

FOCUS AFRICA
21 LUGLIO 2023

Il (problematico) rapporto
maggioranza-opposizione in Africa,
alla luce di due recenti sentenze dei
giudici costituzionali beninese e
malgascio

di **Valentina Carlino**

Ricercatore di Diritto pubblico comparato

e **Giammaria Milani**

Professore Associato di Diritto pubblico comparato



Il (problematico) rapporto maggioranza-opposizione in Africa, alla luce di due recenti sentenze dei giudici costituzionali beninese e malgascio*

di Valentina Carlino
Ricercatore di Diritto pubblico
comparato
Università degli studi di Siena

e Giammaria Milani
Professore Associato di Diritto pubblico
comparato
Università degli studi di Siena

Abstract [It]: Il contributo affronta il tema del rapporto tra maggioranza-governo e opposizione nell'Africa subsahariana francofona, analizzandolo nel prisma di due recenti decisioni in materia dei giudici costituzionali di Benin e Madagascar.

Title: The (problematic) majority-opposition relationship in Africa in light of two recent rulings by the Beninese and Malagasy constitutional judges.

Abstract [En]: The paper addresses the issue of the relationship between majority-government and opposition in Francophone sub-Saharan Africa, analysing it in the light of two recent decisions on the subject by the constitutional judges of Benin and Madagascar.

Parole chiave: maggioranza; opposizione; alternanza al potere; rule of law; Africa subsahariana.

Keywords: majority; opposition; alternation in power; rule of law; sub-Saharan Africa.

Sommario: 1. L'alternanza al potere in Africa alla prova dei fatti. 2. La Corte costituzionale del Benin e la mancata tutela dell'opposizione parlamentare. 3. L'Alta Corte costituzionale malgascia sulla forma di governo della IV Repubblica: la difficile primazia della Costituzione formale. 4. Brevi considerazioni conclusive.

Nota a [Cour Constitutionnelle du Bénin, Décision DCC 23-054 du 09 mars 2023, recours en inconstitutionnalité de la composition des bureaux des commissions permanentes de l'Assemblée nationale](#); [Haute Cour Constitutionnelle, Décision n°04-HCC/D3 du 10 mars 2023 concernant la déclaration de la Présidente de l'Assemblée Nationale du 8 décembre 2022, de la déclaration des membres du Bureau Permanent de l'Assemblée Nationale et pour faire constater le non-respect par le Président de la République des dispositions de l'article 49 alinéa 1er de la Constitution et demander l'application de l'alinéa 2 dudit article](#).

* Articolo sottoposto a referaggio.

1. L'alternanza al potere in Africa alla prova dei fatti

Con riferimento all'Africa, si parla sovente di “democrazia impossibile”¹. Eppure, se è vero che la via per la democrazia nel continente è tortuosa e incompiuta, non deve dimenticarsi come la “febbre costituzionale” africana degli anni Novanta², supportata dall'insieme dei cambiamenti socioeconomici dell'area³ e dalla crescente partecipazione e mobilitazione della società civile⁴, abbia favorito l'instaurazione di regimi multipartitici, variamente aderenti ai corollari del costituzionalismo liberaldemocratico. Le Costituzioni africane di quegli anni hanno sovente introiettato i principi del pluralismo politico e sociale, introdotto ampi cataloghi di diritti e libertà e predisposto organi di garanzia ai quali affidare il compito di vegliare sul rispetto della *rule of law*.

Il problema si è posto piuttosto sul piano dell'effettività della Costituzione e delle tutele ivi contenute. Evidentemente, la cristallizzazione di tutta una serie di regole e istituzioni democratiche, ancorché essenziale, non è da sola sufficiente a garantire il corretto funzionamento della democrazia disegnata nel testo. Dunque, seppur solennemente affermata nella quasi totalità degli Stati del continente, l'alternanza al potere ha sempre trovato terreno poco fertile nell'area, soprattutto considerata la forte tendenza alla centralizzazione nelle mani di un singolo partito, o meglio di un singolo “uomo forte”, in grado di placare – o comunque attenuare – i conflitti etnici presenti all'interno dei confini nazionali. Difatti, sono pochi gli Stati nei quali si è realmente consolidato un quadro politico plurale, caratterizzato (quantomeno) dalla possibilità di un'alternanza al potere. «Multiparty elections have been institutionalised during this quarter-century. However, we do not observe broader democratic consolidation in most of these Countries»⁵. È proprio al problema del consolidamento del potere della maggioranza e della estrema fragilità dell'opposizione che questo lavoro è dedicato. A tal fine, verranno analizzate due recenti decisioni della Corte costituzionale del Benin (par. 2) e dell'Alta Corte costituzionale malgascia (par. 3), in tema di rapporto tra maggioranza-governo e minoranza, per dimostrare lo squilibrio tra questi, in due Paesi con una storia tra loro differente, accomunati da una preoccupante distanza tra quanto previsto nelle Costituzioni e quanto avviene concretamente nell'ingranaggio istituzionale dei due Paesi (par. 4).

¹ R. ORRÙ, *Africa subsahariana: dalla “democrazia impossibile” alla “democrazia illiberale” senza passare per la “democrazia costituzionale”?*, in *DPCE Online*, 3, 2020, pp. 4109-4134. Secondo M. L. DUDZIAK, *Who cares about courts?: Creating a constituency for judicial independence in Africa*, in *Michigan Law Review*, 6, 2003, pp. 1622-1634, «Amidst the blossoming of comparative scholarship, most of the continent of Africa is usually overlooked, as if it were a legal “Heart of Darkness”, as if it were a lawless world».

² J. DU BOIS GAUDUSSON, *Introduction*, in AA.VV., *Les Constitutions africaines publiées en langue française*, vol. 2, Bruylant, Parigi-Bruxelles, 1998, p. 2.

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

⁴ Su questo tema, si veda T. ABBIATE, M. BÖCKENFÖRDE, V. FEDERICO (cur.), *Public Participation in African Constitutionalism*, Routledge, Oxon-New York, 2018.

⁵ J. BLECK, N. VAN DE VALLE, *Electoral Politics in Africa since 1990: Continuity in Change*, Cambridge University Press, Cambridge, 2019, p. 4.

2. La Corte costituzionale del Benin e la mancata tutela dell'opposizione parlamentare

Con la *Décision DCC 23-054 du 09 mars 2023*, la Corte costituzionale del Benin ha reso una rilevante pronuncia in tema di equilibrio tra maggioranza e minoranza parlamentare in seno alle commissioni parlamentari permanenti dell'Assemblea nazionale.

Adita con quattro ricorsi differenti, tutti sollevati da membri del partito di opposizione *Les démocrates* (LD) e poi riuniti, la Corte ha ordinato di riprendere le operazioni di elezione dei *bureaux* di suddette commissioni, ma non delle commissioni stesse, al fine di garantire la rappresentanza (o rappresentanza?) della minoranza parlamentare all'interno degli organi. Il giudice delle leggi beninese, dunque, ha (parzialmente) condiviso le doglianze avanzate dai rappresentanti di LD, che detengono 28 dei 109 seggi di cui è composto il Parlamento monocamerale del Paese, in seno al quale la (ampia) maggioranza è formata dai partiti *Union Progressiste le Renouveau* (UP-Le Renouveau) e *Bloc Républicain* (BR), a seguito delle elezioni legislative celebrate l'8 gennaio 2023.

La decisione deve essere necessariamente letta alla luce dell'assai complesso contesto politico e istituzionale nel quale si inserisce, in forte mutamento. Negli anni più recenti, e in particolare a partire dalle elezioni presidenziali del 2016, il Paese sta percorrendo un percorso involutivo e di allontanamento dai principi fondanti della democrazia costituzionale, sotto l'egida del Presidente Patrice Talon⁶. Le recenti riforme implementate dalla maggioranza di governo su impulso del Capo di Stato, spesso avallate in questi ultimi anni dalla Corte costituzionale, hanno progressivamente indebolito le garanzie democratiche del Paese, rendendo al contempo difficile – o finanche impossibile – una reale alternanza al potere. In maniera assai significativa, sia sufficiente ricordare come solamente i due partiti connessi a Talon, UP-Le Renouveau e BR, abbiano potuto concorrere alle elezioni politiche dell'aprile 2019, in ottemperanza con quanto previsto dal nuovo e assai controverso Codice elettorale⁷. Non più monocolori, grazie al raggiungimento della soglia di sbarramento del 10% da parte di LD, la nuova Assemblea nazionale è comunque chiaramente fedele al Capo di Stato, che conserverà il controllo della maggioranza parlamentare e del governo sino alla scadenza del suo terzo mandato, nel 2026.

In tale contesto, si comprende ancor più la crucialità del ruolo dell'opposizione, nonché della sua presenza, seppur flebile, all'interno dell'organo di rappresentanza politica. Da un lato, per questioni “tecniche”, considerato che le nuove regole elettorali prevedono che chiunque voglia candidarsi alla

⁶ Sul tema sia concesso il rinvio a V. CARLINO, *L'involuzione democratica nel continente africano. Quali indicazioni dall'emblematico caso del Benin?*, in *Federalismi*, 21, 2021.

⁷ Ancora una volta, sia consentito rinviare a V. CARLINO, *La Corte costituzionale del Benin si pronuncia sulla partecipazione dei partiti politici alle prossime elezioni legislative*, in *Federalismi-Focus Africa*, 1, 2019.

Presidenza della Repubblica debba ottenere il *parrainage*, ossia il sostegno, di almeno il 10% dei deputati⁸, per vedere validata la sua candidatura. Dunque, alle prossime operazioni di voto per l'elezione del Capo di Stato, i 28 seggi di LD permetteranno la legittima presentazione di un candidato dell'opposizione⁹. Dall'altro lato, è evidente come la presenza di una minoranza parlamentare permetta la rappresentazione, seppur parziale, del pluralismo presente nella società, innescando altresì meccanismi di controllo e responsabilizzazione dell'operato della – apparentemente inarrestabile – maggioranza.

È proprio per asservire a questo ruolo di controllo che i deputati di *Les démocrates* si sono rivolti alla Corte costituzionale, lamentando l'incostituzionalità della composizione delle cinque novelle commissioni permanenti dell'Assemblea nazionale¹⁰, la cui costituzione è stata approvata in Aula il 16 febbraio 2023, e dei suoi *bureaux*.

Invero, tale composizione è interamente disciplinata dal regolamento interno dell'Assemblea nazionale, il cui capitolo VI è intitolato proprio alle «*Commission*» (artt. 29-36). Ai sensi dell'art. 29, le commissioni sono costituite dall'Assemblea nazionale a seguito dell'avvio di ogni nuova legislatura. Ogni gruppo parlamentare presenta una lista di suoi candidati a ogni commissione al *bureau* della Camera¹¹, che procede «*en veillant à ce qu'elle soit proportionnelle à la représentativité du groupe au sein de l'Assemblée nationale*» (art. 31.1); la lista è in seguito sottoposta all'Aula, che ratifica la composizione degli organi interni (art. 31.2).

L'art. 33 prevede poi che ogni commissione, dopo essersi costituita, si riunisca per eleggere un *bureau*, un'articolazione interna alla commissione stessa composta da un presidente, un vicepresidente, due *rapporteurs* e un segretario, che organizza e gestisce i lavori dell'organo. L'art. 33.2 estende all'elezione dei *bureaux* delle commissioni permanenti le regole valide per l'elezione del *bureau* dell'Assemblea nazionale di cui all'art. 15 del regolamento interno.

Ciò premesso, è possibile riassumere le richieste avanzate dai ricorrenti in due punti principali:

a) «*Sur la répartition des députés au sein des commissions permanentes*», dichiarare l'illegittimità costituzionale della composizione delle commissioni permanenti, poiché i deputati dell'opposizione sarebbero

⁸ Nonché del 10% dei sindaci del Paese, ossia 19 su 77. Del meccanismo del *parrainage* mi ero occupata in V. CARLINO, *La Corte costituzionale del Benin si dichiara incompetente a statuire sul meccanismo del parrainage per le elezioni presidenziali*, in *Federalismi-Focus Africa*, 1, 2021.

⁹ La legislatura dura infatti cinque anni.

¹⁰ Ai sensi dell'art. 29 del regolamento dell'Assemblea nazionale, le cinque commissioni permanenti sono: *Commission des Lois, de l'Administration et des Droits de l'Homme* (C1); *Commission des Finances et des Echanges* (C2); *Commission du Plan, de l'Equipement et de Production* (C3); *Commission de l'Education, de la Culture, de l'Emploi et des Affaires Sociales* (C4); *Commission des Relations Extérieures, de la Coopération au Développement, de la Défense et de la Sécurité* (C5).

¹¹ Regolamento dell'Assemblea nazionale, art. 14: «14.1. L'Assemblée nationale est dirigée par un président assisté d'un Bureau. 14.2. Le Bureau de l'Assemblée nationale, outre le président, se compose: -d'un premier vice-président; -d'un deuxième vice-président; -d'un premier questeur; -d'un deuxième questeur; -d'un premier secrétaire parlementaire; -d'un deuxième secrétaire parlementaire. [...]».

sottorappresentati, sì che la ripartizione tra i gruppi parlamentari dei membri all'interno dell'organo violerebbe la citata rappresentatività proporzionale di cui all'art. 31-1 del regolamento interno.

b) “*Sur l'élection des membres des bureaux des commissions permanentes*”, dichiarare l'illegittimità costituzionale della composizione dei *bureaux*, per contrasto con l'art. 15 a cui l'art. 33.2 esplicitamente rinvia. Più specificamente, viene avanzata una non conformità con l'art. 15.2-b, secondo cui (per il *Bureau* dell'Assemblea nazionale) «*L'élection des deux vice-présidents, des deux questeurs et des deux secrétaires parlementaires a lieu, en s'efforçant autant que possible de reproduire au sein du Bureau, la configuration politique de l'Assemblée nationale*». Tale principio, seppur cristallizzato nel solo regolamento della Camera, è stato dichiarato parte integrante del *bloc de constitutionnalité* dalla Corte costituzionale, che con le decisioni *DCC 09-002 du 08 janvier 2009* e *DCC 11-047 du 21 juillet 2011* ha elevato a rango costituzionale la regola del necessario equilibrio maggioranza-minoranza. È la stessa decisione del marzo 2023 qui in commento a citare i precedenti del 2009 e del 2011 con i quali, si legge nella sentenza del 2023, «*la Cour a procédé à une extension jurisprudentielle de la notion de configuration politique, qui l'élève au rang de principe à valeur constitutionnelle, comme une garantie de la protection des droits de la minorité parlementaire*».

Sul primo punto, la Corte ha ritenuto le doglianze infondate, osservando che la procedura di costituzione delle commissioni abbia legittimamente seguito quanto disposto dal regolamento interno. Si legge nella decisione del giudice delle leggi, che «*la répartition des députés dans les commissions permanentes n'obéit pas uniquement à la règle de la proportionnalité mais qu'elle est également modulée par une régulation impliquant différents acteurs*»; da una parte, il *bureau* dell'Assemblea nazionale, incaricato di vegliare sulla procedura come un arbitro, e dall'altra la plenaria dell'Aula, che convalida le nomine. Secondo la Corte, dunque, il numero di membri esponenti di LD rappresentati nelle commissioni sarebbe legittimo¹².

Quanto al secondo aspetto, invece, il giudice delle leggi ha accolto le censure promosse, ritenendo che almeno un deputato della minoranza debba essere presente in ogni *bureau*. La decisione, che pur non deve essere sminuita, va comunque letta nel prisma delle argomentazioni fornite dalla Corte, che ritiene non condivisibili le ragioni dei ricorrenti.

Anzitutto, il giudice delle leggi riduce il campo di applicazione dell'art. 15 del regolamento della Camera, ritenendolo non estendibile anche ai *bureaux* delle commissioni permanenti (ma solo a quello dell'Assemblea nazionale). Secondo la Corte, il rinvio alla disposizione operato dall'art. 33.2 non potrebbe riferirsi anche alla *notion de configuration politique* di cui all'art. 15.2-b di rango costituzionale, in quanto la norma cita espressamente delle figure – «*des deux questeurs et des deux secrétaires parlementaire*» – non presenti

¹² La decisione stessa riporta i numeri relativi alla composizione. I membri di estrazione del gruppo di minoranza sono: 5 su 21 in C1; 5 su 22 in C2; 5 su 22 in C3; 6 su 19 in C4; 6 su 18 in C5.

nei *bureaux* delle commissioni ma solo in quello dell’Aula. Il rinvio all’art. 15, dunque, riguarderebbe solamente le altre regole generali sull’elezione dei *bureaux* ivi previste.

Poi, aggiunge la Corte, la proporzionalità nella rappresentazione dei gruppi parlamentari all’interno dei *bureaux* sarebbe, ai sensi dell’art. 15.2-b, un’esortazione, e non un obbligo, come si deduce dall’utilizzo dell’espressione «*s’efforçant autant que possible de reproduire au sein du Bureau, la configuration politique de l’Assemblée nationale*».

La Corte, dunque, ritiene legittima la composizione delle commissioni permanenti, ordinando la sola ripresa delle elezioni dei *bureaux* di queste, «*à l’effet de faire figurer dans chacun d’eux un député de la minorité parlementaire*». La ripetizione delle operazioni di voto non riguarda però i presidenti, che rimangono in carica, in quanto l’art. 15.2-b non si riferirebbe anche a queste figure.

Se, a una prima lettura, la decisione può sembrare garantista, è evidente come un’analisi più approfondita sveli in fondo qualcosa di diverso. In un passaggio della sentenza si legge che il principio di valore costituzionale della rappresentanza della minoranza «*ne saurait contredire le texte très clair de la norme de l’article 15.2-b, dont il dérive*». Se è vero che il principio deriva dalla disposizione del regolamento interno, è però altresì vero che la Corte costituzionale, con le decisioni del 2009 e 2011, ha inteso estrapolarne il contenuto per affermare, in maniera più ampia, la centralità che la garanzia della rappresentanza delle minoranze negli organi di funzionamento e gestione del Parlamento riveste nell’ingranaggio democratico del circuito della decisione politica. È dunque quantomeno discutibile il ragionamento della “nuova” Corte, che si è finora mostrata fedele al Presidente Talon e alla sua maggioranza, in quanto pare sminuire una regola di rango costituzionale per applicare una fonte gerarchicamente inferiore, quale il regolamento della Camera, in maniera peraltro particolarmente restrittiva. I giudici sono attenti a non rinnegare del tutto il principio di equilibrio maggioranza-minoranza, ribadendo a più riprese la sua importanza, ma ne riducono la portata nei fatti.

L’opposizione ha immediatamente espresso il suo malcontento a seguito della sentenza. Il 4 maggio 2023, quando le commissioni parlamentari hanno reso in Aula la lista dei nuovi membri dei *bureaux*, scelti a seguito delle nuove elezioni svoltesi per ottemperare alla decisione della Corte, la minoranza ha rifiutato di occupare i posti ad essa assegnati, quelli di segretari, ritenendo scorretto attribuire loro un ruolo meno rilevante nel funzionamento dell’organo. Le commissioni hanno dunque iniziato a funzionare senza segretari, ciò che, secondo il Presidente dell’Assemblea nazionale Louis Vlavonou, non costituirebbe alcun problema o impedimento.

Evidentemente, in Benin, lo sbilanciamento a favore della maggioranza è ancora assai presente, con tutte le conseguenze che ciò ha comportato e potrebbe comportare.

3. L'Alta Corte costituzionale malgascia sulla forma di governo della IV Repubblica: la difficile primazia della Costituzione formale

Con la *Décision n°04-HCC/D3 du 10 mars 2023 concernant la déclaration de la Présidente de l'Assemblée Nationale du 8 décembre 2022, de la déclaration des membres du Bureau Permanent de l'Assemblée Nationale et pour faire constater le non-respect par le Président de la République des dispositions de l'article 49 alinéa 1er de la Constitution et demander l'application de l'alinéa 2 dudit article* l'Alta Corte costituzionale del Madagascar è tornata a pronunciarsi su questioni fondamentali della forma di governo malgascia¹³.

La pronuncia del giudice costituzionale trae origine dalle controverse vicende parlamentari che, nel mese di dicembre 2022, hanno portato prima alla presentazione di una mozione di censura nei confronti del Governo da parte di più di due terzi dei membri dell'Assemblea nazionale e subito dopo al rinnegamento di siffatta mozione da parte dei membri del partito di maggioranza che l'avevano inizialmente firmata, si presume a seguito dell'interferenza del Presidente della Repubblica. Tali problematiche vicissitudini, che interessano quindi tutti gli organi costituzionali di indirizzo politico, hanno messo in luce le difficoltà della forma di governo malgascia, di stampo semipresidenziale, nel garantire quei principi di separazione e di bilanciamento tra poteri, necessari affinché il sistema istituzionale si sviluppi secondo i principi della democrazia costituzionale.

La Costituzione della IV Repubblica malgascia, approvata nel 2010 a seguito dell'ennesima crisi istituzionale che ha interessato l'isola africana, ha optato per una forma di governo semipresidenziale: l'art. 44 prevede infatti che il potere esecutivo è esercitato dal Presidente della Repubblica e dal Governo. Il Presidente della Repubblica è eletto a suffragio universale diretto per un mandato di cinque anni rinnovabile una sola volta (art. 45). Il Presidente della Repubblica nomina il Primo ministro su proposta del partito maggioritario presente in Assemblea nazionale e mette fine alle sue funzioni in caso di dimissioni o di mancanze gravi e manifeste (art. 54)¹⁴.

¹³ Vedi, su questa rivista, V. CARLINO, *La Haute Cour Constitutionnelle del Madagascar si pronuncia sui dibattuti progetti di legge organica in materia di procedimento elettorale*, in *Federalismi-Focus Africa*, 2018; G. MILANI, *Dimissioni e rielezione del Presidente della Repubblica in Madagascar: dall'Alta Corte costituzionale ancora un contributo alla definizione in senso presidenziale della forma di governo*, in *Federalismi-Focus Africa*, 2018; G. MILANI, *Termine della legislatura e funzione legislativa: l'Alta Corte costituzionale del Madagascar giudica legittima la delega in favore del Presidente della Repubblica*, in *Federalismi-Focus Africa*, 2019; G. MILANI, *L'Alta Corte costituzionale del Madagascar si pronuncia sul ruolo del Presidente della Repubblica nel procedimento di revisione costituzionale*, in *Federalismi-Focus Africa*, 2019; E. STEFANELLI, *Madagascar: ancora un parere dell'Alta Corte Costituzionale richiesto dal Presidente della Repubblica sull'esercizio del suo mandato*, in *Federalismi-Focus Africa*, 2019; G. MILANI, *L'Alta Corte costituzionale del Madagascar torna a pronunciarsi sulla spinosa questione della delega legislativa e della ratifica delle ordinanze*. In *Federalismi-Focus Africa*, 2020; G. MILANI, *Delega legislativa e ratifica delle ordinanze presidenziali in Madagascar: l'ultima e definitiva pronuncia dell'Alta Corte costituzionale su un'annosa questione*, in *Federalismi-Focus Africa*, 2020; G. GIORGINI PIGNATIELLO, *L'Alta Corte costituzionale della Repubblica del Madagascar dichiara non fondati i ricorsi contro il decreto governativo di convocazione del collegio elettorale per il Senato*. In *Federalismi-Focus Africa*, 2021; G. GIORGINI PIGNATIELLO, *L'Alta Corte costituzionale della Repubblica del Madagascar si pronuncia in via preventiva sulle modifiche apportate allo Statuto dell'opposizione e dei partiti di opposizione*, in *Federalismi-Focus Africa*, 2021.

¹⁴ E.N. YOUMBI, *Le juge constitutionnel et la rationalisation du régime politique malgache sous la IV^e République*, in *Revue de Droit Public*, 2017, p. 1006, sottolinea il carattere bicefalo e dualista dell'Esecutivo; S. BOLLE, *La IV^e République revue et corrigée*, in

L'Assemblée nationale, che insieme al Senato compone il parlamento bicamerale malgascio, è eletta a suffragio universale diretto per un mandato di cinque anni (art. 68) e può essere sciolta dal Presidente della Repubblica, dopo aver informato il Primo ministro e aver consultato i Presidenti delle due camere (art. 60). L'Assemblée nationale può interferire sia sul mandato del Presidente della Repubblica che su quello del Governo: la Costituzione riconosce infatti all'organo legislativo la possibilità di mettere in Stato d'accusa il Presidente della Repubblica (art. 131)¹⁵, nonché di richiedere la constatazione di impedimento temporaneo o permanente (artt. 49, 50 e 51)¹⁶; inoltre, la camera bassa può votare una mozione di censura determinando così le dimissioni del Governo (art. 103).

L'art. 103 prevede, in particolare, che la mozione di censura è ricevibile solo se firmata dalla maggioranza assoluta dell'Assemblée nationale, che deve essere votata non prima di 48 ore dalla sua presentazione e che costringe il Governo alle dimissioni se è approvata a maggioranza dei due terzi dei componenti. Proprio la presentazione e la mancata votazione di una mozione di censura nei termini dell'art. 103 costituisce l'oggetto della pronuncia in commento; la Corte è stata adita a tal proposito mediante *lettre n°PR/Cab/01-2023/HCDDED du 27 février 2023 du Président du Haut Conseil pour la Défense de la Démocratie et de l'Etat de Droit* (HCDDED)¹⁷, con la quale l'autorità costituzionale indipendente ha denunciato l'incostituzionalità delle interferenze del Presidente della Repubblica nel rapporto di fiducia tra Assemblée nationale e Governo.

La mozione di censura, presentata il 7 dicembre da 105 deputati su 151 membri, doveva essere votata dall'Assemblée nationale il 9 dicembre. L'8 dicembre, tuttavia, molti deputati di maggioranza, già firmatari della mozione, avrebbero dichiarato di non aver mai sottoscritto l'atto; la Presidente dell'Assemblée

<http://www.la-constitution-en-afrique.org>, osserva invece una progressiva *re-présidentialisation* della forma di governo. Vedi anche G. MILANI, *A quoi sert la Constitution Malgache ? Les défis pour l'édification d'une Constitution effective et efficace à Madagascar*, in *Federalismi-Focus Africa*, 2018, pp. 1-25.

¹⁵ Art. 131: «Le Président de la République n'est responsable des actes accomplis liés à l'exercice de ses fonctions qu'en cas de haute trahison, de violation grave, ou de violations répétées de la Constitution, de manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat. Il ne peut être mis en accusation que par l'Assemblée Nationale au scrutin public et à la majorité des deux tiers de ses membres. Il est justiciable devant la Haute Cour de Justice. La mise en accusation peut aboutir à la déchéance de son mandat».

¹⁶ Art. 49: «Les fonctions de Président de la République sont incompatibles avec toute fonction publique électorale, toute autre activité professionnelle, toute activité au sein d'un parti politique, d'un groupement politique, ou d'une association, et de l'exercice de responsabilité au sein d'une institution religieuse. Toute violation des dispositions du présent article, constatée par la Haute Cour Constitutionnelle, constitue un motif d'empêchement définitif du Président de la République»; art. 50: «L'empêchement temporaire du Président de la République est déclaré par la Haute Cour Constitutionnelle, saisie par l'Assemblée Nationale, statuant à la majorité des deux tiers de ses membres, pour cause d'incapacité physique ou mentale d'exercer ses fonctions dûment établie. En cas d'empêchement temporaire, les fonctions de Chef de l'Etat sont provisoirement exercées par le Président du Sénat»; art. 51: «La levée de l'empêchement temporaire est décidée par la Haute Cour Constitutionnelle sur saisine du Parlement. L'empêchement temporaire ne peut dépasser une période de trois mois, à l'issue de laquelle la Haute Cour Constitutionnelle, sur saisine du Parlement statuant par vote séparé de chacune des Assemblées et à la majorité des deux tiers de ses membres, peut se prononcer sur la transformation de l'empêchement temporaire en empêchement définitif».

¹⁷ Compétente ad adire la Corte ai sensi dell'art. 118, secondo il quale «Un Chef d'Institution ou le quart des membres composant l'une des Assemblées parlementaires ou les organes des Collectivités Territoriales Décentralisées ou le Haut Conseil pour la Défense de la Démocratie et de l'Etat de droit peuvent déférer à la Cour Constitutionnelle, pour contrôle de constitutionnalité, tout texte à valeur législative ou réglementaire ainsi que toutes matières relevant de sa compétence».

nazionale aveva dunque constatato che la mozione non era più sostenuta dalla maggioranza assoluta richiesta dalla Costituzione, ma soltanto da 23 deputati; aveva quindi dichiarato ufficiosamente che la mozione non sarebbe stata votata, comunicazione subito formalizzata, l'8 dicembre stesso, in una dichiarazione della Presidente e in un analogo atto dell'Ufficio di presidenza. Secondo l'HCDDDED, il ripensamento dei deputati di maggioranza e la decisione della Presidente dell'Assemblea sarebbero avvenuti dopo un duro richiamo loro rivolto dal Presidente della Repubblica. L'HCDDDED denuncia, dunque, direttamente la condotta del Presidente della Repubblica, chiedendo che la Corte ne dichiari la decadenza ai sensi dell'art. 49 della Costituzione, e censura altresì le dichiarazioni della Presidente dell'Assemblea e del relativo Ufficio di presidenza, con le quali si era deciso di non procedere alla votazione della mozione.

Con riguardo alla prima doglianza, la Corte sottolinea come all'HCDDDED sia riconosciuto dalla Costituzione un importante ruolo di *«organe régulateur du fonctionnement des Institutions et de l'activité des pouvoirs publics»*; tuttavia, afferma la Corte, non rientra tra le funzioni di tale organo quella di attivare le sanzioni costituzionali nei confronti del Presidente della Repubblica, che per la loro natura politica sono a disposizione del Parlamento in quanto organo rappresentativo del popolo. Pertanto, la Corte dichiara il ricorso irricevibile.

Con riguardo, al contrario, alla seconda doglianza, la Corte ammette il ricorso. In maniera non del tutto lineare, la Corte ricostruisce brevemente la natura giuridica delle dichiarazioni censurate, considerandole come atti giuridici che *«font partie intégrante du fonctionnement de l'Assemblée Nationale»*; e, dal momento che *«tous les actes pris dans le cadre de l'exercice d'un droit attribué par la Constitution doivent être en conformité avec la loi fondamentale»*, la competenza della Corte si baserebbe sul fatto che l'art. 118 della Costituzione permette di deferire alla Corte non solo *«tout texte à valeur législative ou réglementaire»* ma anche *«toutes matières relevant de sa compétence»*.

Entrando nel merito della questione, la Corte rigetta il ricorso adducendo due motivazioni, di carattere formale e materiale, non del tutto convincenti. Da un lato, richiamando anche l'art. 195 del Regolamento interno, di attuazione dell'art. 103 della Costituzione, la Corte attribuisce alla Presidente dell'Assemblea il compito di verificare l'autenticità delle firme a sostegno della mozione di censura; si tratta di una funzione forse implicitamente ricavabile dalla normativa menzionata, ma che in ogni caso, nella situazione di specie, sarebbe stata svolta dall'amministrazione parlamentare senza alcuna garanzia di contraddittorio e di trasparenza. Dall'altro lato, ancora più controversa appare l'altra motivazione sostenuta dalla Corte, la quale afferma in maniera assai netta la subordinazione delle regole e delle procedure parlamentari ai rapporti di forza esistenti nell'Assemblea, dichiarando *«qu'il serait impossible de s'opposer à la réalité d'un rapport*

de force politique ouvertement assumé si tel était le cas» e «que la saisine effectuée par le HCDDDED de la Cour de céans sur la base d'une requête présentée uniquement par 23 députés traduit la réalité de ce rapport de force politique».

In conclusione, si può senz'altro condividere la necessità che le norme della Costituzione, specialmente quelle che regolano la forma di governo, debbano essere integrate, interpretate e applicate anche alla luce delle dinamiche politiche e delle fonti fatto che ne determinano il funzionamento concreto. Tuttavia, in un paese, come il Madagascar, che annovera tra i suoi tratti più caratteristici la ciclicità delle crisi, di carattere sociale, politico e istituzionale, che ne hanno scandito il percorso storico fin dall'indipendenza, la stabilità non può che passare anche da una maggiore effettività della costituzione formale¹⁸; del resto, la Costituzione non sembra tradizionalmente in grado di rappresentare un punto di riferimento per regolare i rapporti tra i poteri pubblici e il loro concreto funzionamento, come dimostra la difficoltà di assicurare un avvicendamento pacifico alla Presidenza della Repubblica, ciò che ha portato tutti i mandati presidenziali della III Repubblica a concludersi con crisi costituzionali più o meno gravi fino al colpo di Stato del 2009¹⁹. Queste sfide assegnano evidentemente all'Alta Corte costituzionale il compito fondamentale di affermare e garantire la supremazia della Costituzione come atto fondamentale dell'ordinamento giuridico: compito che, in questa e in altre occasioni, il giudice costituzionale non è sembrato in grado di assolvere pienamente.

4. Brevi considerazioni conclusive

Le due decisioni, seppur differenti nel merito e nel contesto politico-istituzionale nel quale si inseriscono, sembrano in fondo restituire la medesima sensazione di perdurante difficoltà dei due Paesi dell'Africa subsahariana francofona nel garantire un assetto rispettoso dei principi cardine della democrazia costituzionale.

In particolare, le sentenze in commento mostrano il complicato rapporto tra maggioranza-governo e opposizione, con quest'ultima schiacciata dalla forza preponderante della prima, che nemmeno le garanzie democratiche previste dalle Costituzioni – e *in primis* le Corti costituzionali – riescono ad arginare.

Certamente, i due Paesi hanno un passato tra loro assai divergente.

Da un lato, il Benin era riconosciuto fino a pochi anni fa come una delle maggiori speranze democratiche del continente. Dalle elezioni legislative del 1991, celebratesi un anno dopo l'entrata in vigore della

¹⁸ Sulla ciclicità delle crisi malgascse vedi J. FREMIGACCI, *Madagascar ou l'éternel retour de la crise*, in *Afrique contemporaine*, 2014, p. 125; P. RAKOTOMALALA, *Madagascar: La crise de 2009 ou les aléas de la diplomatie française*, in *Afrique contemporaine*, 2014, p. 93; L. MOSCA, *La democrazia nel Madagascar: un "tropo" tra crisi cicliche politiche?*, in *Afrique e Orienti*, 2012, p. 48; J.-B. VERON, *L'Afrique post-indépendances: 50 ans de crises? L'exemple de Madagascar*, in *Afrique contemporaine*, 2010.

¹⁹ Vedi L. MOSCA, *La democrazia nel Madagascar*, cit., p. 49.

Costituzione, il Paese ha sperimentato l'alternanza, imponendosi come uno dei pochi nell'area a rinnegare quello schema assai diffuso per cui chi è al potere attua una serie di strategie volte al maggior prolungamento possibile della permanenza in carica e riuscendo così a mantenere una situazione di stabilità politica e democratica. Lo *U-turn* beninese, lo si accennava, ha preso avvio pochi mesi dopo l'elezione del magnate del cotone Patrice Talon come Presidente della Repubblica, nel marzo 2016. In pochissimi anni, il Benin ha subito un rapido declino in termini di democrazia. Nel 2016, *Freedom House* classificava il Paese come *free*, assegnandogli un punteggio di 82/100. Attualmente, il punteggio è di 59/100; *partly free*.

Dall'altro lato, invece, si è ricordato come l'instabilità abbia contraddistinto l'esperienza del Madagascar sin dalla sua indipendenza, in un susseguirsi di cicliche crisi sociali, politiche e istituzionali, culminate nel colpo di stato del 2009. La recente elezione di Andry Rajoelina nel 2018 sembra aver portato una qualche parvenza di stabilità; ciò nonostante, l'assenza di pesi e contrappesi effettivi e la preponderanza della maggioranza in carica persistono, rendendo impossibile parlare di una reale democrazia costituzionale in Madagascar.

Seppur si tratti di due esperienze opposte da un punto di vista storico, i due Paesi, analizzati nel prisma di due controverse sentenze del giudice costituzionale, si inseriscono appieno nella tendenza riscontrabile nell'area africana, generalmente caratterizzata dallo strapotere del Presidente e della sua maggioranza e da un conseguente sbilanciamento dell'intero sistema istituzionale, che travolge altresì gli organi e gli istituti di garanzia presenti nella Costituzione