

La Corte costituzionale dello
Zimbabwe si pronuncia sulla
validità delle prime elezioni
del dopo-Mugabe



La Corte costituzionale dello Zimbabwe si pronuncia sulla validità delle prime elezioni del dopo-Mugabe*

Nota a Corte costituzionale dello Zimbabwe, Nelson Chamisa v. Emmerson Dambudzo Mnangagwa and Others (CCZ 42/18)

Il 30 luglio 2018 si sono svolte in Zimbabwe elezioni che non pare esagerato definire storiche, poiché ad esse non ha partecipato Robert Mugabe, il Presidente-dittatore destituito il 21 novembre 2017 dopo 37 anni ininterrotti al potere (1980-2017). Tale evento ha rappresentato un momento importante di speranza collettiva ed un primo, seppur estremamente fragile, passo del Paese verso un ordinamento democratico. I decenni precedenti, infatti, si erano caratterizzati, come tristemente noto, per una sistematica violazione dei diritti fondamentali, una dura repressione contro gli oppositori, un forte isolamento internazionale (il Paese nel 2003 era uscito anche dal Commonwealth), una corruzione endemica, nonché una grave crisi economica. La svolta politica – l'impressione è che si sia trattato di un “golpe morbido”, anche se alcuni osservatori l'hanno definito un vero e proprio colpo di stato¹ – si è verificata nel novembre 2017, quando Mugabe è stato messo agli arresti domiciliari per mano dell'esercito e dopo poco altresì rimosso da leader del partito *Zimbabwe African National Union – Patriotic Front* (ZANU–PF), lo storico partito che aveva governato il Paese dal 1980. Il 21 novembre Mugabe ha poi rassegnato le dimissioni, prima che si concludesse la procedura di *impeachment* nei suoi confronti, che doveva essere approvata dal Parlamento in seduta comune (art. 97 Cost.). Tre giorni dopo, il 24 novembre, sulla base della procedura prevista dalla Costituzione², ha giurato come

* Nota valutata dalla Direzione del Focus.

¹ Ad esempio, J. BRICKHILL, *Coup and Constitution in Zimbabwe Part 1: The Military Action is Profoundly Unconstitutional*, in *Oxford Human Rights Hub*, 18 novembre 2017, <http://ohrh.law.ox.ac.uk/coup-and-constitution-in-zimbabwe-part-1-the-military-action-is-profoundly-unconstitutional/>.

² Secondo l'art. 14 della *Sixth Schedule* della Costituzione, in caso di morte, dimissioni o destituzione del Presidente, spetta al partito politico dell'ex Presidente la nomina di quello nuovo, la quale deve essere notificata allo *Speaker* dell'Assemblea Nazionale entro 90 giorni. A quel punto il giuramento del nuovo Presidente deve avvenire entro 48 ore. Nel caso di specie, il ZANU-PF ha indicato come nuovo Presidente Emmerson Mnangagwa. Su tale procedura, prevista esclusivamente per le elezioni del 2013 e per quelle dei successivi dieci anni, cfr. J. BRICKHILL, *Coup and Constitution in Zimbabwe Part 2: A*

nuovo Presidente dello Zimbabwe Emmerson Mnangagwa, detto il “Coccodrillo”. Quest’ultimo era stato uno dei membri di spicco del partito ZANU-PF, vicepresidente dal 2014 al 2017 e per lungo tempo braccio destro di Mugabe, prima che Mugabe stesso decidesse di rimuoverlo dall’incarico di vicepresidente all’inizio di novembre 2017, accusandolo di slealtà nei suoi confronti.

Sebbene le elezioni del 30 luglio 2018 abbiano riguardato altresì il rinnovo dei membri del Parlamento e dei consiglieri a livello locale, è evidente come l’interesse maggiore si sia rivolto alle elezioni presidenziali, alle quali si erano presentati 23 candidati, di cui 19 uomini e quattro donne. I principali candidati erano Emmerson Mnangagwa, del già ricordato ZANU-PF, e Nelson Chamisa, leader del partito rivale *Movement for Democratic Change – Alliance* (MDC-Alliance), erede di Morgan Tsvangirai, deceduto pochi mesi prima delle elezioni, storica guida del suddetto partito, il quale aveva incarnato per lungo tempo l’alternativa allo strapotere del ZANU-PF di Mugabe. Sebbene in tono decisamente minore rispetto alle precedenti tornate elettorali, non sono mancati gravi episodi di violenza nel periodo preelettorale, come nel caso del tentato omicidio di Mnangagwa nel corso del comizio tenutosi il 23 luglio 2018 nel White City Stadium di Bulawayo, la seconda città del Paese.

Il giorno successivo alle elezioni, il 31 luglio 2018, la Commissione elettorale ha proclamato i risultati delle elezioni legislative, che vedevano una netta vittoria del ZANU-PF, mentre ha annunciato come fosse necessario altro tempo prima di poter proclamare l’esito delle elezioni presidenziali. Come prevedibile, tale ritardo ha spinto i sostenitori di Chamisa alla mobilitazione. Alle proteste e manifestazioni organizzate dall’opposizione l’esercito ha reagito con violenza, in alcuni casi sparando sui manifestanti, causando la morte di sei civili e il ferimento di 35. Tali violenze sono state aspramente criticate da tutte le missioni internazionali di osservazione elettorale, tra cui anche quella dell’Unione Europea, le quali hanno presentato una nota congiunta di condanna³. Anche la Commissione d’inchiesta nominata mesi dopo da Mnangagwa ha riconosciuto come l’uso della forza fosse stato sproporzionato⁴. Il 3 agosto la Commissione elettorale si è vista *de facto* costretta ad annunciare l’esito delle elezioni presidenziali, proclamando vincitore Emmerson

Path Back to Constitutionalism, in *Oxford Human Rights Hub*, 20 novembre 2017, <http://ohrh.law.ox.ac.uk/coup-and-constitution-in-zimbabwe-part-2-a-path-back-to-constitutionalism/>

³ *Joint Statement by International Election Observation Missions to Zimbabwe’s Harmonised Elections 30 July 2018*, 2 agosto 2018, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/joint_statement_by_ieoms_zimbabwe_2018_1322.pdf

⁴ Su cui si veda J. BRICKHILL, *Coup, Constitution and Commission: Commission of Inquiry into Zimbabwean Electoral Violence Confirms Military Killings of Civilians*, in *Oxford Human Rights Hub*, 21 dicembre 2018, <http://ohrh.law.ox.ac.uk/coup-constitution-and-commission-commission-of-inquiry-into-zimbabwean-electoral-violence-confirms-military-killings-of-civilians/>

Mnangagwa con una maggioranza superiore al 50% (50,8% contro il 44,3% di Chamisa), sufficiente pertanto ad evitare il ballottaggio. Le stime raccolte dall'opposizione e da diverse ONG, tuttavia, sembravano attribuire la vittoria a Chamisa, oltre al fatto che il tasso di partecipazione definitivo (82,5%) risultava decisamente superiore rispetto a quello annunciato dalla Commissione elettorale subito dopo la chiusura dei seggi (75%)⁵.

I forti sospetti di irregolarità nel corso del procedimento elettorale, ed in particolare sull'operato della Commissione elettorale, hanno spinto Nelson Chamisa a presentare ricorso alla Corte costituzionale (così come previsto dall'art. 93 Cost.), contestando la validità delle elezioni presidenziali (caso *Nelson Chamisa v. Emmerson Dambudzo Mnangagwa and Others*)⁶. In tale ricorso si richiedeva che le elezioni venissero dichiarate “not free and fair”, che l'elezione di Mnangagwa fosse dichiarata illegittima e che al suo posto venisse proclamato Presidente dello Zimbabwe Nelson Chamisa. In alternativa, venivano richieste nuove elezioni presidenziali, da tenersi entro sessanta giorni. Investita della questione, la Corte costituzionale si è pronunciata sul ricorso confermando all'unanimità Mnangagwa quale Presidente del Paese. Le argomentazioni della Corte sono di tipo formale-procedurale e di tipo sostanziale. Da un punto di vista procedurale, la Corte evidenziava come il ricorrente, Chamisa, non avesse rispettato i termini previsti dal combinato disposto art. 93 c. 1 Cost. e art. 23 c. 2 delle *Constitutional Court Rules, 2016*. Sebbene, infatti, il ricorso alla Corte costituzionale fosse stato effettuato nel rispetto dei sette giorni dalla data della proclamazione dei risultati delle elezioni (così come previsto dalla Carta costituzionale), non era stato rispettato il termine, anch'esso di sette giorni, previsto dalle *Constitutional Court Rules* per la notifica del ricorso ai convenuti. A Mnangagwa e agli altri convenuti era stato infatti notificato il ricorso con un giorno di ritardo. Nonostante il mancato rispetto dei termini, la Corte ha tuttavia deciso, “alla luce dell'importanza della questione” e “considerato l'interesse pubblico”, di condonare tale mancanza, nell’“interesse della giustizia”.

Nel merito, Chamisa lamentava numerose irregolarità commesse dalla Commissione elettorale, le quali avevano avuto nel complesso l'effetto di compromettere il corretto svolgimento delle elezioni. La Corte iniziava il proprio ragionamento affermando il principio di presunzione di validità della dichiarazione del risultato elettorale. Come conseguenza di tale principio, spettava al ricorrente l'onere della prova, vale a dire provare le irregolarità commesse nel corso del procedimento elettorale. La Corte evidenziava in maniera

⁵ Su tali questioni cfr. J. BRICKHILL, *Coup, Constitution and the Count: Zimbabwe's Disputed Elections*, in *Oxford Human Rights Hub*, 7 agosto 2018, <http://ohrh.law.ox.ac.uk/coup-constitution-and-the-count-zimbabwes-disputed-elections/>

⁶ CCZ 42/18.

ampiamente condivisibile, tuttavia, come non tutte le irregolarità conducessero necessariamente all'annullamento delle elezioni. La regola generale è infatti quella per cui le elezioni possono essere annullate solamente nel caso in cui venga provato che le irregolarità sono state talmente gravi da determinare una palese violazione della legge e da inficiare il risultato finale delle stesse. In altre parole – secondo, peraltro, una giurisprudenza condivisa in maniera sostanzialmente unanime dalla generalità delle Corti costituzionali, delle Corti Supreme e delle Corti elettorali – l'annullamento delle elezioni rappresenta l'*extrema ratio*⁷.

I giudici costituzionali continuavano il proprio ragionamento sottolineando il fatto che tutte le irregolarità denunciate da Chamisa (relative, ad esempio, al fatto che in 16 seggi elettorali i risultati fossero stati identici, alla disparità tra il numero dei voti espressi per le elezioni legislative e per quelle presidenziali, alla presenza di alcuni seggi elettorali “fantasma” che non apparivano nella lista ufficiale dei seggi, o ancora al fatto che il numero dei voti espressi eccedesse il numero dei votanti registrati, e altre ancora⁸) fossero quantomai “generiche”, prive di dati che ne indicassero le loro “particolarità e specificità”. Secondo la Corte la “*primary source evidence*” sarebbe stata data dal contenuto delle urne stesse: tale contenuto, infatti, “se confrontato con gli annunci effettuati dalla Commissione elettorale dello Zimbabwe e con le prove a disposizione del ricorrente, avrebbe consentito alla Corte di avere un quadro chiaro relativamente ad eventuali irregolarità o illeciti commessi”. I giudici costituzionali evidenziavano come tale prova regina non fosse stata presentata, nonostante la legge avesse previsto efficaci strumenti per contestare il risultato della consultazione elettorale. L'art. 67A dell'*Electoral Act* permette infatti di chiedere il riconteggio del voto entro 48 ore, e l'art. 70 consente di richiedere alla Corte elettorale un ordine per dissigillare le urne. Chamisa, tuttavia, “[aveva] scelto di non esercitare tal[i] diritt[i]”, sostenendo che prima che egli fosse effettivamente riuscito ad ottenere l'ordine di riaprire le urne, il loro contenuto sarebbe già stato manipolato. A suo avviso, pertanto, si sarebbe trattato di un “esercizio futile”. La Corte costituzionale affermava poi che, sempre al fine di provare le irregolarità sopra richiamate, il ricorrente avrebbe potuto presentare dinanzi alla Corte copia dei documenti V11 (vale a dire i documenti contenenti i risultati di ciascun seggio elettorale, firmati dai rappresentanti di lista presenti) di tutti i seggi elettorali in cui aveva propri rappresentanti di lista, in modo tale da permettere un raffronto tra i suoi documenti V11 e quelli dei seggi. La Corte concludeva la propria analisi rigettando il ricorso, ribadendo come

⁷ Cfr. S. Bolle, *Les juridictions constitutionnelles africaines et les crises électorales*, 5ème Congrès de l'ACCPUF, Cotonou, 2009, pp. 92-94, https://www.accpuf.org/images/pdf/publications/actes_des_congres/c5/13-Les-JC-africaines-et-les-crisis-electorales.pdf

⁸ Su queste e altre irregolarità si rinvia a J. BRICKHILL, *Coup, Constitution and the Court: Zimbabwean Constitutional Court Whitewashes Flawed Rigged Elections*, in *Oxford Human Rights Hub*, 24 agosto 2018, <http://ohrh.law.ox.ac.uk/coup-constitution-and-the-court-zimbabwean-constitutional-court-whitewashes-flawed-rigged-elections/>

Chamisa non avesse presentato prove “chiare, sufficienti, dirette e credibili” tali da dimostrare l’esistenza di irregolarità in grado di compromettere l’esito del voto e pertanto confermando Mnangagwa quale Presidente del Paese.

E’ stato opportunamente evidenziato che, se da un lato tutte le denunce di Chamisa sono state respinte per mancanza di prove certe, dall’altro nessuna obiezione è stata mossa nei confronti delle argomentazioni della Commissione elettorale, nemmeno dinanzi alle presunte irregolarità più evidenti⁹. Sotto questo punto di vista il giudizio della Corte presta senz’altro il fianco a critiche, anche alla luce del fatto che la Commissione elettorale aveva ammesso l’esistenza di (seppur minimi) errori, tanto da rivedere al ribasso dello 0,1% il risultato finale delle elezioni. Tale aggiustamento, tuttavia, non andava ad inficiare l’esito del voto, poiché Mnangagwa rimaneva sopra la soglia del 50% necessaria ad evitare il ballottaggio. Va detto che, anche secondo la relazione finale della Missione di Osservazione Elettorale dell’Unione Europea, le cifre presentate dalla Commissione elettorale contenevano numerose anomalie ed inesattezze e sollevavano un tale numero di questioni da mettere in dubbio la correttezza e l’attendibilità delle cifre presentate¹⁰.

Non è la prima volta che la Corte costituzionale dello Zimbabwe viene chiamata a risolvere questioni in materia elettorale. Nel caso *Jealousy Mbiyo Mawarire v. Robert Gabriel Mugabe N.O. and Others*¹¹, ad esempio, il ricorrente lamentava il fatto che Mugabe non avesse fissato la data per lo svolgimento delle elezioni generali, e che ciò fosse in contrasto – *inter alia* – con l’art. 18 della c.d. *Lancaster House Constitution* (vale a dire la precedente Costituzione del 1980) che stabiliva il diritto di ognuno ad essere protetto dalla legge. La Corte, richiamando in particolare il principio della separazione dei poteri, dava ragione al ricorrente, ordinando a Mugabe di fissare la data delle elezioni il prima possibile e comunque non più tardi del 31 luglio 2013. Proprio in occasione di tale tornata elettorale, veniva presentato un altro ricorso alla Corte costituzionale. L’allora leader dell’opposizione, Morgan Tsvangirai, aveva infatti contestato la validità delle elezioni, denunciando gravi irregolarità che avrebbero inficiato l’esito del voto. La Corte, tuttavia, rigettava il ricorso¹², dichiarando le elezioni “*free, fair and credible*” e confermando Mugabe alla presidenza della repubblica (caso *Morgan*

⁹ Si veda BRICKHILL, *Coup, Constitution and the Court: Zimbabwean Constitutional Court Whitewashes Flawed Rigged Elections*, cit.

¹⁰ European Union Election Observation Mission, *Final Report. Republic of Zimbabwe Harmonised Elections 2018*, ottobre 2018, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu_eom_zimbabwe_2018_-_final_report.pdf

¹¹ CCZ 1/13 (Constitutional Application No. 146/2013).

¹² Nel frattempo lo stesso Tsvangirai aveva chiesto di ritirare il ricorso, mettendo in dubbio il fatto che avrebbe ottenuto un giusto processo. Tale richiesta, peraltro, venne respinta dalla Corte.

Tsvangirai v. Robert Gabriel Mugabe and Others)¹³.

Da un punto di vista comparato, va evidenziato come la giurisprudenza della Corte costituzionale (e, prima ancora, della Corte Suprema¹⁴) dello Zimbabwe in materia elettorale – volta tendenzialmente a favorire il Presidente in carica – si rinvenga nella quasi totalità degli ordinamenti africani. Rifugiandosi dietro argomentazioni formali, ritardando in maniera prolungata l’emanazione della sentenza, ovvero ancora facendo prevalere il principio di validità delle elezioni anche di fronte ad evidenti e gravi irregolarità, le Corti costituzionali e le Corti Supreme africane hanno prodotto molto spesso una giurisprudenza poco convincente e condivisibile¹⁵. Non sono mancate, tuttavia, decisioni coraggiose, specie negli ultimi tempi. Nel settembre 2017, ad esempio, la Corte Suprema keniana ha deciso di annullare le elezioni che avevano visto la riconferma di Uhuru Kenyatta a Presidente del Paese, in ragione delle numerose irregolarità commesse dalla Commissione elettorale¹⁶. Tale sentenza risulta di straordinaria importanza anche da un punto di vista simbolico: si tratta, infatti, della prima volta (o di una delle primissime volte, a seconda delle interpretazioni¹⁷) nella storia del continente africano in cui viene annullata l’elezione di un Presidente da parte di un tribunale.

Tornando al caso dello Zimbabwe, nonostante Mnangagwa, al momento di prestare giuramento ad Harare il 26 agosto 2018, avesse promesso un futuro migliore e condiviso per tutti i cittadini dello Zimbabwe a prescindere dall’affiliazione politica e si fosse impegnato a rafforzare i principi della *rule of law* e della separazione dei poteri, nonché a favorire politiche volte ad attrarre capitali nazionali e internazionali, il cammino verso la democrazia rimane per il momento bloccato. Come denunciato anche dalla Risoluzione del Parlamento europeo sullo Zimbabwe del febbraio 2019¹⁸, le tensioni politiche si sono acuite drasticamente in seguito alle elezioni del 30 luglio 2018 e la situazione generale in cui versa il Paese desta più che mai serie

¹³ CCZ 20/17 (Constitutional Application No. CCZ 71/13).

¹⁴ Si pensi, ad esempio, al caso *Tsvangirai v. Registrar General of Elections & Others* (Judgment No. S.C. 20/02), relativo alle elezioni presidenziali del 2002, in cui la Corte Suprema rigettava il ricorso del ricorrente, Morgan Tsvangirai, per mancanza di legittimazione ad agire.

¹⁵ Si veda C.M. FOMBAD, *An Overview of Contemporary Models of Constitutional Review in Africa*, in C.M. FOMBAD (a cura di), *Constitutional Adjudication in Africa*, Oxford University Press, Oxford, 2017, pp. 43-44. Più in generale, sulle criticità del contenzioso elettorale in Africa cfr. D.F. MELEDJE, *Le contentieux électoral en Afrique*, in *Pouvoirs*, n. 129, 2009, pp. 139 ss.

¹⁶ Presidential Petition No. 1 of 2017.

¹⁷ Si veda *Is Kenya the First African Country to Overturn a Presidential Election?*, in *Africa Check*, 4 settembre 2017, <https://africacheck.org/spot-check/is-kenya-the-first-african-country-to-overturn-a-presidential-election/>

¹⁸ Risoluzione del Parlamento europeo sullo Zimbabwe (2019/2563(RSP)), 14 febbraio 2019, http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RC-8-2019-0110_IT.html



preoccupazioni. Le manifestazioni di protesta che si sono svolte ad inizio anno, dovute all'aumento del 150% del prezzo del carburante, alla mancanza di accesso ai servizi sociali, al rincaro dei beni di prima necessità e più in generale alla pessima situazione economica, sono state represses dalle forze di sicurezza con eccessiva violenza; si registrano poi abusi dei diritti umani, il ricorso sistematico alla tortura, detenzioni illegali, nonché episodi di omicidi, stupri e rapine commessi dall'esercito. Insomma, risulta purtroppo ancora lontana una vera rottura rispetto al precedente regime di Mugabe.

francesco biagi