

8 SETTEMBRE 2021

L'involuzione democratica nel  
continente africano. Quali indicazioni  
dall'emblematico caso del Benin?

di **Valentina Carlino**

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

# L'involuzione democratica nel continente africano. Quali indicazioni dall'emblematico caso del Benin?\*

di **Valentina Carlino**

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

**Abstract [It]:** Lo scopo del lavoro è quello di studiare il fenomeno dell'involuzione democratica nell'eterogeneo contesto africano, concentrandosi in particolare sull'emblematico caso del Benin, un piccolo Paese generalmente riconosciuto fino a pochissimi anni fa come una delle maggiori speranze democratiche del continente. Le recenti riforme implementate dalla maggioranza di governo su impulso del Presidente della Repubblica Patrice Talon, spesso avallate dalla potente e leale Corte costituzionale, stanno progressivamente indebolendo le garanzie democratiche nel Paese, il quale sta indubbiamente facendo dei notevoli passi indietro.

**Abstract [En]:** The aim of the paper is to study the democratic backsliding phenomenon within the heterogeneous African context, specifically focusing on the emblematic case of Benin, a small Country generally recognised as one of the continent's best hopes until very few years ago. The recent reforms carried forward by the government majority on the impulse of the President of the Republic Patrice Talon, often endorsed by the decisions of the powerful and loyal Constitutional Court, are gradually weakening the democratic guarantees within the Country, which is therefore undoubtedly moving backwards.

**Parole chiave:** Involuzione democratica; Costituzionalismo africano; Benin; Presidenzialismo; Africa subsahariana

**Keywords:** Democratic backsliding; African constitutionalism; Benin; Presidentialism; Sub-Saharan Africa

**Sommario:** 1. Introduzione: dalla terza ondata democratica alla terza ondata autocratica. 2. L'eccezione beninese nell'eccezionalismo africano. 2.1. La democratizzazione africana. 2.2. Il Benin, speranza democratica dell'Africa dell'ovest. 3. Lo "U-turn" beninese. 3.1. Verso la "convergenza istituzionale". 3.2. La modifica del quadro elettorale. 3.3. La revisione costituzionale per cristallizzare il potere, anche in Benin. 4. Riflessioni conclusive: di luoghi diversi e percorsi ricorrenti.

## 1. Introduzione: dalla terza ondata democratica alla terza ondata autocratica

Negli anni recenti, numerose espressioni sono state coniate in dottrina nel tentativo di definire quel fenomeno di progressivo declino della democrazia al quale si assiste a livello globale<sup>1</sup>; cammini differenti,

---

\* Articolo sottoposto a referaggio. Il lavoro trae spunto da un intervento presentato nel Workshop "Framing and Diagnosing Constitutional Degradation: a Comparative Perspective" (Siena, 21 e 22 giugno 2021), e sarà pubblicato in forma ridotta in un volume che raccoglierà gli atti del Convegno.

<sup>1</sup> J.-W. MÜLLER, *Rising to the challenge of constitutional capture Protecting the rule of law within EU member states*, 2014, disponibile su [eurozine.com](http://eurozine.com) [constitutional capture]; T. G. DALY, *Democratic Decay: Conceptualising an Emerging Research Field*, in *Hague Journal on the Rule of Law*, n. 11, 2019; A. HUQ, T. GINSBURG, *How to Loose a Constitutional Democracy*, in *UCLA Law Review*, n. 78, 2018, pp. 79-169 [constitutional retrogression]; L. DIAMOND, *Facing Up to the Democratic Recession*, in *Journal of Democracy*, n. 1, 2015, pp. 141-155; J. M. BALKIN, *Constitutional Crisis and Constitutional Rot*, in M. A. GRABER, S. LEVINSON, M. TUSHNET (eds.), *Constitutional Democracy in Crisis?*, Oxford University Press, New York, pp. 13-28; R. FOA, Y. MOUNK, *The Danger of Deconsolidation: The Democratic Disconnect*, in *Journal of Democracy*, n. 3, 2016, pp. 5-17;

che conducono tutti allo stesso risultato: «un processo di incrementale, ma in ultima analisi comunque sostanziale, decadimento nei predicati basici della democrazia», riprendendo qui la definizione di “democratic erosion” elaborata da Tom Ginsburg e Aziz Huq<sup>2</sup>.

La situazione attuale sarebbe potuta apparire inverosimile sino a pochi anni fa, sull’onda di quell’entusiasmo generato dall’irrompere della “terza ondata di democratizzazione”<sup>3</sup> che, partendo dal Portogallo, ha progressivamente interessato il resto del Mondo, dall’Europa al Sud America, passando dal continente africano<sup>4</sup>. Ciò nonostante, i successi e i risultati che ne sono derivati rischiano, ad oggi, di essere disattesi, minacciati da quella manifestazione di segno opposto significativamente indicata da alcuni come “third wave of autocratization”<sup>5</sup>.

Nessuna area geografica del continente è del tutto immune da questi processi di deviazione dai paradigmi essenziali dello Stato di diritto<sup>6</sup>; in tal senso, i rapporti prodotti empiricamente dai principali barometri

---

N. BERMEO, *On Democratic Backsliding*, in *Journal of Democracy*, n. 1, 2016, pp. 5-19; D. LANDAU, *Abusive Constitutionalism*, in *UCDL Review*, n. 1, 2013, pp. 189-260; J. KURLANTZICK, *Democracy in Retreat*, Yale University Press, New Haven, 2013. Sulla concettualizzazione del fenomeno e sulla varietà delle espressioni utilizzate per inquadrarlo, si veda A. DI GREGORIO, *I fenomeni di degenerazione delle democrazie contemporanee: qualche spunto di riflessione sullo sfondo delle contrapposizioni dottrinali*, in *Nuovi autoritarismi e democrazie*, n. 2, 2019, pp. 1-29.

<sup>2</sup> T. GINSBURG, A. Z. HUQ, *How to Save a Constitutional Democracy*, The University of Chicago Press, Chiacago-Londra, 2018, p. 43.

<sup>3</sup> S. P. HUNTINGTON, *The Third Wave: Democratization in the Late 20th Century: Democratization in the Late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press, Norman, 1993.

<sup>4</sup> «African constitutionalism has fully joined the mainstream of constitutionalism worldwide and it has started offering a genuine and original contribution to its development»; così C. FUSARO, *Constitutionalism in Africa and Constitutional Trends: Brief Notes from a European Perspective*, in V. FEDERICO, C. FUSARO (cur.), *Constitutionalism and Democratic Transitions: Lessons from South Africa*, Firenze University Press, Firenze, pp. 11-46, p. 13. Sebbene la terza ondata abbia interessato anche il continente africano, è evidente come il pesante passato coloniale, nonché il contesto ideologico, culturale e religioso dell’area, abbiano conferito al processo in questione caratteristiche peculiari, che lo distinguono da quelli verificatisi in altre aree del mondo. Significative le parole di C. M. FOMBAD (cur.), *Separation of Powers in African Constitutionalism*, Oxford University Press, Oxford, 2016, pp. 51-52: «these constitutions have been influenced by factors such as the legal tradition within which they operate, ideology, religion, indigenous culture, as well as international and intra-African developments on issues of human rights protection and good governance. Although no constitutional model has reached the point of global dominance, it was however noted that the radical constitutional changes that have taken place since the 1990s have been influenced by and remained within the framework of the legal and constitutional traditions, closely linked to the legal systems within which they were developed or have evolved, have been dominant and substantially influenced most current constitutional developments on the continent». Cfr. M. KAMTO, *Pouvoir et Droit en Afrique Noire. Essai sur les fondements du constitutionnalisme dans les États d’Afrique Noire francophone*, LGDJ, Parigi, 1987; S. BOLLE, *Des constitutions "made in" Afrique*, Intervento al VI Congrès français de droit constitutionnel di Montpellier, giugno 2005, disponibile su [fdocuments.fr](http://documents.fr); C. M. FOMBAD, *Challenges to Constitutionalism and Constitutional Rights in Africa and the Enabling Role of Political Parties: Lessons and Perspectives from Southern Africa*, in *The American Journal of Comparative Law*, n. 1, 2007, pp. 1-45; B. GUEYE, *La démocratie en Afrique : succès et résistances*, in *Pouvoirs*, n. 2, 2009, pp. 5-26; J. DU BOIS GAUDUSSON, *Les tabous du constitutionnalisme en Afrique*, in *Afrique contemporaine*, n. 2, 2012, pp. 53-58; D. KOKOROKO, *L’idée de Constitution en Afrique*, in *Afrique contemporaine*, n. 2, 2012, pp. 117-117 ; B. UGOCHUKWU NWOSU, *Tracks of the third wave: democracy theory, democratisation and the dilemma of political succession in Africa*, in *Review of African Political Economy*, n. 39, 2012, pp. 11-25.

<sup>5</sup> A. LÜHRMANN, S. I. LINDBERG, *A Third Wave of Autocratization Is Here: What Is New About It?*, in *Democratization*, n. 7, 2019, pp. 1095-1113.

<sup>6</sup> Si vedano i numerosi contributi raccolti in M. A. GRABER, S. LEVINSON, M. TUSHNET (eds.), *Constitutional Democracy in Crisis?*, cit.; L. DIAMOND, *Democratic regression in comparative perspective: scope, methods, and causes*, in *Democratization*, n. 1, 2021, pp. 22-42. Indicativo quanto scritto da R. TARCHI, *Democrazia e istituzioni di garanzia*, in *Rivista*

elaborati dalla scienza politica per “misurare” il livello di democrazia nel Mondo, seppur non esaustivi, forniscono un quadro chiaro e di lettura immediata, il quale non lascia adito a dubbi relativi all’ involuzione in corso. Nel 2021, *Freedom House* ha riportato quindici anni consecutivi di declino della democrazia; dal 2005, il numero di Paesi nei quali gli indicatori indicano un peggioramento è costantemente superiore a quello degli Stati nei quali si assiste a un miglioramento<sup>7</sup>. Inoltre, con riferimento al medesimo lasso temporale, i dati testimoniano il più basso livello di Paesi *Free* nel Mondo, mentre la conta dei *Not Free* ha raggiunto il suo apice<sup>8</sup>.

Ciò nonostante, la dottrina sembra concentrarsi in maniera più attenta sulle “debolezze” e i problemi riscontrati nei Paesi di democrazia stabile e consolidata<sup>9</sup>, piuttosto che sugli avvenimenti di quei luoghi ove il costituzionalismo non ha mai messo radici profonde. Del resto, com’è stato incisivamente affermato, la disquisizione sulle difficoltà relative all’impianto della democrazia in contesti estranei a quello occidentale non è certo nuova, mentre l’inversione riscontrata nei Paesi “di indubbia democraticità” è una questione che caratterizza «in maniera pregnante il decennio presente»<sup>10</sup>. Sulla base di questo assunto, si comprende il minore interesse destato dal *backsliding* in corso nel continente africano, laddove il costituzionalismo importato dall’Europa ha vissuto momenti di forte instabilità, facendo sorgere l’idea di una “democrazia impossibile”<sup>11</sup>.

Eppure, se è vero che la via per la democrazia è in Africa tortuosa e incompiuta, non può ignorarsi l’eterogeneità ravvisata nella regione tale per cui, se da un lato un vero risultato democratico non è mai stato raggiunto in alcuni Paesi, altri sono invece riusciti a introiettare i principi cardine del costituzionalismo contemporaneo, dando vita a esperienze non certo stabili e pienamente soddisfacenti, ma comunque di moderato successo. Tra questi, deve essere annoverato il Benin, un piccolo Stato dell’area sub-sahariana occidentale che, nonostante le sue dimensioni assai ridotte, costituisce invero un

---

*AIC*, n. 3, 2018, pp. 894-995: «Rispetto a quanto segnalato da Fukuyama, Huntington (e altri), infatti, la fase attuale pare caratterizzata da un’inversione di tendenza. Ciò che si registra oggi è una crisi del costituzionalismo, soprattutto per quanto riguarda la sua forza espansiva. Questa crisi del costituzionalismo si manifesta per lo meno sotto due forme: la fine dell’espansione del costituzionalismo verso sempre nuovi ordinamenti – o perlomeno una severa battuta d’arresto in questo processo – e un arretramento della democrazia e delle garanzie costituzionali in ordinamenti in cui queste sembravano già saldamente radicate» (p. 908).

<sup>7</sup> FREEDOM HOUSE, *Freedom in the World 2021. Democracy Under Siege*, marzo 2021, disponibile sul sito web di [Freedom House](https://www.freedomhouse.org/).

<sup>8</sup> *Ibidem*.

<sup>9</sup> Con riferimento al continente europeo, gli studi in tema sono sterminati. Ricordiamo qui, *ex multis*, il lavoro omnicomprensivo di L. PECH, K. L. SCHEPPELE, *Illiberalism within: Rule of Law backsliding in the EU*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, n. 19, 2017, pp. 3-47.

<sup>10</sup> R. TARCHI, *Democrazia e istituzioni di garanzia*, cit., p. 910.

<sup>11</sup> R. ORRÙ, *Africa subsahariana: dalla “democrazia impossibile” alla “democrazia illiberale” senza passare per la “democrazia costituzionale”?*, in *DPCE Online*, n. 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*, n. 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».

interessante caso di studio per il continente. Indicato fino a pochi anni fa come vero e proprio “esempio democratico” della zona, il Benin è entrato dal 2016 in un vortice involutivo repentino che desta grande preoccupazione e, al contempo, offre numerosi spunti di riflessione.

## 2. L’eccezione Beninese nell’eccezionalismo africano

Il continente africano è senz’altro parte di questa “deriva illiberale” generale; «as a part of a global trend of democratic backsliding, African states have adopted legal restrictions on key civil and political rights that form the basis of democratic rule in a range of Countries», e ciò tanto in Paesi sostanzialmente monopartitici quanto in contesti pluralisti, nei quali i corollari della *rule of law* paiono efficacemente istituzionalizzati<sup>12</sup>.

È opportuno premettere come, con riferimento all’Africa subsahariana, gli Stati maggiormente ossequiosi dei principi cardine del costituzionalismo contemporaneo siano quelli del sud della regione, e in particolare Sudafrica, Botswana e Namibia; gli indicatori democratici precipitano vertiginosamente ove si sposti la lente in Africa centrale e nel Corno d’Africa, per posizionarsi invece su livelli intermedi nelle terre dell’est e dell’ovest. Ebbene, è stato osservato come il *rollback* democratico in corso nel continente appaia particolarmente concentrato nei Paesi che, a partire dagli anni Novanta del secolo scorso, hanno suscitato maggiori “speranze democratiche” tra gli osservatori internazionali<sup>13</sup>. Tali speranze non sono peraltro rimaste tali, riuscendo in alcuni casi a concretizzarsi. In tal senso, supportare incondizionatamente quell’idea di “eccezionalismo africano”, secondo cui i problemi dell’area sarebbero tali da rendere impossibile, o comunque del tutto superflua, un’analisi della stessa alla luce delle categorie universali del diritto costituzionale<sup>14</sup>, risulterebbe indubbiamente un’operazione troppo severa, nonché non pienamente corrispondente alla realtà dei fatti.

### 2.1. La democratizzazione africana

La democratizzazione che ha interessato l’Africa ha prodotto alcuni risultati positivi, permettendo il passaggio dai regimi autoritari all’instaurazione di più di un sistema liberale. Certamente, è opportuno considerare il fallimento delle prime due generazioni di *constitution-building* nel continente, avviate rispettivamente al momento della conquista dell’indipendenza dalle madrepatrie (cd. Costituzioni

---

<sup>12</sup> L. RAKNER, *Democratic Rollback in Africa*, in N. CHEESEMAN (cur.), *The Oxford Encyclopedia of African Politics*, Oxford University Press, New York, 2019.

<sup>13</sup> N. VAN DE WALLE, *Two-and-a-Half Cheers for Democracy in Africa*, in M. NDULO, M. GAZIBO (cur.), *Growing Democracy: Elections, Accountability, and Democratic Governance in Africa*, Cambridge Scholars Publishing, Newcastle, 2016, pp. 304-312.

<sup>14</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.

dell'indipendenza, anni Cinquanta e Sessanta del secolo scorso) e negli anni immediatamente successivi a questa (cd. Costituzioni del post-indipendenza, dagli anni Sessanta al 1989)<sup>15</sup>. In effetti, il cd. mimetismo costituzionale<sup>16</sup> si è sovente tradotto in un *malicious legal transplant*<sup>17</sup> della tradizione giuridica occidentale e dell'assetto istituzionale che ne deriva, per cui i principi e i valori importati dagli ex colonizzatori europei non sono riusciti a mettere radici solide nelle terre d'Africa<sup>18</sup>, spesso trasformatesi in regimi neopatrimoniali caratterizzati dal dominio di un singolo *leader*<sup>19</sup>. Ciò premesso, non può comunque ignorarsi come la “febbre costituzionale” africana degli anni Novanta<sup>20</sup>, supportata dall'insieme dei cambiamenti socioeconomici dell'area<sup>21</sup> e dalla crescente partecipazione e mobilitazione della società civile<sup>22</sup>, abbia favorito l'instaurazione di regimi multipartitici, variamente aderenti ai corollari del costituzionalismo liberaldemocratico. Pur rimanendo fedeli ai valori tipicamente africani, le nuove Carte costituzionali hanno introiettato i principi del pluralismo politico e sociale, introdotto ampi cataloghi di diritti e libertà,

---

<sup>15</sup> La categorizzazione proposta è ripresa da C. M. FOMBAD (cur.), *Separation of Powers in African Constitutionalism*, cit., pp. 14 ss.

<sup>16</sup> J. DU BOIS GAUDUSSON, *Les nouvelles constitutions africaines et le mimétisme*, in J. DU BOIS GAUDUSSON, D. DARBON (cur.), *La création du droit en Afrique*, Karthala, Parigi, 1997, pp. 22 ss.

<sup>17</sup> M. SIEMS, *Malicious Legal Transplants*, in *Legal Studies*, n. 38, 2018, pp. 103-119. Sull'importanza del contesto sociale e culturale nei processi di institution building in corsivo, si veda T. GROPPI, “Occidentali's Karma”? *L'innesto delle istituzioni parlamentari in contesti “estranei” alla tradizione giuridica occidentale*, ora in EAD., *Menopeggio. La democrazia costituzionale nel XXI secolo*, Il Mulino, Bologna, 2020, pp. 219-260.

<sup>18</sup> L. PEGORARO, A. RINELLA, *Sistemi costituzionali comparati*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 97, sottolineano che «La pluralità e la varietà delle esperienze costituzionali moderne mostra come possano darsi costituzioni senza quel retroterra ideologico, filosofico e politico noto come costituzionalismo»; si tratta di quel fenomeno identificato in dottrina come delle “Costituzioni senza costituzionalismo”. Accanto a quelle realtà riconducibili ai regimi autocratici, «occorre ricordare anche quelle esperienze nelle quali l'adozione di costituzioni con forme e contenuti di stile occidentale – alimentate cioè dal costituzionalismo – non è preordinata a mascherare Grundformen diverse per finalità utilitaristiche, bensì per ragioni di imposizione esterna, imputabili a vecchi e nuovi costituzionalismi» (p. 102); è il caso, notoriamente, dei Paesi africani e di quelli asiatici. Con riferimento ai primi, si veda H. W. O. OKOTH-OGENDO, *Constitutions without constitutionalism: reflections on an African political paradox*, in D. GREENBERG, S. N. KATZ, M. B. OLIVIERO, S. C. WHEATLEY (cur.), *Constitutionalism and democracy: transitions in the contemporary world: the American council of learned societies comparative constitutionalism papers*, Oxford University Press, New York, 1993, pp. 60-66. Per l'esperienza asiatica, T. GROPPI, *Costituzione senza costituzionalismo? La codificazione dei diritti in Asia agli inizi del XXI secolo*, ora in EAD., *Menopeggio*, cit., pp. 115-158. Sul tema in prospettiva più ampia, si vedano G. DE VERGOTTINI, *Le transizioni costituzionali. Sviluppi e crisi del costituzionalismo alla fine del XX secolo*, Il Mulino, Bologna, 1998 e A. RINELLA, *Constitutions Without Constitutionalism*, in *Revista General de Derecho Público Comparado*, n. 21, 2017, pp. 1-18.

<sup>19</sup> R. ORRÙ, Africa subsahariana: dalla “democrazia impossibile” alla “democrazia illiberale” senza passare per la “democrazia costituzionale”?, cit., p. 4117; a sua volta, l'Autore cita M. BRATTON, N. VAN DE WALLE, *Neopatrimonial Regimes and Political Transitions in Africa*, in *World Politics*, n. 46, 1994, pp. 453 ss.

<sup>20</sup> J. DU BOIS GAUDUSSON, *Introduction*, in AA.VV., *Les Constitutions africaines publiées en langue française*, vol. 2, Bruylant, Parigi-Bruxelles, 1998, p. 2.

<sup>21</sup> In argomento N. CHEESMAN, *Democracy in Africa. Successes, Failures, and the Struggle for Political Reform*, Cambridge University Press, New York, 2015, pp. 86-113.

<sup>22</sup> Su questo tema, si veda T. ABBIATE, M. BÖCKENFÖRDE, V. FEDERICO (cur.), *Public Participation in African Constitutionalism*, Routledge, Oxon-New York, 2018.

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>23</sup>.

La “rinascita del liberalismo africano”<sup>24</sup> non è stata meramente teorica; a partire dagli anni Novanta, «no longer is Africa a collection of states gone variously awry plus a Botswana exception: there are now many systems that merit sustained legal attention»<sup>25</sup>. Piuttosto, il problema si è posto in termini di effettività, vale a dire in relazione all’implementazione concreta di tutti quegli elementi che costituiscono una democrazia costituzionale. Evidentemente, la proclamazione formale di un insieme di regole e istituzioni democratiche, ancorché cristallizzate nella Costituzione, è essenziale ma comunque insufficiente a garantirne di per sé la realizzazione e il rispetto, strettamente dipendente da una serie di fattori extragiuridici. È proprio alla luce del contesto economico, sociale, storico e politico della regione che deve essere analizzata la diffusione che qui hanno avuto i paradigmi del costituzionalismo liberale<sup>26</sup>, essendo tali circostanze essenziali alla comprensione di quella “imperfezione” delle democrazie africane di cui in dottrina si discute da tempo<sup>27</sup>. Così, seppur solidamente affermata nella quasi totalità degli Stati del continente e nonostante la possibilità di svolgere elezioni multipartitiche, l’alternanza al potere ha sempre trovato terreno poco fertile, 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<sup>28</sup>. «Multiparty elections have been institutionalised during this quarter-century. However, we do not observe broader democratic consolidation in most of these Countries»<sup>29</sup>.

Non è infrequente che il momento elettorale venga utilizzato come strumento per confermare il Presidente in carica, che spesso adopera la revisione costituzionale per assicurarsi la possibilità di espletare

---

<sup>23</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 26<sup>th</sup>-27<sup>th</sup>, 1998, Giappichelli, Torino, 2000, pp.119-144.

<sup>24</sup> L’espressione è mutuata da E. GYIMAH-BOADI, *African Ambiguities: The Rebirth of African Liberalism*, in *Journal of Democracy*, 2, 1998, pp. 18-31.

<sup>25</sup> J. FOWKES, C. M. FOMBAD, *Introduction*, in C. M. FOMBAD (cur.), *Separation of Powers in African Constitutionalism*, cit., pp. 1-9, p. 1.

<sup>26</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>27</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>28</sup> Si veda 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>29</sup> J. BLECK, N. VAN DE VALLE, *Electoral Politics in Africa since 1990: Continuity in Change*, Cambridge University Press, Cambridge, 2019, p. 4.

più di due mandati (cd. *third-termism*)<sup>30</sup>. A titolo esemplificativo, si pensi ai recenti avvenimenti legati alla rielezione dei Presidenti in carica in Guinea e Costa d’Avorio. Con riferimento a quest’ultima, l’attuale Capo di Stato Alassane Ouattara ha giurato per il suo terzo mandato consecutivo a seguito della vittoria riportata alle urne nell’ottobre 2020, nell’ambito di una competizione elettorale segnata da boicottaggi delle opposizioni<sup>31</sup>, violenze e numerosi morti. Le proteste avevano preso vita sin dall’annuncio della candidatura di Ouattara, decisa a seguito della morte improvvisa di Amadou Gon Coulibaly, previamente individuato come suo successore. Peraltro, la Costituzione ivoriana non è stata modificata nel senso di eliminare la possibilità di espletare più di due mandati. La legittimità della terza candidatura del Presidente è stata sì sostenuta sulla base dell’ampia revisione operata sul testo nel 2006, ma questa aveva inserito proprio il limite esplicito del doppio mandato. Secondo Ouattara, tuttavia, l’emanazione del testo avrebbe azzerato il conto degli incarichi da lui svolti in precedenza, permettendogli dunque di competere ancora una volta. Il tutto, nell’assenso del Consiglio costituzionale ivoriano<sup>32</sup>. Non distante quanto avvenuto in Guinea, dove una trentina di persone hanno perso la vita durante le proteste organizzate avverso le modifiche costituzionali promosse dal Presidente Alpha Condé allo scopo di autorizzarne la partecipazione alle elezioni per la terza volta ed entrate in vigore nell’aprile 2020. Anche in questo caso, la revisione ha confermato il limite di un solo rinnovo per il mandato presidenziale. Come avvenuto in Costa d’Avorio, l’espedito utilizzato per legittimare la terza candidatura di Condé è stato quello di ricominciare a contare da capo i mandati dal momento dell’entrata in vigore della nuova disposizione costituzionale. Ancora una volta, la vittoria elettorale – avvenuta nell’ottobre 2020 – è stata avallata dal giudice costituzionale.

## 2.2. Il Benin, speranza democratica dell’Africa dell’ovest

In tale contesto, il Benin si contraddistingue – o meglio, si contraddistingueva – sotto vari profili. Anzitutto, giova ricordare come il vento democratico che ha attraversato l’Africa negli anni Novanta abbia iniziato a soffiare proprio dal ridotto territorio beninese, sulla costa atlantica della regione, nonostante le difficili condizioni socioeconomiche nelle quali versava il Paese al tempo<sup>33</sup>. Eppure, è proprio il Benin che, nel 1990, ha per primo adottato il modello della Conferenza Nazionale, poi diffusosi in numerosi Stati dell’area francofona per favorire la transizione verso il regime democratico, in un’ottica

---

<sup>30</sup> R. ORRÙ, Africa subsahariana: dalla “democrazia impossibile” alla “democrazia illiberale” senza passare per la “democrazia costituzionale”?, cit., pp. 4122-4126.

<sup>31</sup> Il boicottaggio delle urne da parte delle opposizioni spiega l’imponente percentuale del 95,31% di preferenze ottenute da Ouattara.

<sup>32</sup> Si veda E. STEFANELLI, Il Consiglio costituzionale ivoriano avalla la possibilità di un terzo (controverso) mandato presidenziale, in *Federalismi.it*, Focus Africa, n. 3, 2020.

<sup>33</sup> Si veda l’analisi di R. M. GISSELQUIST, *Democratic Transition and Democratic Survival in Benin*, in *Democratization*, n. 4, 2008, pp. 789-814, spec. pp. 790-794.

di composizione delle diverse e contrapposte anime presenti nei singoli Paesi<sup>34</sup>. Invero, la Conferenza convocata dal Generale Kérékou<sup>35</sup>, allora a capo del regime marxista-leninista instaurato venti anni prima, costituiva un tentativo di quest'ultimo di rafforzare la sua sempre più debole *leadership* tramite la ricerca del sostegno dei principali attori economici e sociali della nazione<sup>36</sup>. Il risultato fu però diverso da quello auspicato; Kérékou si ritrovò incapace di controllare l'assemblea insediatasi, la quale si proclamò rapidamente sovrana e, in breve tempo, indisse le elezioni parlamentari e presidenziali.

La Conferenza iniziò immediatamente a lavorare sul testo di una nuova Costituzione, che potesse segnare la rottura col passato e l'avvio di una stagione democratica. Sottoposta a referendum il 2 dicembre 1990, la nuova Carta – tuttora vigente – è stata poi promulgata l'11 dicembre dello stesso anno<sup>37</sup>. Il testo della Costituzione<sup>38</sup> prevede una forma di governo presidenziale a forte trazione dell'esecutivo rispetto all'organo legislativo, secondo il modello tipicamente adottato nel continente, in seno alla quale le elezioni del Capo di Stato si svolgono ogni cinque anni. Il Parlamento monocamerale (Assemblea Nazionale) si rinnova ogni quattro anni. Merita di essere sottolineato come, in vigenza della Costituzione, il Benin abbia celebrato le prime elezioni legislative multipartitiche della regione Subsahariana<sup>39</sup> il 17 febbraio 1991. Immediatamente dopo è seguita l'elezione presidenziale del 13 marzo, che ha visto concorrere ben tredici candidati; è stato Nicéphore Soglo a riportare la vittoria al secondo turno, ottenendo il 67,5% dei voti rispetto al 32,5% delle preferenze espresse per Kérékou<sup>40</sup>. Da quel momento, il Paese ha sempre sperimentato l'alternanza al potere, imponendosi come uno dei pochi nell'area a rinnegare quello schema assai diffuso per cui colui che è al potere attua una serie di strategie volte al maggior prolungamento possibile della permanenza in carica; a tal proposito, in Benin, fino ad ora, mai è stato modificato il limite costituzionale del doppio mandato presidenziale.

Un'altra caratteristica essenziale della Costituzione democratica beninese è il suo deciso attaccamento ai diritti umani, in parte connesso a quella forte “spinta” di derivazione popolare che ha favorito la

---

<sup>34</sup> P. T. ROBINSON, *The National Conference Phenomenon in Francophone Africa*, in *Comparative Studies in Society and History*, n. 3, 1994, pp. 575-610. S. D. WING, *Constructing Democracy in Transitioning Societies of Africa* Constitutionalism and Deliberation in Mali, Palgrave Macmillan, New York, 2008, evidenzia come solamente in Benin e in Mali le Conferenze nazionali siano state «broadly participatory and inclusive» (p. 3).

<sup>35</sup> Sul tema, A. D. ADAMON, *Le renouveau démocratique au Bénin*, L'Harmattan, Parigi, 1995; K. NWAJIAKU, *The National Conferences in Benin and Togo Revisited*, in *The Journal of Modern African Studies*, n. 3, 1994, pp. 429-447.

<sup>36</sup> Per una ricostruzione storica degli eventi beninesi di transizione alla democrazia si rinvia a J. AIVO, *Constitution de la République du Bénin. La Constitution de tous les records en Afrique*, ONIP, Cotonou, 2013.

<sup>37</sup> Con Loi n. 90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin.

<sup>38</sup> Per una disamina dei contenuti della Costituzione beninese del 1990, cfr. H. SÈGNONNA ADJOLOHOUN, *Between Presidentialism and a Human Rights Approach to Constitutionalism: Twenty Years of Practice and the Dilemma of Revising the 1990 Constitution of Benin*, in M. KIWINDA MBONDENYI, T. OJIENDA (cur.), *Constitutionalism and Democratic Governance in Africa: Contemporary Perspectives from Sub-Saharan Africa*, PULP, Città del Capo, 2013, pp. 245-290, e spec. pp. 249-263.

<sup>39</sup> M. BRATTON, N. VAN DE WALLE, *Democratic Experiments in Africa Regime Transitions in Comparative Perspective*, Cambridge University Press, Cambridge, 1997.

<sup>40</sup> R. M. GISSELQUIST, *Democratic Transition and Democratic Survival in Benin*, cit., p. 797.

transizione nel Paese. Il testo mostra un'adesione assai convinta ai sistemi internazionali e regionali di protezione dei diritti e delle libertà; esso non si limita a richiamare la Dichiarazione Universale del 1948 e la Carta Africana dei diritti dell'uomo e dei popoli del 1981<sup>41</sup>, bensì incorpora quest'ultima nella Costituzione stessa, riconoscendone nel Preambolo la superiorità gerarchica sul diritto interno<sup>42</sup>. Il Titolo II Cost. (artt. 7-40) è interamente dedicato ai *droits et devoirs de la personne humaine*, alla cui tutela deve concorrere anche la Corte costituzionale. L'organo di giustizia costituzionale (Tit. IV, artt. 114-124) è dotato di poteri assai estesi, che gli hanno permesso di giocare un ruolo di indubbio protagonista nella vita istituzionale del Paese<sup>43</sup>. I giudici possono essere chiamati a pronunciarsi sia in via diretta, sia tramite un incidente processuale; l'accesso in via principale è per altro possibile sia *a posteriori*, costituendosi dunque un controllo di tipo repressivo volto alla censura di una norma già entrata in vigore, sia *a priori*, nel lasso temporale di 15 giorni intercorrente tra la trasmissione del testo di legge da parte del Presidente della *Assemblée Nationale* e la (eventuale) promulgazione. È inoltre di rilievo come i soggetti legittimati a sollevare la questione siano, oltre che quelli appartenenti al circuito della decisione politica (Presidente della Repubblica e Presidente dell'*Assemblée Nationale*) anche il Presidente della *Haute Autorité de l'audiovisuel et de la communication*, il Presidente del *Conseil économique et social*, qualsiasi associazione ed ogni singolo cittadino<sup>44</sup>. *Last but not least*, la Corte costituzionale funge da giudice elettorale, dovendo obbligatoriamente statuire sul contenzioso che potrebbe sorgere in occasione delle elezioni presidenziali e parlamentari; inoltre, essa veglia sul regolare svolgimento delle procedure elettorali, esamina i ricorsi e può sollevarne d'ufficio, proclama i risultati delle elezioni presidenziali e delle consultazioni referendarie<sup>45</sup>.

Il disegno costituzionale beninese si è generalmente imposto come di successo; sino a pochissimi anni fa, il Benin era globalmente riconosciuto come una delle maggiori speranze democratiche dell'Africa, spiccando in particolar modo nel contesto dell'area occidentale come una delle (poche) transizioni

---

<sup>41</sup> Ratificata dal Benin il 20 gennaio 1986.

<sup>42</sup> Cost. del Benin, Preambolo: «[...] Nous, peuple béninois [...] - Réaffirmons notre attachement aux principes de la Démocratie et des droits de l' Homme tels qu'ils ont été définis par la charte des Nations -Unies de 1945 et la déclaration Universelle des Droits de l' Homme de 1948, à la charte Africaine des Droits de l' Homme et des peuples adoptés en 1981 par l'Organisation de l' Unité Africaine, ratifiée par le Bénin le 20 janvier 1986 et dont les dispositions font partie intégrante de la présente constitution et du Droit béninois et une valeur supérieure à la loi interne [...]». Come evidenziano L. PEGORARO, A. RINELLA, *Sistemi costituzionali comparati*, cit., p. 146, in molti Paesi africani i «preamboli rinviano a dichiarazioni e carte internazionali dei diritti [...]». In tal modo esternalizzano fuori dall'ordinamento giuridico un elemento tipico della c.d. parte dogmatica della costituzione».

<sup>43</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 (ed.), *Constitutional Adjudication in Africa*, Oxford University Press, New York, 2017, pp. 51-79 e F. J. AIVO, *La Cour constitutionnelle du Bénin*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 3, 2014, pp. 715-740.

<sup>44</sup> Cost. del Benin, artt. 114-124 e Loi n. 91-009 du 04 mars 1991 portant loi organique sur la Cour constitutionnelle modifiée par la loi du 31 mai 2001, artt. 19-24.

<sup>45</sup> Cost. del Benin, art. 117.

riuscite<sup>46</sup>. È stato significativamente scritto che «se parlare di democratizzazioni in Africa ha un senso concreto e non solamente astratto, legato ad avvenimenti futuri e altamente aleatori, lo dobbiamo ad un nucleo di Paesi (Bénin, Capo Verde, Sao Tomé, Namibia, Botswana e Sud Africa), nei quali l'evoluzione dei regimi negli ultimi dieci anni ha tracciato una traiettoria, non certamente rettilinea, ma indubbiamente rivolta all'istituzione di sistemi informati ai principi democratici»<sup>47</sup>. Peraltro, se è possibile osservare una certa “stabilità” nei regimi instauratisi nella maggior parte dei Paesi del continente, giova rilevare come il Benin abbia invece registrato un reale miglioramento nella “qualità” della sua democrazia. In effetti, per lungo tempo, l'alternanza politica di cui si è detto non era riuscita a impedire del tutto alcuni abusi di potere, notoriamente rivolti a diminuire l'indipendenza dei media e, dunque, attenuare il contesto pluralista; tuttavia, gli organi di garanzia, e in particolare la Corte costituzionale, erano riusciti a contenere gli slanci anti-democratici e permettere il mantenimento del quadro democratico, e ciò anche “a causa” della sostanziale debolezza dei Capi di Stato, incapaci di imporre la loro volontà al punto da rompere l'equilibrio costituzionale<sup>48</sup>. In questo senso, l'elezione nel 2006 del banchiere Yayi Boni come Presidente della Repubblica ha impresso una nuova spinta democratica al Paese; sotto la sua presidenza, è stata infatti rilevata l'assenza di evidenze relative agli abusi sistematici precedentemente verificatisi<sup>49</sup>. La democrazia beninese, dunque, non era soltanto stabile, bensì in crescita.

### 3. Lo “U-turn” beninese

Muovendo dal contesto fin qui ripercorso, può allora sembrare particolarmente sorprendente – nonché preoccupante – lo *U-turn* del Paese<sup>50</sup>, che 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: da esempio virtuoso, a caso di studio per la regressione nel continente<sup>51</sup>. Nel 2019, secondo i dati di *Freedom House*, il Benin ha registrato il record negativo di

---

<sup>46</sup> Nel 2017, scrive S. H. ADJOLOHOUN, *Centralized Model of Constitutional Adjudication*, cit., p. 52: «After two decades of practice, the achievements of Benin's “constitutional revolution” speak for themselves. The Country has never missed any of its presidential, legislative or municipal elections since 1991. Six presidential elections have been held and four presidents have alternated in power in twenty-seven years of democratic renewal. Once known as the unstable nation in the era preceding the so-called “third wave of democratisation”, the country has not experienced a single *coup d'état* and not a single change was made to its constitution in the last twenty-seven years».

<sup>47</sup> L. MEZZETTI, *Le democrazie incerte*, cit., p. 245.

<sup>48</sup> See S. LEVITSKY, L. A. WAY, *Competitive Authoritarianism. Hybrid Regimes After the Cold War*, Cambridge University Press, New York, 2010, pp. 291-297.

<sup>49</sup> Cfr. S. LEVITSKY, L. A. WAY, *Competitive Authoritarianism. Hybrid Regimes After the Cold War*, Cambridge University Press, New York, 2010, pp. 291-297.

<sup>50</sup> L'espressione è mutuata da J. KORNAI, *Shifting Away From Democracy – Hungary's U-Turn*, in *Public Finance and Management*, n. 3, 2015, pp. 171-202.

<sup>51</sup> Si veda l'intervento di Nic Cheeseman per “Reconnect”, intitolato “Democracy and Authoritarianism in Africa”, del 27 aprile 2021, ora accessibile via [YouTube](#).

Paese con la perdita più netta di *democratic score* in Africa<sup>52</sup>; l'anno successivo, esso è stato declassato da *Free* a *Partly Free*<sup>53</sup>.

Come può essere spiegato un tale cambiamento, e cosa può dirci?

È possibile premettere sin da ora come l'involuzione democratica beninese si riconduca a quei fenomeni di erosione democratica di cui si è detto, non dovendosi invece configurare come un *authoritarian collapse*<sup>54</sup>.

Il processo di degradazione, seppur repentino, è comunque avvenuto in maniera (soltanto) formalmente legittima.

Durante la campagna elettorale che ha preceduto le presidenziali del 2016, Patrice Talon aveva posto l'accento su due punti principali: da un lato, aveva più volte reiterato la volontà di esperire un solo mandato, sì da permettere l'alternanza al potere, nonché di costituzionalizzarlo come regola generale; dall'altro, si era focalizzato sulla volontà di risollevare l'economia nazionale, operando un "miracolo" in soli cinque anni<sup>55</sup>. Tuttavia, dopo aver giurato come Capo di Stato, egli ha avviato tutta una serie di riforme volte a garantire la continuità del suo potere e a rafforzare quest'ultimo.

### 3.1. Verso la "convergenza istituzionale"

Il primo passo a tal fine indispensabile è stata la nomina dei nuovi membri della Corte costituzionale, avvenuta nel giugno 2018.

Fino a quel momento, i rapporti tra il Presidente e il giudice delle leggi erano stati assai tesi; più di una volta gli atti dell'esecutivo erano stati giudicati da quest'ultimo come illegittimi, bollati di essere irrispettosi della Costituzione. Lo "scontro" si era esacerbato quando, con *Décision DCC 18-001* del 18 gennaio 2018, la Corte aveva dichiarato parzialmente incostituzionale la *Loi n. 2017-43*<sup>56</sup>, che aveva modificato lo Statuto generale della funzione pubblica del 2015 nel senso di introdurre il divieto assoluto di sciopero per alcune categorie di dipendenti pubblici. La riforma, fortemente contestata in seno alla società civile, costituiva una delle priorità di Talon in tema di riforma della pubblica amministrazione. Nell'asserire l'incostituzionalità della normativa, il giudice costituzionale aveva utilizzato parole assai forti, sostenendo

---

<sup>52</sup> J. TEMIN, *Democratic Trends in Africa in Four Charts*, in *Freedomhouse.org*, aprile 2020, disponibile sul sito web di [Freedom House](https://www.freedomhouse.org).

<sup>53</sup> Freedom House, *Freedom in the World 2020, Benin*, in *Freedomhouse.org*, disponibile sul sito web di [Freedom House](https://www.freedomhouse.org): «Benin had been among the most stable democracies in sub-Saharan Africa, but President Patrice Talon began using the justice system to attack his political opponents after taking office in 2016, and new electoral rules effectively excluded all opposition parties from the 2019 parliamentary elections. Protests surrounding those elections were met with harsh restrictions on civil liberties, including an internet shutdown and deadly police violence against demonstrators».

<sup>54</sup> T. GINSBURG, A. Z. HUQ, *How to Save a Constitutional Democracy*, cit., p. 39.

<sup>55</sup> L'espressione è di Patrice Talon stesso, in una conferenza stampa a seguito dell'elezione del 2016 con l'allora Presidente francese Hollande. La conferenza è parzialmente disponibile via [YouTube](https://www.youtube.com/watch?v=...).

<sup>56</sup> *Loi n. 2017-43 du 02 juillet 2018 modifiant et complétant la loi n. 2015-18 du 13 juillet 2015 portant statut général de la fonction publique*.

che «il legislatore, in complicità col potere esecutivo, getta insidiosamente le basi per un’involuzione democratica che potrebbe condurre a rivivere la dolorosa esperienza dei 17 anni di dittatura vissuti dal nostro Paese»<sup>57</sup>. Andando al di là del merito della questione, la sentenza si spingeva a rilevare una *connivence suicidaire* tra l’esecutivo e il legislativo, «volta a impedire l’esistenza e l’espressione di una vera opposizione politica»<sup>58</sup>.

L’attivismo “spinto” della Corte, assieme all’ampiezza delle sue competenze e al ruolo cruciale che essa riveste nel Paese, spiegano perché “catturarla” abbia costituito una delle prime mosse di Talon.

Ai sensi dell’art. 115 della Costituzione, l’organo si compone di sette membri, di cui quattro nominati dall’Assemblea Nazionale e tre dal Presidente della Repubblica, per un mandato di cinque anni non rinnovabile. Invero, la questione relativa all’eccessiva influenza del Presidente nella composizione della Corte, dovuta tanto ai tre membri della cui scelta è responsabile quanto al potere di fatto che egli esercita sul Parlamento è alquanto risalente e intrinsecamente connessa alla preminenza del Capo di Stato sugli altri organi<sup>59</sup>. Talon ha dunque fatto leva su una problematica preesistente per assicurarsi una “nuova” Corte costituzionale a lui leale, ciò che si rendeva necessario per sostenere – e, soprattutto, non ostacolare – le riforme che sarebbero seguite. Non ha dunque destato particolari sorprese la nomina di Joseph Djogbenou, suo amico e avvocato, come Presidente della Corte.

In maniera assai significativa, quasi a simboleggiare l’avvenuto avvio del processo di “convergenza istituzionale”, pochi giorni dopo l’insediamento, i nuovi giudici costituzionali sono tornati a statuire sulla legittimità del divieto di sciopero, sollevando la questione d’ufficio dinanzi a loro stessi e ribaltando l’esito della precedente decisione. Con *Décision DCC 18-141* del 28 giugno 2018 la “nuova” Corte ha ripristinato la legalità della normativa in questione, argomentando sulla base della riserva di legge di cui all’art. 31 Cost.<sup>60</sup> e della necessità di garantire la continuità del servizio pubblico essenziale, ciò che giustificerebbe il mancato ossequio delle regole costituzionali e internazionali in materia. La tutela del diritto di sciopero è dunque divenuta cedevole dinanzi alla protezione dell’interesse generale (o, forse, dell’interesse presidenziale), in un bilanciamento del cui equilibrio è più che legittimo dubitare.

In tale contesto, giova sottolineare come, solamente una settimana prima, la Corte si era immediatamente adoperata per avallare un’altra delle riforme cruciali per Patrice Talon, ossia la creazione di una *Cour de*

---

<sup>57</sup> Corte cost. Benin, *Décision DCC 18-001*. Si specifica che tutte le traduzioni dei testi giurisprudenziali e normativi citati in questo lavoro sono a opera dell’autrice, dalla versione originale in francese.

<sup>58</sup> Ibidem.

<sup>59</sup> H. SÈGNONNA ADJOLOHOUN, *Between Presidentialism and a Human Rights Approach to Constitutionalism*, cit., pp. 261-263.

<sup>60</sup> L’art. 31 Cost. recita: «L’État reconnaît et garantit le droit de grève. Tout travailleur peut défendre, dans les conditions prévues par la loi, ses droits et ses intérêts soit individuellement, soit collectivement ou par l’action syndicale. *Le droit de grève s’exerce dans les conditions définies par la loi*» (enfasi aggiunta).

*répression des infractions économiques et du terrorisme* (d'ora in avanti, CRIET), avvenuta con Loi n. 2018-13<sup>61</sup>. Si tratta di un giudice speciale al quale è affidata la repressione dei reati legati al terrorismo, dei crimini economici e del traffico e utilizzo di stupefacenti<sup>62</sup>. Tra i numerosi profili problematici, ne spiccano in particolare due: da un lato, i membri della CRIET sono tutti nominati dal Consiglio dei ministri; dall'altro, le decisioni rese non sono suscettibili di appello. Secondo i giudici costituzionali, «non è da intendersi come un dovere prescrittivo o un obbligo imperativo imposto agli Stati di istituire un doppio grado di giurisdizione in tutte le materie; [...] il principio del doppio grado di giurisdizione non è né fondamentale né assoluto»<sup>63</sup>. Per questo motivo, con *Décision DCC 195-055* del 31 gennaio 2019, la Corte ha confermato la costituzionalità della legge in questione, già sancita in sede di controllo *a priori* con *Décision DCC 18-130* del 21 giugno 2018. Il perfetto tempismo con cui l'emanazione della legge sulla CRIET ha coinciso con l'insediamento dei nuovi membri della Corte costituzionale è certamente tale da legittimare i sospetti per cui Patrice Talon stesse volontariamente attendendo la nomina dei nuovi membri, consapevole che i precedenti avrebbero probabilmente asserito la non conformità a Costituzione della riforma, bloccandola. Peraltro, non può non rilevarsi come la novella fosse stata avanzata proprio dal Presidente della Corte costituzionale, Joseph Djogbenou, quando immediatamente prima di servire come giudice costituzionale ricopriva la carica di Ministro della Giustizia.

Uno dei primi casi avviati dinanzi alla CRIET è stato il cd. *affaire Ajavon*, dal nome del rivale politico del Presidente in carica che ne è il protagonista<sup>64</sup>. Accusato nell'ottobre 2016 di detenere un'ingente quantità di droga nel suo appartamento, Sébastien Ajavon ha sempre negato l'accusa, sostenendo che tutto fosse stato "montato" al fine di escluderlo dalla vita politica del Paese. Giudicato da un tribunale ordinario a Cotonou, egli era stato infine ritenuto non colpevole, per assenza di prove. Poco dopo il suo insediamento, la CRIET ha però deciso di riaprire il caso, esaminandone nuovamente il merito, *in absentia*; nell'ottobre 2018 la nuova sentenza, stavolta di colpevolezza, con condanna a venti anni di carcere. Sentenza, lo ricordiamo, inappellabile. Ajavon si è allora rivolto alla Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, allegando la violazione di numerose disposizioni della cd. Carta di Banjul da parte dello Stato beninese. La Corte ha affermato la ragione del ricorrente, ravvisando una violazione degli artt. 3, 5, 7 e

---

<sup>61</sup> Loi n. 2018-13 modifiant et complétant la loi n. 2001-31 du 27 aout 2002 portant organisation judiciaire en République du Bénin et création de la Cour de répression des infractions économiques et du terrorisme.

<sup>62</sup> Sulla CRIET, E. CYRIAGUE DOSSA, *La Cour de Répression des Infractions Economiques et du Terrorisme (Criet)*, in *Librairie Africaine d'Etudes Juridiques*, n. 6, 2019, pp. 516-522. L'autore ricostruisce l'origine della Corte, evidenziando le similitudini con altre giurisdizioni speciali previste in alcuni Paesi africani; tuttavia, egli fornisce un giudizio più che positivo della Corte, non condiviso dall'autrice di questo contributo.

<sup>63</sup> Corte Cost. Benin, *Décision DCC 195-055*. Si specifica che, sul sito della Corte costituzionale beninese, la decisione non è mai stata pubblicata. L'autrice ha reperito il testo ufficiale della sentenza tramite fonti giornalistiche locali, sulle quali ad oggi esso non è più visualizzabile.

<sup>64</sup> Ajavon aveva concorso alle presidenziali del 2016 contro Talon, risultando il terzo candidato per numero di voti ottenuti.

26 della Carta e dell'art. 14 del Patto internazionale sui diritti civili e politici. Secondo i giudici di Arusha, anzitutto la CRIET non era competente per rivalutare il caso, già chiuso da un altro tribunale<sup>65</sup>, ciò da cui deriva anche il mancato rispetto del principio del *ne bis in idem*; è stato altresì violato il diritto di difesa del ricorrente, impossibilitato a comparire dinanzi alla Corte e presentare elementi probatori a suo carico<sup>66</sup>, ad accedere al fascicolo che lo riguardava<sup>67</sup>, a farsi assistere legalmente<sup>68</sup>.

Muovendo dal caso concreto, la Corte africana ha poi ritenuto la normativa sulla CRIET illegittima in quanto irrispettosa del principio internazionale – ma anche costituzionale – del doppio grado di giudizio<sup>69</sup>; contrariamente a quanto sostenuto dall'esecutivo nazionale, la possibilità di ricorrere tramite *pourvoi en cassation* avverso la decisione del giudice speciale non è tale da tutelare i diritti degli attori nel processo. Se è vero che il doppio grado di giudizio non costituisce comunque un principio dal valore assoluto, e che numerosi sono gli ordinamenti che non lo prevedono in relazione a tipologie di contenzioso definite<sup>70</sup>, non può sottovalutarsi come l'opportunità di richiedere un mero controllo formale, del tutto sganciato dal merito della questione, si riveli particolarmente problematica nel caso di decisioni rese da una Corte specializzata, composta da membri di nomina governativa, le cui regole procedurali sono tali da far prevalere la celerità del giudizio sul rispetto dei diritti alla difesa e al giusto processo dell'individuo. A tal proposito, la Corte africana ha altresì colto l'occasione per ricordare come gli Stati debbano non solo proclamare a livello formale l'indipendenza dei giudici, essendo obbligati ad «astenersi da qualsiasi immissione negli affari della giustizia»<sup>71</sup>, ciò che non è avvenuto nel caso Ajavon<sup>72</sup>.

Ad ogni modo, le indicazioni fornite dalla Corte africana sono state del tutto ignorate dalle autorità beninesi, le quali non hanno né annullato la sentenza di condanna in commento, né modificato la normativa di riferimento nel senso di introdurre la possibilità di fare appello avverso le decisioni in prima istanza della CRIET e di garantire i principi del giusto processo.

---

<sup>65</sup> Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, *Ajavon c. Repubblica del Benin*, ric. n. 013/2017, sentenza 29 marzo 2019, parr. 139-141: «De ce qui précède, la Cour estime que faute d'être accompli suivant les règles de droit, l'appel du Procureur général en date du 26 décembre 2016 n'est pas opposable au Requéant. Par conséquent, la CRIET a été saisie d'une affaire qui ne peut pas être qualifiée d'affaire « en cours devant » la Cour d'appel et être opposable au Requéant. A la date de la saisine de la CRIET, le jugement que l'Etat défendeur dit avoir fait l'objet d'appel avait déjà acquis l'autorité de la chose jugée. [...] De ce qui précède, la Cour conclut que le droit du Requéant d'être jugé par une juridiction compétente garanti de l'article 7 (1) (a) de la Charte a été violé».

<sup>66</sup> *Ivi*, parr. 143-156.

<sup>67</sup> *Ivi*, parr. 157-163.

<sup>68</sup> *Ivi*, parr. 164-174.

<sup>69</sup> *Ivi*, parr. 207-215.

<sup>70</sup> Cfr. R. FATTIBENE, *Il doppio grado di giudizio tra garanzia dei diritti e organizzazione giudiziaria. Profili di comparazione*, Giappichelli, Torino, 2010.

<sup>71</sup> Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, *Ajavon c. Repubblica del Benin*, cit., par. 280.

<sup>72</sup> *Ivi*, par. 281: «En l'espèce, la Cour a déjà relevé que les propos tenus par les responsables de l'exécutif dans cette affaire de trafic international de drogue étaient de nature à influencer la procédure d'enquête ainsi que l'opinion du juge [...]».

Del resto, il contenzioso attratto nella giurisprudenza della CRIET, analizzato alla luce delle decisioni rese, fa sorgere notevoli dubbi sull'imparzialità dell'organo, che in molteplici occasioni non ha mancato di condannare rivali politici di Patrice Talon alla reclusione o all'esilio, impedendo loro di partecipare alle competizioni elettorali. La polemica, mai veramente estinta, è esplosa nuovamente in occasione delle elezioni presidenziali dell'aprile 2021 (*infra*); durante la campagna elettorale, la CRIET ha inflitto più di una condanna ai *leader* delle opposizioni, i quali, alla fine, non hanno avuto la possibilità di presentare la propria candidatura.

Supposizioni che, peraltro, hanno trovato conferma nelle parole di Essowé Batamoussi, ex giudice della CRIET, che nell'aprile 2021 ha lasciato il Benin per poi rivelare le forti pressioni politiche che lui e i suoi colleghi subivano da parte del potere politico, il quale avrebbe spinto i giudici a disporre condanne e misure cautelari anche in assenza di un quadro probatorio solido<sup>73</sup>.

### 3.2. La modifica del quadro elettorale

Il progetto politico di Talon, ormai avviato, necessitava di essere consolidato. In particolare, come avviene anche in altri contesti di erosione democratica, se da un lato il processo di involuzione conduce a un assopimento – se non anche a un annullamento – delle garanzie della democrazia, dall'altro esso induce a una serie di modifiche volte a “cristallizzare” il potere, per evitare il più possibile un capovolgimento della situazione e, dunque, la possibilità di perdere la *leadership*<sup>74</sup>. Considerando che, in questi casi, le forme sono mantenute, e dunque le elezioni continuano a svolgersi, è evidente come la modifica del quadro elettorale sia a tal fine un tassello di primaria importanza.

È alla luce di queste considerazioni che deve leggersi la combinazione del nuovo Codice elettorale<sup>75</sup> e della Carta dei partiti politici<sup>76</sup>, promulgati su impulso del Presidente beninese nel settembre 2018, pochi mesi prima delle elezioni legislative celebratesi nell'aprile dell'anno successivo. Si tratta delle prime mosse del “*legal gambit*” messo in atto da Talon «to normalise the political exclusion»<sup>77</sup>.

Tra le numerose modifiche apportate alla legislazione elettorale nel 2018, due in particolare meritano qui di essere menzionate. Anzitutto, l'art. 242 del Codice elettorale fissa la soglia di sbarramento per le elezioni dell'Assemblea nazionale al 10%. Evidentemente, oltre che rendere alquanto inverosimile l'esclusione del

---

<sup>73</sup> L'intervista di Batamoussi a *Radio France Internationale* è disponibile via sul [sito web dell'emittente](#).

<sup>74</sup> Con riferimento, ad esempio, all'Ungheria, si veda M. MAZZA, *The Hungarian Fundamental Law, the New Cardinal Laws and European Concerns*, in *Acta Juridica Hungarica*, n. 2, 2013, pp. 140-155.

<sup>75</sup> Loi n. 2018-31 portant code électoral en République du Bénin.

<sup>76</sup> Loi n. 2018-23 portant Charte des partis politiques en République du Bénin.

<sup>77</sup> M. DUERKSEN, *The Dismantling of Benin's Democracy*, in *Africa Center For Strategic Studies*, aprile 2021, disponibile sul sito web di [Africa Center](#).

partito dominante – soprattutto in democrazie non pienamente stabili<sup>78</sup> – lo scopo della novella è quello di diminuire drasticamente il numero di liste tra le quali distribuire i seggi parlamentari, in un Paese caratterizzato da un multipartitismo assai spinto, che conta (*rectius* contava) più di duecento partiti.

Inoltre, a destare grande perplessità è il consistente incremento della cauzione da depositare presso la Commissione elettorale nazionale autonoma (d'ora in avanti, CENA) per potersi validamente presentare alle elezioni. Col nuovo Codice elettorale, i candidati alle presidenziali devono versare 250 milioni di franchi CFA (circa 380.000€), rispetto ai 15 milioni precedentemente previsti (circa 10.000€); per essere ammesse alle legislative, le liste dovranno invece versare 200 milioni di franchi CFA (circa 300.000€) e non più 8 milioni (circa 12.3000€). La novella opera una selezione delle candidature basata sulla ricchezza; peraltro, non può ignorarsi la difficoltà economica nella quale versa il Paese, sì che per la maggior parte di coloro che vorrebbero partecipare alla competizione elettorale, la nuova cauzione rappresenta un ostacolo di fatto pressoché insormontabile. Inoltre, il rimborso della cauzione non è automatico; solamente i candidati alla presidenza o le liste elettorali che abbiano ricevuto almeno il 10% dei voti validi hanno diritto a riappropriarsi della cifra versata<sup>79</sup>. Si tratta di un caso non isolato nel continente; più di un Paese africano ha revisionato la normativa di riferimento al fine di introdurre o aumentare la cauzione da versare per presentare la propria candidatura, la cui restituzione è sovente connessa al raggiungimento di una percentuale di preferenze. Tale tendenza, che potrebbe forse considerarsi un ulteriore strumento nelle mani degli esecutivi per forzare il gioco elettorale, trova il suo apice proprio in Benin, la cui legislazione prevede la cifra più elevata di tutta l'area subsahariana<sup>80</sup>.

In tale contesto, è indicativo come la Corte costituzionale, in sede di controllo *a priori*, avesse ritenuto sia il Codice elettorale che la Carta dei partiti politici perfettamente legittimi<sup>81</sup>, come poi confermato pochi mesi dopo nell'occasione di una verifica di conformità a Costituzione del decreto presidenziale del gennaio 2019 col quale sono state convocate le elezioni dell'Assemblea nazionale, richiesta da due cittadini beninesi (appartenenti all'opposizione)<sup>82</sup>. Ciò che stupisce ulteriormente è che, tra i considerando di quest'ultima decisione del 1° febbraio 2019, i giudici costituzionali hanno inserito l'obbligo per i partiti politici di produrre un certificato di conformità alle disposizioni della nuova Carta dei partiti politici, da farsi rilasciare dal Ministro degli Interni e della Pubblica sicurezza. Nessuna menzione di un tale certificato è operata nella legislazione di riferimento; si tratta di una creazione interamente giurisprudenziale, a venti

<sup>78</sup> Come osservano C. O'DWYER, M. STENBERG, *Local-Level Democratic Backsliding? The Consolidation of Aspiring Dominant-Party Regimes in Hungary and Poland*, in *Government and Opposition. An International Journal of Comparative Politics*, n. 1, 2021, pp. 1-24.

<sup>79</sup> Codice elettorale, artt. 233 e 272.

<sup>80</sup> F. DIALLO, *Combien coûte une candidature à une présidentielle en Afrique subsaharienne?*, in *Jeune Afrique.com*, gennaio 2019, disponibile su [Jeune Afrique](http://Jeune Afrique).

<sup>81</sup> Corte cost. Benin, *Décision DCC n. 18-1991* del 2 ottobre 2018.

<sup>82</sup> Corte cost. Benin, *Décision EL 19-001* del 1° febbraio 2019.

giorni dal termine ultimo per la presentazione delle candidature dinanzi la CENA (26 febbraio)<sup>83</sup>. I tempi assai stretti, nonché l'assenza totale di riferimenti normativi sui requisiti necessari per il rilascio del certificato, da cui deriva un'ampia discrezionalità ministeriale sul punto, concorrono a modellare quest'ultimo come ulteriore "mossa" per eliminare *de facto* le opposizioni dalla competizione. Mossa, peraltro, avallata dalla CENA, che con un comunicato del 5 febbraio 2019 ha immediatamente ribadito l'obbligo per i partiti di conformarsi a quanto previsto dalla Corte, richiedendo altresì il *quitus fiscal*, un documento che l'amministrazione rilascia per dichiarare il corretto pagamento delle imposte di difficile reperibilità, specialmente in pochi giorni.

Nel lasso temporale fissato per la presentazione delle candidature, solamente sette liste sono riuscite a depositare il proprio *dossier* presso la CENA; di queste, solamente due, entrambe a sostegno della compagine di governo, sono state autorizzate dalla CENA a competere, mentre le altre candidature sono state ritenute non conformi alla nuova normativa elettorale. Nonostante le proteste levatesi nel Paese, e sfociate in alcune manifestazioni nella capitale<sup>84</sup>, le operazioni di voto si sono svolte e il risultato è stato validato dalla Commissione elettorale. Con un tasso di partecipazione ai minimi storici, attestatosi attorno al 26%, il partito *Union Progressiste* ha ottenuto 47 seggi, e *Bloc Républicain* 36; un parlamento totalmente monocoloro e fedele al Presidente Talon<sup>85</sup>.

### 3.3. La revisione costituzionale per cristallizzare il potere, anche in Benin

Con l'insieme dei parlamentari leali, il Capo di Stato ha potuto mettere in pratica un'altra strategia che, come si accennava, è tipica dei Paesi africani per consolidare il potere presidenziale, ma fino a quel momento non aveva mai interessato l'"eccezione democratica" beninese.

Dopo due tentativi falliti in seno al precedente Parlamento, certamente a sostegno dell'esecutivo ma non totalmente allineato, la *Loi constitutionnelle n. 2019-40* del 7 novembre 2019 ha modificato la Costituzione beninese per la prima volta dalla sua adozione nel dicembre 1990. Si è trattato di una modifica di ampio respiro, che ha interessato 47 dei 160 articoli che compongono il testo e numerosi ambiti di disciplina.

---

<sup>83</sup> Sia concesso il rinvio a V. CARLINO, La Corte costituzionale del Benin si pronuncia sulla partecipazione dei partiti politici alle prossime elezioni legislative, in *Federalismi.it*, Focus Africa, n. 1, 2019.

<sup>84</sup> Amnesty International ha denunciato plurime violazioni dei diritti durante la campagna elettorale e le giornate di voto; in particolare, ha denunciato l'interruzione del servizio di Internet durante le operazioni di voto e l'elevato numero di arresti durante le manifestazioni che le hanno precedute. Si veda F. PAUTEL, *Benin: Crackdown on protests and wave of arrests fuel tense election period*, in *amnesty.org*, aprile 2019, disponibile sul sito web di [Amnesty](https://www.amnesty.org).

<sup>85</sup> Merita una menzione l'emanazione della *Loi n. 2019-44* du 15 novembre 2019 portant financement public des partis politiques en République du Benin, con la quale è stato previsto che i finanziamenti pubblici ai partiti politici siano ripartiti sulla base dei seggi parlamentari detenuti da questi. Evidentemente, la novella deve essere letta in combinato con l'aumento della cauzione di cui si è detto; non soltanto i partiti dell'opposizione non possono fruire di contributi statali per finanziarsi, ma per loro raggiungere le elevate cifre necessarie per depositare la candidatura sarà ancora più complesso.

Ai sensi dell'art. 154, c. 1, Cost., «L'iniziativa di revisione della Costituzione spetta in maniera concorrente al Presidente della Repubblica, con decisione presa in Consiglio dei ministri, e ai membri dell'Assemblea nazionale»; il secondo comma precisa che l'approvazione necessita di una maggioranza qualificata dei tre quarti dei membri del Parlamento<sup>86</sup>. La proposta di revisione, avanzata da Patrice Talon, è stata approvata dalla Camera all'unanimità – e dunque, date le circostanze esposte, dalla sola maggioranza – rendendosi così superflua l'indizione di referendum, obbligatorio qualora il consenso parlamentare non sia maggiore o uguale ai quattro quinti dei membri<sup>87</sup>.

L'approvazione della riforma costituzionale, oltre che essere stata votata da un Parlamento sostanzialmente monocolore, è avvenuta in termini brevissimi e in maniera quasi inaspettata. La seduta parlamentare del 31 ottobre al termine della quale l'Aula ha avallato la revisione era stata infatti pensata per votare una serie di leggi ideate a seguito di un “dialogo politico” voluto da Talon per tamponare la crisi politica in corso. In particolare, all'ordine del giorno vi era l'adozione di alcune leggi di amnistia per le persone coinvolte nelle manifestazioni di protesta organizzate a inizio maggio a seguito delle elezioni legislative. Nel corso della plenaria, il deputato Augustin Ahouanvoebla ha introdotto il progetto di legge di revisione, per il quale lui e nove dei suoi colleghi hanno chiesto l'esame con procedura d'urgenza, ai sensi dell'articolo 78 del Regolamento interno della Camera<sup>88</sup>. Il testo è stato esaminato e dibattuto nelle ore successive, per poi essere sottoposto ad una doppia votazione con scrutinio palese. A notte inoltrata, la legge di revisione è stata approvata con 83 voti favorevoli su 83.

Con *Décision DCC 19-504* del 6 novembre 2019 la Corte costituzionale, adita dal Presidente della Repubblica in sede di controllo *a priori* sulla legge di revisione costituzionale, ha validato quest'ultima tanto a livello di contenuti quanto di procedura adottata<sup>89</sup>. Sebbene il giudice costituzionale abbia avallato il *modus operandi* del Parlamento, che ha utilizzato una procedura in deroga a quella ordinaria prevista dall'art. 48-2 del regolamento dell'Aula (ai sensi del quale si configura come necessario l'esame in Commissione di tutti i progetti legislativi, prima di potersi deliberare in Assemblea<sup>90</sup>), è di tutta evidenza

---

<sup>86</sup> Nel tentativo di revisione costituzionale del 2017, il Parlamento aveva impedito il buon esito del progetto presidenziale; il 4 aprile dello stesso anno, la plenaria dell'Assemblea nazionale si era infatti espressa con sessanta voti favorevoli all'esame del progetto di legge, ventidue contrari e un astenuto, senza così raggiungere la maggioranza dei tre quarti dei membri richiesta dall'art. 154 della Costituzione.

<sup>87</sup> Cost. Benin, art. 155: « La révision n'est acquise qu'après avoir été approuvée par référendum, sauf si le projet ou la proposition en cause a été approuvé à la majorité des quatre cinquièmes des membres composant l'Assemblée nationale ».

<sup>88</sup> L'articolo recita: «La discussion immédiate d'un projet de loi, d'une proposition de loi, ou d'une proposition de résolution peut être demandée par le gouvernement ou par dix députés au moins. L'Assemblée nationale statue et se prononce sur l'opportunité de la discussion immédiate à main levée et sans débat ».

<sup>89</sup> Su cui sia permesso rinviare 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, n. 1, 2020.

<sup>90</sup> La disposizione prevede infatti che «Aucune affaire ne peut être soumise aux délibérations de l'Assemblée nationale sans avoir, au préalable fait l'objet d'un rapport écrit (ou verbal en cas de discussion immédiate) de la commission compétente au fond, en l'occurrence la commission des lois ».

la forzatura operata, considerato che il procedimento di approvazione di una revisione costituzionale dovrebbe configurarsi come aggravato a garanzia della rigidità e della primazia della Costituzione stessa<sup>91</sup>. Peraltro, la brevità dei tempi non ha permesso il confronto e la discussione né con le opposizioni (si ribadisce, del tutto assenti in Aula a seguito delle elezioni dell'aprile 2019), né in seno alla società civile, sollevando così perplessità ulteriori relative al mancato consenso che dovrebbe essere necessario presupposto di una revisione costituzionale, tanto che al suo raggiungimento mirano gli elevati *quorum* normalmente previsti per questi procedimenti.

È proprio sull'assenza di tale essenziale consenso che la Corte africana ha asserito l'illegittimità della legge costituzionale di revisione beninese, in quanto irrispettosa del "*principe du consensus*" di cui all'art. 10, c. 2, della *Charte africaine de la démocratie, des élections et de la bonne gouvernance*<sup>92</sup>, secondo cui «gli Stati contraenti devono assicurarsi che il processo di modifica o di revisione della loro Costituzione riposi su un consenso nazionale che comporti, ove necessario, il ricorso a un referendum». Secondo i giudici di Arusha, «il fatto che la revisione costituzionale sia stata adottata all'unanimità dall'Assemblea nazionale del Benin non può eliminare la necessità di consenso nazionale», il quale emergerebbe peraltro anche dagli ideali impressi nella Carta del dicembre 1990<sup>93</sup>. Per questo, la sentenza *Noudebouenou* del dicembre 2020 ordinava allo Stato beninese di abrogare la legge costituzionale di revisione, al fine di garantire ai cittadini la partecipazione diretta e libera da qualsiasi ostacolo di tipo politico, amministrativo o giudiziario alle elezioni e, dunque, indirettamente alla modifica della Costituzione<sup>94</sup>. Naturalmente, nessun seguito è stato dato dall'esecutivo nazionale alle parole della Corte africana.

Del resto, la revisione è servita a consolidare il predominio del Presidente. Non è stato, per ora, emendato il limite del doppio mandato presidenziale; al contrario, il nuovo art. 42 esplicita che «nessuno può, in nessun caso, esercitare il mandato di Presidente della Repubblica per più di due volte nell'arco della sua vita», rivedendo così la precedente formulazione linguistica, fonte di incertezza, secondo la quale «nessuno può esercitare più di due mandati presidenziali». La forma è mantenuta, come sovente avviene in contesti di involuzione democratica. Tuttavia, la facilità con la quale Talon è riuscito a modificare il testo, assieme alle circostanze favorevoli che egli ha creato per assicurarsi il pieno appoggio dell'assemblea legislativa, sono tali da indurre a ritenere quantomeno verosimile la possibilità di operare futuri interventi sulla Costituzione e aderire al cd. *third-termism*. Del resto, come accennato, uno dei pilastri della campagna

---

<sup>91</sup> Sul tema della revisione costituzionale in ottica comparata, G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, CEDAM, Padova, 2013, pp. 288-315.

<sup>92</sup> Su cui T. BLAISE, *La charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance*, in *Annuaire français de droit international*, 54, 2008, pp. 515-528.

<sup>93</sup> Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, *Noudebouenou c. Repubblica del Benin*, ric. n. 003/2020, sentenza 4 dicembre 2020, par. 65.

<sup>94</sup> Si vedano il commento alla decisione e le conseguenti riflessioni di O. D. AKINKUGBE, *Houngue Eric Noudebouenou v. Republic of Benin*, in *The American Journal of International Law*, n. 2, 2021, pp. 281-287.

elettorale di Talon del 2016 era proprio la costituzionalizzazione dell'obbligo di un solo mandato per il Capo di Stato, sì che non stupirebbe una nuova inversione di marcia. Non sarebbe sorprendente nemmeno l'utilizzo di un espediente come quello adoperato in Costa d'Avorio e in Guinea dove, lo si è detto, le riforme costituzionali erano state proprio nel senso di enunciare esplicitamente il limite del doppio mandato.

Lo strumento principale introdotto è invece quello del *parrainage*, ossia della “sponsorizzazione”. Il nuovo art. 44 Cost. prevede infatti che «nessuno può candidarsi alla funzione di Presidente della Repubblica o di vicepresidente della Repubblica se: [...] non è legittimamente sostenuto dagli eletti nelle condizioni e secondo le modalità fissate dalla legge». In attuazione della riserva di legge, l'art. 132 del Codice elettorale, così come modificato con *Loi n. 2019-43* del 15 novembre 2019, è da considerarsi legittimamente sponsorizzato il candidato che sia sostenuto da almeno il 10% dell'insieme dei deputati e dei sindaci in carica.

Ciò premesso, un ruolo fondamentale hanno allora giocato le elezioni locali svoltesi il 17 maggio 2020 per il rinnovo dei consigli, dei sindaci e dei vicesindaci in settantasette comuni del Paese, elezioni alle quali sono stati ammessi a competere solamente cinque partiti, di cui quattro appartenenti alla maggioranza di governo<sup>95</sup>. Secondo le regole previste nel nuovo Codice elettorale, i cittadini sono stati chiamati a scegliere i componenti dei consigli comunali, a loro volta incaricati di individuare il sindaco e i suoi vice (art. 189). Tuttavia, solamente le liste che ottengono almeno il 10% dei voti validamente espressi a livello nazionale e almeno il 10% dei voti espressi a livello di circoscrizione locale possono concorrere all'attribuzione dei seggi nel consiglio comunale (artt. 184 e 187). In attuazione di detta regola della “doppia soglia”, due partiti della maggioranza sono stati esclusi dall'attribuzione dei seggi, non potendo dunque nemmeno partecipare alla scelta del primo cittadino; il maggior consenso è stato invece raccolto dalla *Union Progressiste*, col suo 39,97 %, seguita dal *Bloc Républicain* (37,38 %) e dall'unico partito di opposizione *Force cauris pour un Bénin émergent* (14,98%)<sup>96</sup>.

Nel momento immediatamente successivo all'insediamento dei nuovi consigli, l'assenza di consenso tra i partiti ha generato un vero e proprio stallo politico, per cui in più di trenta comuni non è stato possibile individuare i sindaci. Il Parlamento monocamerale beninese si è allora repentinamente adoperato per approvare, con procedura d'urgenza, la *Loi n. 2020-13* del 4 giugno 2020 di interpretazione e completamento del codice elettorale del novembre 2019 (approvata all'unanimità), con la quale il potere di nomina dei primi cittadini è stato attribuito in capo al solo partito che abbia raccolto il maggiore consenso. La scelta è stata dunque centralizzata, essendo sfumata l'obbligatorietà di un accordo tra la

---

<sup>95</sup> Nelle precedenti elezioni locali, svoltesi nel 2015, i partiti in competizione erano invece trentaquattro.

<sup>96</sup> Si tratta peraltro di un partito di opposizione ritenuto particolarmente debole e influenzabile dalla maggioranza di governo.

maggioranza assoluta dei consiglieri comunali; è il partito (di maggioranza) stesso a individuare il soggetto idoneo a ricoprire la carica. Il quadro, così modificato, ha permesso l'insediamento di sindaci quasi totalmente di sensibilità politica vicina al Capo di Stato<sup>97</sup>.

Nonostante le numerose voci di protesta levatesi nel Paese, la modifica alla legislazione elettorale in corso di svolgimento delle operazioni di voto è stata avallata dalla Corte costituzionale, che con *Décision DCC 20-488* del 4 giugno 2020 ha sancito la conformità a Costituzione della *Loi n. 2020-13*<sup>98</sup>. Secondo il giudice delle leggi, l'intervento normativo sarebbe stato meramente interpretativo, non potendosi per questo parlare di novazione legislativa. È dunque pienamente legittima la norma che intervenga nel corso del procedimento elettorale, ove sia di interpretazione autentica; quest'ultima «non ha come oggetto quello di modificare le regole del gioco elettorale e [...] la sua stesura rientra tra le prerogative del legislatore».

L'assicurarsi sindaci leali ha costituito una mossa necessaria in vista delle elezioni presidenziali dell'11 aprile 2021, in ragione del menzionato meccanismo di *parrainage*. Infatti, alcuni potenziali candidati non avevano nemmeno potuto depositare la loro candidatura presso la CENA, in quanto impossibilitati a raccogliere il consenso della percentuale di deputati o sindaci richiesto dal Codice elettorale. Tale contesto ha aperto la via a un contenzioso dinanzi alla Corte costituzionale, adita da alcuni cittadini beninesi nell'intento di far dichiarare la legislazione elettorale illegittima, in quanto ostativa della possibilità di candidarsi liberamente. Giova a tal proposito ricordare come la Corte di Arusha abbia a più riprese affermato l'incompatibilità della Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli con le disposizioni nazionali variamente volte a impedire la presentazione di candidature indipendenti<sup>99</sup>.

Con *Décision DCC 21-11* del 7 gennaio 2021, la Corte costituzionale beninese ha affermato che «nessun potere costituito può controllare, modificare, sospendere o sopprimere un atto di volontà del potere costituente originario o derivato»; il potere di revisione esercitato dal Parlamento ai sensi degli artt. 154 e 155 della Costituzione è vincolato solamente al rispetto di questi ultimi, non potendo la volontà sottesa alle modifiche costituire «l'oggetto del controllo di costituzionalità, *a priori* o *a posteriori*, da parte della Corte costituzionale». Da tali considerazioni i giudici hanno desunto l'inammissibilità della domanda dei ricorrenti, la quale si sostanzierebbe nella richiesta di un controllo *a posteriori* sul contenuto della volontà sovrana espressa dall'Assemblea nazionale nei limiti dell'esercizio del potere di revisione.

<sup>97</sup> *Forces Cauris pour un Bénin émergent* ha ottenuto solamente 7 sindaci su 77.

<sup>98</sup> Per un'analisi della decisione, sia permesso segnalare V. CARLINO, La Corte costituzionale del Benin avalla la decisione del Parlamento di "interpretare" la legge elettorale nel corso dello svolgimento delle elezioni locali, in *Federalismi.it*, Focus Africa, n. 3, 2020.

<sup>99</sup> La prima decisione in tal senso è stata pronunciata il 14 giugno 2013, in un caso riguardante la Tanzania, su cui si veda V. PIERGIGLI, *La Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli giudica sulla violazione dei diritti di partecipazione politica e delle regole democratiche in Tanzania (Tanganika Law Society et al. v. Tanzania, 14 giugno 2013)*, in *Federalismi.it*, Focus Africa, n. 1, 2014.

Si rende necessario precisare che l'aspetto problematico della questione non risiede – o meglio, non principalmente – nella previsione di un meccanismo di “sponsorizzazione”, previsto a livello comparato anche in contesti pienamente democratici. Si pensi ad esempio alla Francia, laddove tale sistema di “filtraggio” delle candidature è presente sin dal 1962, ma della cui opportunità si discute tutt’oggi<sup>100</sup>. Ciò che preoccupa nel quadro beninese è la preponderanza delle forze di maggioranza in seno al Parlamento monocamerale, nonché nei consigli municipali locali, risultato di elezioni «not free or fair, as the implementation of new electoral rules effectively prevented all opposition parties from participating»<sup>101</sup>. Invero, il Presidente della Repubblica aveva a più riprese assicurato pubblicamente che i partiti di opposizione avrebbero ottenuto le “sponsorizzazioni” necessarie da parte dei deputati e dei sindaci della maggioranza, promettendo una competizione elettorale multipartitica. Nei fatti, però, così non è stato per i due principali partiti di opposizione (*Les Démocrates* e *Front pour la Restauration de la Démocratie*); solamente tre candidati sono stati ammessi dalla CENA: Patrice Talon; Alassane Soumanou di *Forces nouvelles pour un Bénin émergent*<sup>102</sup>; Corentin Kohoué, già appartenente al partito social-democratico del Paese e poi sospeso da quest’ultimo.

Come era prevedibile, le circostanze fin qui esposte hanno condotto a una nuova vittoria di Patrice Talon che, senza troppe sorprese, è stato rieletto al primo turno<sup>103</sup> con l’86,36% delle preferenze espresse; una vera e propria dimostrazione di forza nei confronti dei concorrenti, in una votazione con un tasso di partecipazione assestatosi al 50,17% degli aventi diritto. Nonostante i movimenti di protesta levatisi nel Paese nelle settimane immediatamente precedenti al voto, Talon ha prestato giuramento e si è (re)insediato alla Presidenza della Repubblica il 23 aprile 2021.

#### **4. Riflessioni conclusive: di luoghi diversi e percorsi ricorrenti**

Dopo aver constatato il repentino declino democratico beninese e averne ripercorso le tappe principali, è giunto il momento di chiederci cosa abbia da dirci l’esperienza di questo piccolo ma emblematico Paese. In effetti, la prima questione da evidenziare è come la situazione beninese non sia un caso isolato; al contrario, essa sembra inserirsi a pieno titolo in quella tendenza involutiva che, lo si è detto, pone a rischio la democrazia a livello globale. In questo senso, ci pare di poter affermare come i fenomeni di erosione

---

<sup>100</sup> Si veda, ex multis, J.-C. COLLIARD, *Les parrainages à l’élection présidentielle*, in *Les Nouveaux Cahiers du Conseil Constitutionnel*, n. 34, 2012, pp. 13-21.

<sup>101</sup> Freedom House, *Freedom in the World 2020*, Benin, cit.

<sup>102</sup> Si veda *supra* nota 93.

<sup>103</sup> Codice elettorale, art. 130, c. 1: «Le duo président de la République et vice-président de la République est élu à la majorité absolue des suffrages exprimés. Si celle-ci n'est pas obtenue au premier tour du scrutin, il est procédé à l'organisation d'un second tour. Sont admis au second tour, les deux duos de candidats ayant recueilli le plus grand nombre de suffrages au premier tour de scrutin».

possano riferirsi anche al continente africano, il quale li sta sperimentando in più di uno Stato. Tale considerazione deve essere contestualizzata alla luce di quella eterogeneità dell'area di cui si è detto.

Da una parte, è vero, com'è stato scritto, che nella regione «più che una perversione o un arretramento di regimi democratici pare si assista a una non maturazione della transizione democratica che dà luogo a regimi di tipo “ibrido” o “ambiguo”»<sup>104</sup>. Si pensi, ad esempio, alla tragica situazione del Mali, che dopo un breve periodo di stabilità sta vivendo una nuova e profonda crisi di legittimità, che ne dimostra tutta la fragilità. Il governo provvisorio, insediatosi dopo il colpo di stato organizzato dalle forze armate nazionali che nell'agosto 2020 ha costretto il Presidente in carica Ibrahim Boubacar Keïta alle dimissioni, ha subito esso stesso un colpo di stato, che nel maggio 2021 ha portato alla destituzione del Presidente e del Primo ministro *ad interim*, in un Paese la cui fragilità appare per ora insormontabile. In questi casi, sembra che sia proprio la fallita stabilizzazione dell'area, e dunque il mancato consolidamento della democrazia (finanche, in alcuni casi, della transizione stessa alla democrazia)<sup>105</sup>, ad aver costituito terreno fertile per i fenomeni di involuzione.

E tuttavia, non può d'altra parte ignorarsi il parallelismo tra quanto sta avvenendo tra le democrazie liberali più di successo dell'area<sup>106</sup> – tra cui, appunto, il Benin – e ciò a cui assistiamo in determinati contesti di tradizione giuridica occidentale (e non solo). Invero, la “*constitutional degradation*” sembra costituire un minimo denominatore comune a esperienze tra loro assai distanti e generalmente di difficile comparazione. Le cause, i protagonisti, gli strumenti, gli obiettivi rinvenibili nei vari studi di diritto interno sono in fondo i medesimi, generando così una sorta di “schema in bianco” del *backsliding* democratico da riempire di contenuto a seconda delle singole esperienze nazionali, la cui fragilità – o, al contrario, solidità – in termini di democrazia può certamente costituire un fattore importante nella tenuta delle garanzie a tutela di quest'ultima<sup>107</sup>.

Evidentemente, le specificità delle singole aree geografiche sono tali per cui detto “schema” non può poi venire meccanicamente ripetuto in maniera invariata. In tal senso, esperienze appartenenti al medesimo

---

<sup>104</sup> R. ORRÙ, Africa subsahariana: dalla “democrazia impossibile” alla “democrazia illiberale” senza passare per la “democrazia costituzionale”?, cit., p. 4131.

<sup>105</sup> Si pensi, ad esempio, al Ciad, uno dei Paesi africani dove le riforme ispirate dall'ondata democratica degli anni '90 non hanno mai condotto all'instaurazione di un regime democratico (neppure fragile e instabile). Nell'aprile 2021, il Presidente in carica Idriss Déby è morto a seguito di uno scontro a fuoco con un gruppo di ribelli, ciò che ha generato un vuoto di potere guardato con preoccupazione dagli osservatori internazionali, timorosi di una possibile espansione delle forze jihadiste nell'area, forti della ancor più pronunciata instabilità del Paese. Déby ricopriva la carica di Presidente in maniera ininterrotta sin dal dicembre 1990, a seguito del colpo di Stato attuato contro Hissène Habré, per poi essere rieletto ben 6 volte nell'ambito di elezioni ampiamente accusate di brogli e corruzione.

<sup>106</sup> Se è vero che, in questi Paesi, la democrazia non ha mai raggiunto risultati pienamente soddisfacenti e solidi, non debbono comunque ignorarsi i notevoli passi avanti compiuti.

<sup>107</sup> M. W. SVOLIK, Which democracies will last? Coups, incumbent takeovers and the dynamic of democratic consolidation, in *British Journal of Political Science*, n. 4, 2010, pp. 715-738; D. SLATER, B. SMITH, G. NAIR, Economic origins of democratic breakdown?, in *Perspectives on Politics*, n. 2, 2014, pp. 353-374.

contesto presentano generalmente un più elevato numero di punti di contatto. Con riferimento all’Africa, merita una particolare menzione il ruolo della Corte di Arusha che, come si è detto, in più di un’occasione ha condannato le azioni dell’esecutivo beninese. Com’è noto, l’implementazione di un sistema giurisdizionale regionale africano di tutela dei diritti fondamentali è alquanto recente<sup>108</sup>; creata sul finire degli anni Novanta e insediatasi per la prima volta nel 2006, la Corte africana dei diritti dell’uomo e dei popoli si è inizialmente tenuta “al riparo” da molte questioni, rigettandole per difetto di giurisdizione<sup>109</sup>. Dalla prima sentenza sul merito, pronunciata nel 2013, la essa ha invece dedicato un’attenzione incrementale al ruolo di guardiana della cd. Carta di Banjul, mostrando un certo attivismo che è andato a scontrarsi con la reticenza degli Stati membri nell’eseguire le decisioni<sup>110</sup>.

Ebbene, il contesto di involuzione democratica in corso ha costituito testimonianza ulteriore del ruolo sempre crescente della Corte di Arusha, sovente guardata dagli esponenti delle opposizioni, dagli attivisti e dai cittadini come luogo nel quale sfidare le decisioni illegittime delle maggioranze in carica, le torsioni operate sul circuito della rappresentanza e le revisioni costituzionali non consensuali<sup>111</sup>; al contempo, esso ha confermato come la difficoltà principale nell’effettività del sistema africano di tutela dei diritti risieda nella mancata attuazione delle sentenze da parte degli Stati parti .

In effetti, il contenzioso avviato dinanzi alla Corte africana pare confermare la teoria per cui questa può servire da luogo ove far udire le voci delle opposizioni, troppo spesso messe a tacere a livello interno, nell’intento di innescare il cambiamento sociale<sup>112</sup>. Impossibilitati a rivolgersi in maniera effettiva alle istituzioni nazionali, numerosi attori della vita politica e civile locale adiscono la Corte regionale come forma di attivismo, pur nella consapevolezza che le decisioni di quest’ultima rimangono sovente inascoltate e disattese (come avvenuto, lo si è detto, in Benin). Tuttavia, ciò non esclude l’utilità del ricorso al giudice internazionale, il quale innesca comunque un meccanismo di responsabilizzazione dei Governi chiamati in causa, il cui operato sarà posto sotto i riflettori dell’intera comunità internazionale.

Da un lato, il rischio è quello di sminuire il ruolo della Corte africana, nonché di alimentare la resistenza di numerosi Stati nei confronti della sua giurisdizione. Un rischio peraltro concretizzatosi in tempi assai

---

<sup>108</sup> In argomento, si vedano L. LOLLINI, La Corte africana dei diritti dell’uomo e dei popoli e il “nuovo” sistema regionale di protezione dei diritti fondamentali, in L. CAPPUCCIO, A. LOLLINI, P. TANZARELLA (cur.), *Le Corti regionali tra stati e diritti*, ESI, Napoli, 2012, pp. 203-254; R. ORRÙ, Il sistema regionale africano dei diritti: prolegomeni a una vicenda evolutiva nel segno della complessità multilivello, in L. MEZZETTI, C. PIZZOLO (cur.), *Diritto costituzionale transnazionale. Atti del seminario internazionale di studi*, Bologna, 6 marzo 2012, *Filodiritto*, Bologna, 2013, pp. 193-254; G. PASCALE, *La tutela internazionale dei diritti dell’uomo nel continente africano*, Jovene, Napoli, 2017.

<sup>109</sup> Si veda V. PIERGIGLI, La protezione dei diritti fondamentali davanti alla Corte africana tra segnali di consolidamento ed istanze di riforma, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2, 2016, pp. 365-394.

<sup>110</sup> Si rinvia in tema a V. PIERGIGLI, La Corte africana dei diritti dell’uomo e dei popoli e il mito di Sisifio, in *Lo Stato*, n. 1, 2018, pp. 439-465.

<sup>111</sup> Così anche O. D. AKINKUGBE, *Houngue Eric Noudehouenou v. Republic of Benin*, cit., p. 281.

<sup>112</sup> *Ivi*, p. 285.

recenti; nell'aprile 2020, il Benin ha revocato la dichiarazione di «permettere ai singoli, così come alle organizzazioni non governative (ONG) dotate di statuto di osservatrici presso la Commissione, di introdurre questioni direttamente»<sup>113</sup> dinanzi alla Corte, possibilità prevista agli artt. 5, c. 3 e 34, c. 6 del Protocollo alla Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli di creazione di una Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli<sup>114</sup>. Dei trenta Stati aderenti al menzionato Protocollo, solamente dieci avevano deciso di garantire una tale possibilità; ad oggi, essa è assicurata solamente in Burkina Faso, Gambia, Ghana, Malawi, Mali e Tunisia. Il Ruanda ha infatti ritirato la sua adesione nel 2016, per poi essere seguita dalla Tanzania nel 2019 e da Benin e Costa d'Avorio nel 2020. Da leggere nel prisma della menzionata reticenza africana al riconoscimento di una giurisdizione regionale, la questione è indubbiamente legata anche al progredire dell'involuzione democratica in corso nel continente, per la quale la Corte potrebbe costituire un argine.

Dall'altro lato, infatti, seppur contrastato dai Paesi che hanno ratificato il Protocollo al ricorso al giudice regionale africano pare doversi guardare con favore proprio in quanto potenzialmente in grado di frenare, o comunque puntare la luce, sui meccanismi illiberali innescati nell'area; ciò che pare testimoniato proprio dall'ostilità delle autorità nazionali.

In effetti, una volta appurata l'erosione in corso a livello globale e dopo averne rintracciato “meccanismi” e cause comuni che si ripetono nei vari contesti nazionali, l'unica soluzione percorribile pare essere quella di guardare ai possibili rimedi. Se la democrazia costituzionale è indubbiamente in pericolo, cosa possiamo fare per salvarla, tramite gli strumenti che essa stessa prevede?

---

<sup>113</sup> Art. 5, c. 3 del Protocollo: «La Cour peut permettre aux individus ainsi qu'aux organisations non gouvernementales (ONG) dotées du statut d'observateur auprès de la Commission d'introduire des requêtes directement devant elle conformément à l'article 34(6) de ce Protocole».

<sup>114</sup> *Ivi*, art. 34, c. 6: «A tout moment à partir de la ratification du présent Protocole, l'Etat doit faire une déclaration acceptant la compétence de la Cour pour recevoir les requêtes énoncées à l'article 5(3) du présent Protocole. La Cour ne reçoit aucune requête en application de l'article 5(3) intéressant un Etat partie qui n'a pas fait une telle déclaration».