ottenuto almeno il 10% dei voti validamente espressi a livello nazionale» (art. 184, Codice elettorale), nonché almeno il 10% dei voti espressi a livello di circoscrizione locale (art. 187.3, Codice elettorale). Nella fattispecie in commento, due partiti della maggioranza sono stati esclusi dall'attribuzione dei seggi proprio in ragione della summenzionata regola della “doppia soglia”, non potendo dunque nemmeno partecipare alla scelta del primo cittadino⁵; il maggior consenso è stato invece raccolto dalla *Union Progressiste*, col suo 39,97 %, seguita dal *Bloc Républicain* (37,38 %) e dal partito di opposizione *Force cauris pour un Bénin émergent* (14,98%).

A seguito dell'insediamento dei nuovi consigli comunali, in più di 30 comuni non è stato possibile individuare i primi cittadini, in ragione di un vero e proprio stallo politico dovuto a una mancanza di consenso ravvisabile tanto tra i tre partiti presenti in seno ai consigli quanto all'interno dei partiti risultati maggioritari. Conseguentemente, l'elezione è stata in un primo momento sospesa dai prefetti⁶, per poi essere posticipata, come suggerito dallo stesso Presidente Talon.

In questo lasso di tempo ulteriore, il Parlamento monocamerale beninese si è repentinamente adoperato per approvare, con procedura d'urgenza⁷, la Legge n. 2020-13 del 4 giugno 2020⁸ di interpretazione e completamento del codice elettorale del novembre 2019 (approvata all'unanimità). Secondo quanto affermato dal deputato Orden Alladatin, presidente della commissione permanente sul procedimento

⁴ Loi n. 2019-43 du 15 novembre 2019 portant code électoral, art. 184, par. 1. Tutte le traduzioni fornite nel contributo sono traduzioni non ufficiali fornite dall'autrice.

⁵ Il Parti du renouveau démocratique ha infatti ottenuto il 5,49% dei voti, mentre la Union démocratique pour un Bénin nouveau ha ottenuto il 2,17%.

⁶ Il codice elettorale stabilisce che sia l'*autorité de tutelle*, ossia il prefetto, a convocare i membri dei consigli comunali per l'elezione del sindaco e dei vicesindaci (art. 192, par. 2).

⁷ Ai sensi dell'art. 78 del Regolamento interno al Parlamento monocamerale beninese, «La discussione immediata di un progetto di legge, di una proposta di legge, o di una proposta di risoluzione può essere chiesta dal governo o da almeno dieci deputati. L'Assemblea nazionale statuisce e si pronuncia sull'opportunità di procedere con discussione immediata con voto per alzata di mano e senza dibattito». La proposta di utilizzare detta procedura d'urgenza è stata in questo caso avanzata da 12 deputati e poi accolta dall'Aula.

⁸ Loi n. 2020-13 du 04 juin 2020 portant interprétation et complétant la loi n. 2019-43 du 15 novembre 2019 portant code électoral en République du Bénin.



legislativo, l'amministrazione e i diritti dell'uomo⁹, lo scopo di tale provvedimento sarebbe stato quello di rafforzare i partiti politici e, a cascata, attribuire maggiore centralità al voto popolare, enfatizzando dunque il principio del governo del popolo, tramite il popolo e per il popolo sancito nell'art. 2 della Costituzione¹⁰. Nei fatti, il contenuto della legge del 2 giugno si è sostanziato in un intervento volto a "sbloccare" lo stallo menzionato, superando la necessità di trovare un consenso tra i partiti e attribuendo il potere di nomina in capo al solo partito che ha raccolto il più ampio numero di voti. Più nel dettaglio, a seguito della revisione del testo, il nuovo art. 189 dispone che «Il sindaco e i suoi vice sono designati dal partito che ha ottenuto la maggioranza assoluta dei consiglieri. In caso di mancato raggiungimento della maggioranza assoluta, il sindaco e i suoi vice sono designati dall'insieme dei partiti che hanno costituito una maggioranza assoluta tramite la firma di un accordo di governo municipale [*governance communale*]. L'accordo di governo municipale è notificato all'autorità di tutela [il prefetto]».

È evidente come, con la nuova disciplina, sia stato reso possibile il superamento di quelle difficoltà nell'elezione dei sindaci dovute alle resistenze interne ai partiti, con un impatto innegabile sull'assetto preesistente, e in particolare a discapito delle liste minoritarie presenti (anche quelle interne al partito che abbia ottenuto il maggior consenso). La nomina del sindaco è stata invero centralizzata, essendo sfumata l'obbligatorietà di un accordo tra la maggioranza assoluta dei consiglieri comunali; è il partito stesso a individuare il soggetto idoneo a ricoprire la carica.

Numerose sono state le critiche immediatamente levatesi in seno al Paese; parte dell'opposizione e della società civile hanno accusato il Parlamento di aver modificato la legislazione elettorale in corso d'opera, in pieno svolgimento delle operazioni elettorali, e dunque in maniera irrispettosa dei principi dello Stato di diritto. A tali proteste la maggioranza ha risposto sostenendo che la legge 2020-13 non costituisce una novazione del quadro normativo di riferimento, bensì una mera specificazione delle intenzioni che hanno guidato il legislatore al momento della stesura del codice elettorale; in altre parole, nessuna modifica della legge elettorale, solo una precisazione che non cambia le regole del gioco.

Nell'argomentare le sue ragioni, la maggioranza ha potuto altresì contare sulla Decisione DCC 20-488 del 4 giugno 2020 della Corte costituzionale, con la quale è stata sancita la conformità a Costituzione dell'intervento normativo in questione.

⁹ Commission C1, Commission des lois, de l'administration et des droits de l'Homme. Si veda <https://assemblee-nationale.bj/index.php/activites-parlementaires/commissions/commission-permanentes/commission-des-lois-de-ladministration-et-des-droits-de-lhomme/composition-de-la-commission-c1/>.

¹⁰ Costituzione del Benin, art. 2: «La Repubblica del Benin è una e indivisibile, laica e democratica. Il suo principio è: il Governo del Popolo, tramite il Popolo e per il Popolo».



La Corte è stata adita su richiesta del Presidente della Repubblica il 2 giugno stesso, conformemente a quanto disposto dagli artt. 117¹¹ e 121¹² della Costituzione. Si è trattato di un controllo *a priori*¹³, al seguito del quale Talon ha promulgato la legge. Infatti, il giudice delle leggi ha avallato la legittimità dell'intervento normativo, statuendone la totale conformità alla Carta fondamentale. Nelle argomentazioni della sentenza, si legge che «dal momento in cui una legge che contiene le regole relative all'organizzazione della devoluzione di potere politico in un regime democratico è adottata mentre un processo elettorale ha già preso avvio, spetta alla giurisdizione costituzionale assicurare che nell'oggetto e nella finalità questa legge preservi lo spirito delle disposizioni in vigore al momento dell'inizio del processo elettorale, la continuità democratica e il principio enunciato all'articolo 2 della Costituzione». Dopo aver dunque ribadito il suo ruolo di unico organo in grado di decidere sul caso di specie, la Corte ha poi condiviso la ricostruzione della maggioranza secondo la quale la legge interpretativa «non costituisce una nuova legge e, per sua natura, prende corpo assieme alla legge che interpreta»; per questo, continua il giudice delle leggi, ove si tratti di una disposizione di legge che contenga mere indicazioni relative all'interpretazione autentica di una normativa preesistente, così come nel caso della legge n. 2020-13, non si può parlare di novazione legislativa. Nella sentenza viene altresì citato l'art. 2, par. 1, del Protocollo sulla Democrazia e sul Buon Governo della CEDEAO (Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest)¹⁴. Pur senza menzionare esplicitamente il titolo del documento internazionale, viene però affermato che «in materia elettorale, le disposizioni interpretative contenute in una legge sfuggono al principio di valore costituzionale di divieto di riforme

¹¹ Costituzione del Benin, art. 117, par. 1: «La Corte costituzionale statuisce in maniera obbligatoria su : [...] -la costituzionalità delle leggi e dei regolamenti che potrebbero minacciare i diritti fondamentali della persona umana e le libertà pubbliche in generali [...]».

¹² Costituzione del Benin, art. 121, par. 1: «La Corte costituzionale, su richiesta del Presidente della Repubblica o di un membro dell'Assemblea nazionale, si pronuncia sulla costituzionalità delle leggi prima della loro promulgazione».

¹³ La Corte costituzionale beninese dispone invero di molte di molte competenze, essendo stata modellata come un organo di primaria importanza al momento della svolta democratica del Paese nel 1990. Si vedano gli articoli da 114 a 124 della Costituzione beninese e la legge organica sulla Corte costituzionale, Loi n. 91-009 du 04 mars 1991 portant loi organique sur la Cour constitutionnelle modifiée par la loi du 31 mai 2001. Per un approfondimento sul modello di giustizia costituzionale beninese si rimanda a S. H. ADJOLHOUN, *Centralized Model of Constitutional Adjudication: The Constitutional Court of Benin*, in C. M. FOMBAD (a cura di), *Constitutional Adjudication in Africa*, Oxford, 2017 e F. J. AIVO, *La Cour constitutionnelle du Bénin*, in *Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2015, pp. 99-112.

¹⁴ Protocole A/SP1/12/01 sur la Démocratie et la Bonne Gouvernance additionnel au protocole relatif au mécanisme de prévention, de Gestion, de règlement des conflits, de maintien de la Paix et de la Sécurité, art. 2: «1. Nessuna riforma sostanziale della legge elettorale deve intervenire nei sei (6) mesi che precedono le elezioni, senza il consenso della maggioranza degli attori politici. 2. Le elezioni di qualsiasi livello devono avere luogo nelle date o nei periodi fissati dalla Costituzione o dalle leggi elettorali. 3. Gli Stati membri prenderanno le misure appropriate affinché le donne abbiano, così come gli uomini, il diritto di votare e di essere elette al momento delle elezioni, di partecipare alla formulazione e alla messa in pratica delle politiche governative e di occupare e di riempire le funzioni pubbliche a tutti i livelli dello Stato».



sostanziali della legge elettorale nei sei (6) mesi che precedono le elezioni senza il consenso della maggioranza degli attori politici», riprendendone le esatte parole.

La sentenza della Corte consta dunque di due punti principali: anzitutto, viene a più riprese ribadita la legittimità di una norma che intervenga nel corso del procedimento elettorale, quando questa sia di interpretazione autentica; poi, viene affermato il carattere meramente interpretativo della legge al vaglio. Secondo i giudici, quest'ultima «non ha come oggetto quello di modificare le regole del gioco elettorale e [...] la sua stesura rientra tra le prerogative del legislatore»; per questo, essa è ritenuta perfettamente conforme alla Costituzione.

La decisione del giudice costituzionale beninese solleva diverse perplessità. Anzitutto, non può ignorarsi la semplicità con la quale la questione delle leggi interpretative e della loro retroattività viene affrontata; questione che invece ha lungamente impegnato, tra le altre, la Corte costituzionale italiana (nonché la dottrina), la quale ha seguito un percorso non sempre lineare prima di arrivare a riconoscere la possibilità per il legislatore di emanare leggi autenticamente interpretative e dunque retroattive¹⁵.

L'uso di leggi di interpretazione autentica, con effetti *ex tunc*, può senz'altro essere legittimo; tuttavia, ciò deve avvenire entro limiti determinati, affinché non si trasformi in un abuso da parte del legislatore. Anche in assenza di una disciplina specifica, come in Benin, rimangono fermi i principi cardine della “civiltà giuridica”, tra cui la certezza del diritto e il legittimo affidamento dei cittadini. È evidente come la legge in questione non abbia costituito una mera dichiarazione del significato da attribuire alla disposizione, espungendo dall'ordinamento le altre norme ricavabili; si è trattato di un vero e proprio intervento di modifica della disciplina che, contrariamente a quanto affermato dalla Corte, ha invero cambiato le regole del gioco elettorale mentre la partita non si era ancora conclusa.

L'esame della sentenza in commento permette di constatare, ancora una volta, la preoccupante fase di indebolimento democratico che il Benin sta attraversando. Lungamente annoverato tra gli “esempi democratici” dell'area africana, il Paese si trova oggi ad affrontare una profonda crisi politica, istituzionale e democratica, come fotografato anche dal rapporto 2020 di *Freedom House*, che per la prima volta ha annoverato il Benin tra gli Stati *partly free*¹⁶. Vale la pena menzionare il ruolo svolto in tale contesto dalla Corte costituzionale beninese, le cui posizioni recentemente espresse hanno sovente fatto dubitare dell'effettiva indipendenza dell'organo. In effetti, il giudice delle leggi si è mostrato spesso

¹⁵ *Ex multis* G. U. RESCIGNO, *Leggi di interpretazione autentica e leggi retroattive non penali incostituzionali*, in *Giur. cost.*, 1964, pp. 770 ss.; G. CASTELLANO, *Interpretazione autentica della legge e politica del diritto*, in *Politica del Diritto*, 1971, pp. 593 ss.; G. TARELLO, *L'interpretazione della legge*, Milano, 1980, pp. 241 ss.; A. PUGIOTTO, *La labirintica giurisprudenza della Corte Costituzionale in tema di leggi di interpretazione autentica*, in *Studium iuris*, 1997, I, pp. 64 ss.; G. VERDE, *L'interpretazione autentica della legge*, Torino, 1997; A. PUGIOTTO, *La legge interpretativa e i suoi giudici: strategie argomentative e rimedi giurisdizionali*, Milano, 2003.

¹⁶ Freedom House, *Freedom in the World 2020*, disponibile online all'indirizzo web https://freedomhouse.org/sites/default/files/2020-02/FIW_2020_REPORT_BOOKLET_Final.pdf.



allineato alle posizioni della maggioranza di governo, avallando a più riprese l'insieme delle riforme promosse da quest'ultima, la cui problematicità è invero tale da indurre un'approfondita riflessione sul progressivo *democratic backsliding* beninese¹⁷.

valentina carlino

¹⁷ Ci sia concesso il rinvio a 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.