



ACP-EU JOINT PARLIAMENTARY ASSEMBLY  
ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE PARITAIRE ACP-UE

*Commissione politica*

---

05.07.2016

# PROGETTO DI RELAZIONE

sui limiti costituzionali ai mandati presidenziali

Commissione politica

Relatore: Ignazio Corrao  
Tulia Ackson (Tanzania)

## PARTE B: MOTIVAZIONE

## Introduzione

Al giorno d'oggi tutti i continenti conoscono limiti ai mandati, applicabili ai sistemi sia parlamentari sia presidenziali. Tali limiti, tuttavia, sono particolarmente pertinenti nei sistemi parlamentari che riconoscono al parlamento il diritto di far cadere il governo adottando una mozione di sfiducia. Nei sistemi presidenziali, invece, il mandato sia del governo sia dell'assemblea legislativa è fisso e indipendente e il governo non necessita del sostegno e della fiducia dell'assemblea legislativa. Nelle costituzioni democratiche di taluni Stati, pertanto, sono stati introdotti, quale elemento fondamentale per la democrazia, dei limiti al mandato presidenziale, onde evitare che il presidente in carica sfrutti indebitamente la propria posizione e assicurare che il governo agisca nell'interesse dell'elettorato, tenendo elezioni e definendo un calendario politico prevedibile.

Benché non esista un unico modello di democrazia, dal momento che i sistemi democratici possono assumere forme diverse e ciascun paese ha il diritto di sviluppare una propria cultura democratica, è importante notare che l'accordo di Cotonou ribadisce che la democratizzazione, lo sviluppo e la tutela delle libertà fondamentali e dei diritti dell'uomo sono elementi connessi tra loro, che si rafforzano a vicenda. Nei paesi in cui le autorità pubbliche si dimostrano incapaci di assicurare l'uguaglianza di fronte alla legge, la trasparenza delle procedure decisionali, lo Stato di diritto, l'indipendenza e l'imparzialità della magistratura o il diritto di ciascun cittadino di votare periodicamente in elezioni libere ed eque, i limiti ai mandati presidenziali possono essere visti come un modo per applicare efficacemente i principi democratici riconosciuti a livello universale alla base dell'organizzazione di uno Stato, nell'intento di assicurarne la legittimità dell'autorità e la legalità dell'azione.

La questione dell'opportunità di prevedere dei limiti ai mandati quale elemento centrale delle democrazie, tuttavia, rimane controversa in Africa<sup>1</sup>. L'introduzione di limiti ai mandati presidenziali nelle costituzioni, oltretutto, non è di per sé garanzia che i presidenti non provino a prolungare la propria permanenza al potere<sup>2</sup> e l'attuazione e l'applicazione di tali disposizioni resta, pertanto, problematica.

### 1. Evoluzione e tendenze attuali

All'inizio degli anni Novanta, molti paesi africani hanno vissuto una stagione di cambiamento attraverso la cosiddetta terza ondata di democratizzazione, caratterizzata da transizioni ineguali e complesse da regimi non democratici a sistemi democratici<sup>3</sup>, con la conseguente apertura di uno spazio politico.<sup>4</sup> Parallelamente sono state condotte rivoluzioni costituzionali

---

<sup>1</sup> Il 72 % dei paesi che prevedono dei limiti ai mandati presidenziali ne sta discutendo l'abrogazione. Cfr. Dulani, B.M., *Personal Rule and Presidential Term Limits in Africa*, Michigan State University, 2011, pag. 115.

<sup>2</sup> Fombad, C., e Inegbedion, N., *Presidential Term Limits and Their Impact on Constitutionalism in Africa*, in Fombad, C., e Murray, C., *Fostering constitutionalism in Africa*, University of Pretoria, 2010, pag. 21.

<sup>3</sup> Huntington, J.S., *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, University of Oklahoma, 1992, pag. 15. Cfr. anche: Fombad, C.M., *Challenges to Constitutionalism and Constitutional Rights in Africa and the Enabling Role of Political Parties: Lessons and Perspectives from South Africa*, presentato a un seminario del SAIFAC, Johannesburg, luglio 2005.

<sup>4</sup> Vorrath, J., *African Development: Political Trends in Recent Elections in Sub-Saharan Africa*, German Development Institute, 2011. Disponibile all'indirizzo < [HYPERLINK "https://www.die-](https://www.die)

volte a porre fine a lunghissime permanenze al potere mediante l'introduzione di limiti ai mandati presidenziali. Stando ad Afrobarometer, delle 64 costituzioni adottate o modificate tra il 1990 e il 2010, 49, vale a dire oltre tre quarti, prevedevano limiti ai mandati<sup>1</sup>. Un inizio promettente, almeno sotto il profilo giuridico e formale.

Alcune costituzioni contengono disposizioni che limitano i mandati presidenziali a due da quattro o cinque anni, o al massimo due da sei o sette anni, mentre altre prevedono mandati da cinque o sette anni, o diversi mandati non consecutivi, e altre ancora non impongono alcun limite. Attualmente, 20 dei 54 paesi dell'Africa subsahariana prevedono un limite di due mandati.<sup>2</sup>

Ora, però, sembra emergere una preoccupante inversione di tendenza volta a fare un passo indietro rispetto alle disposizioni costituzionali, che vede i presidenti cercare il modo per disfarsi dei limiti ai mandati.

Le principali strategie per aggirare i limiti ai mandati che possono essere individuate sono quattro: usare una magistratura debole per interpretare in modo creativo i limiti ai mandati a favore del presidente in carica; sfruttare il parlamento per prolungare la permanenza al potere oltre i termini statuiti, senza abolire i limiti ai mandati; abolire i limiti ai mandati mediante referendum oppure attraverso il parlamento; e sfruttare le scappatoie giuridiche. La strategia della successione, inoltre, è un'altra tendenza che va affermandosi.<sup>3</sup> A riprova di tale evoluzione, tra il 1994 e il 2009 24 leader hanno cercato di modificare i limiti ai mandati, dodici riuscendoci e nove scontrandosi con una dura resistenza per poi abbandonare l'intento.<sup>4</sup> In tempi più recenti, tra il 2000 e il 2015, 26 leader africani hanno cercato di eliminare, o almeno estendere, i limiti ai mandati presidenziali<sup>5</sup>, dieci dei quali hanno centrato l'obiettivo.<sup>6</sup>

## 2. Obiettivi dei limiti costituzionali ai mandati presidenziali

*I limiti ai mandati consentono e consolidano:*<sup>7</sup>

la competizione politica e l'alternanza dei partiti; la cultura democratica e lo Stato di diritto; il diritto di eleggere i leader; il costituzionalismo; la stabilità; la responsabilità e la reattività del governo; il buon governo; la partecipazione popolare; nuove idee e prospettive; la lotta al carrieroismo; una migliore rappresentatività delle preferenze degli elettori; la partecipazione su un piano di parità alla vita politica nel candidarsi a una funzione pubblica.

*I limiti ai mandati prevengono:*

---

gdi.de/uploads/media/BP\_18.2011.pdf" \t "\_blank" [https://www.die-gdi.de/uploads/media/BP\\_18.2011.pdf](https://www.die-gdi.de/uploads/media/BP_18.2011.pdf)>; visitato l'ultima volta il 21 marzo 2016.

<sup>1</sup> Dulani, B., *African Publics Strongly Support Term Limits, Resist Leaders' Efforts to Extend Their Tenure*, Afrobarometer, dispaccio n. 30, 25 maggio 2015, pag. 2.

<sup>2</sup> Byemelwa, A., *How African Strongmen Defy Term Limits*, The Citizen, 2 marzo 2016.

<sup>3</sup> Vencovsky, D., *Presidential Term Limits in Africa*, Conflict Trends 2, 2007, pag. 20.

<sup>4</sup> Dulani (2011).

<sup>5</sup> Dulani (2011).

<sup>6</sup> Magaisa, A., *Presidential Term-Limits in Africa*, 2015.

<sup>7</sup> Cfr. la Carta africana per la democrazia, le elezioni e la governance dell'Unione africana, 2004, nonché gli strumenti dell'ECOWAS.

la permanenza al potere per un periodo di tempo molto lungo; le pratiche corruttive; una destabilizzazione che sfocia in violenze e guerre; la monopolizzazione e la concentrazione del potere; l'arricchimento e la tendenza a personalizzare il potere e i sistemi di governo; il culto della personalità; lo stretto controllo dei privilegi legati alla presidenza; le reti clientelari; i rapporti clientelari con l'elettorato; la cultura dell'impunità; il controllo e l'abuso di organismi e fondi pubblici; vantaggi politici indebiti; la permanenza al potere mediante strategie sleali.

### 3. Argomentazioni contrarie ai limiti ai mandati presidenziali – dibattito

Mentre sono in corso discussioni sull'opportunità dei limiti ai mandati, sono state addotte svariate ragioni che ne giustificherebbero l'abolizione. Innanzitutto, l'argomentazione più comune è che, limitando la volontà degli elettori di confermare un presidente in carica, mentre la democrazia prevede un governo del popolo, per il popolo e dal popolo, i limiti ai mandati sarebbero contrari ai principi democratici<sup>1</sup>.

In secondo luogo, quando un paese con un passato di conflitti civili ha fatto progressi verso la pace e la stabilità, l'alternanza alla carica di presidente rischierebbe probabilmente di far ripiombare il paese nella guerra.

In terzo luogo, le interpretazioni divergerebbero circa l'applicazione di una disposizione che prevede un limite ai mandati adottata nel contesto di un mandato.<sup>2</sup>

Le altre principali argomentazioni avanzate, altrimenti, sono la mancanza di leader che possano vantare un'esperienza simile e l'idea che l'alternanza dei presidenti pregiudichi la continuità dei progetti di sviluppo.<sup>3</sup>

Difficilmente, tuttavia, simili argomentazioni superano un esame critico. In generale, le istituzioni e le commissioni elettorali africane non sono sufficientemente indipendenti per destituire un presidente indesiderabile e le elezioni non sono sempre libere ed eque, ma spesso caratterizzate da frodi e irregolarità notevoli. Pur restringendo le scelte democratiche, pertanto, i limiti ai mandati non sono contrari ai principi democratici e, anzi, rimangono la soluzione migliore, considerato che le istituzioni nel complesso non sono sufficientemente affidabili da tradurre la volontà popolare in realtà politica. La competizione politica nell'Africa sub-sahariana, infatti, non è abbastanza sviluppata per sostenere una scelta democratica.<sup>4</sup>

Quanto alla seconda argomentazione, nessun paese è mai crollato per il semplice fatto che un presidente abbia volontariamente lasciato la propria carica nel rispetto dei limiti imposti ai mandati. Anzi, come andrebbe messo chiaramente in rilievo, casomai è vero il contrario.

---

<sup>1</sup> Tabarrok, A., *A Survey, Critique and New Defense of Term Limits*, The CATO Journal, 1994, disponibile all'indirizzo: < [HYPERLINK "http://object.cato.org/sites/cato.org/files/serials/files/cato-journal/1994/11/cj14n2-9.pdf"](http://object.cato.org/sites/cato.org/files/serials/files/cato-journal/1994/11/cj14n2-9.pdf) < <http://object.cato.org/sites/cato.org/files/serials/files/cato-journal/1994/11/cj14n2-9.pdf>>; visitato l'ultima volta il 24 marzo 2016.

<sup>2</sup> Tabarrok, A., *La Limitation du Nombre de Mandats Presidentiels en Afrique Francophone*, Revue électronique Afrilex, n. 3, 2003, pag. 158-159.

<sup>3</sup> Okuku, J.A., *Beyond "Third Term" Politics; Constitutional Amendments and Museveni's Quest for Life Presidency in Uganda*, Institute for Global Dialogue, Occasional Paper, n. 48, 2005.

<sup>4</sup> Armstrong, B., *"Ne Touche Pas à ma Constitution": Pressures and Presidential Term Limits*, tesi cum laude, Northwestern University, 2011, pag. 14.

Per quanto concerne le questioni interpretative, i mezzi interpretativi moderni cui ricorrono le corti internazionali e regionali solitamente seguono il *principe d'efficacit *, secondo cui deve essere privilegiata l'interpretazione pi  favorevole all'effetto perseguito con la legge in questione.<sup>1</sup>

Quanto, poi, alle ultime argomentazioni, nessun presidente   insostituibile, a prescindere da quanto abbia saputo fare, soprattutto considerato che all'Africa non mancano i bravi leader<sup>2</sup> e che i bravi leader dovrebbero saper creare istituzioni forti (piuttosto che "uomini forti"), che continuino a operare anche una volta terminato il loro mandato e consentano di assicurare la continuit  dei progetti intrapresi.

#### 4. Conclusioni

Il passato coloniale dovrebbe ricordarci che sono innanzitutto i cittadini di un paese a dover valutare la legittimit  del proprio presidente. Per quanto rispettati, i limiti ai mandati non sono riusciti a dissuadere tutti i leader africani in carica dal cercare di manovrare le leve del potere per restare al proprio posto, talvolta appropriandosi indebitamente degli aiuti internazionali. Il fatto che un presidente sia disposto a far volontariamente sprofondare un paese nei disordini solo per assicurarsi un altro mandato   dimostrazione di grande irresponsabilit  nella propria ambizione.<sup>3</sup> La transizione attraverso le armi, piuttosto che attraverso le urne, tuttavia, porta alla disintegrazione della democrazia e dei processi pacifici. La crescente consapevolezza nella societ  civile della necessit  di consolidare la cultura democratica attraverso una competizione politica effettiva ed equa, intanto, si traduce in un rifiuto di massa sempre pi  importante del modello del presidente a vita<sup>4</sup>, come dimostra una recente indagine per cui il 75 % degli africani preferisce che siano previsti dei limiti ai mandati.<sup>5</sup>

Come affermato da Yoweri Museveni nel 1986, il principale problema dell'Africa sono i leader che non vogliono lasciare il potere. Gli eventuali inconvenienti dei limiti ai mandati sono largamente compensati dai numerosi benefici che questi offrono. Un passaggio del potere pacifico ed equo, sulla base di una partecipazione elettorale libera con media altrettanto liberi,   fondamentale per la giustizia, la pace, la stabilit  politica e lo sviluppo.

---

<sup>1</sup> Loada (2003), pag. 162-163.

<sup>2</sup> Warioba, J.S., *Political Succession in East Africa*, in Peter, C.M., e Kopsieker, F., *Political Succession in East Africa. In Search of Limited Leadership*, 2006, pag. 1.

<sup>3</sup> Rakgomo, S., *Presidential Term Limits in Africa: the Real Story*, sito web Mmegionline, 2015; disponibile all'indirizzo: <http://www.mmegi.bw/index.php?aid=52990&dir=2015/july/31>.

<sup>4</sup> Rotberg, R. I., *"Third-Term-Itis" and the Crisis of Authoritarianism Across Africa*, 4 novembre 2015; disponibile all'indirizzo: < HYPERLINK "https://www.chathamhouse.org/event/third-term-it-is-and-crisis-authoritarianism-across-africa" \l "sthash.9tWGq6cF.dpuf" <https://www.chathamhouse.org/event/third-term-it-is-and-crisis-authoritarianism-across-africa#sthash.9tWGq6cF.dpuf>>.

<sup>5</sup> La cifra riportata riguarda i sistemi presidenziali. Per quelli parlamentari, il 73 % preferisce che siano previsti limiti ai mandati. Cfr. Dulani (2015), pag. 3.