

24 MAGGIO 2017

L'evoluzione del federalismo
nigeriano tra conflitti etnici e
transizioni democratiche

di Adriano Dirri

Dottorando di ricerca in Diritto pubblico, comparato ed internazionale
Sapienza - Università di Roma



L'evoluzione del federalismo nigeriano tra conflitti etnici e transizioni democratiche*

di Adriano Dirri

Dottorando di ricerca in Diritto pubblico, comparato ed internazionale
Sapienza - Università di Roma

*«The problem which all federal nations have to solve is how to secure an efficient central government and preserve national unity, while allowing free scope for the diversities, and free play to the members of the federation. It is to keep ... the centrifugal and centripetal forces in equilibrium, so that neither the planet States shall fly into space, nor the sun of the central government draw them into its consuming fires»
[Lord James Bryce, *The American Commonwealth*, Vol. 1, 1889]*

Sommario: 1. Introduzione. 2. La colonizzazione britannica e le origini del federalismo nigeriano. 3. La costituzione del 1960. 4. Il crollo della Prima Repubblica l'influenza delle forze armate. 5. Il federalismo nigeriano durante la prima fase dei militari al potere. 6. Federalismo e presidenzialismo nella Costituzione del 1979. 7. Il "Federal Character": un'ideologia per la Costituzione nigeriana? 8. La caduta della Seconda Repubblica e il nuovo valzer delle giunte militari. 9. L'ultimo giro dei militari: l'autoritarismo di Abacha. 10. La transizione costituzionale del 1999. 11. La Costituzione del 1999 e il ritorno allo Stato di diritto. 12. Quale bilanciamento dei poteri tra gli organi costituzionali nigeriani? 13. Conclusioni: lo stato della Federazione nigeriana tra tendenze centrifughe, conflitti religiosi e tentativi di stabilizzazione istituzionale.

1. Introduzione

L'intento del presente lavoro è quello di fornire un'analisi dell'evoluzione del federalismo nigeriano dall'*amalgamation*, operata dagli inglesi nel 1914, sino alla Costituzione del 1999 che ha sancito l'inizio di una nuova transizione democratico-costituzionale, attualmente non ancora conclusa. Nonostante le lunghe fasi autoritarie, a causa di numerose giunte militari, l'evoluzione del federalismo in Nigeria necessita di attenzione per le particolari disposizioni costituzionali che ne regolano il funzionamento. Preliminarmente preme ricordare che la nascita del federalismo fu strettamente legata all'eredità coloniale inglese; la soluzione federale

* Articolo sottoposto a referaggio.

fu spesso adottata dagli inglesi nel corso della decolonizzazione, con il fine di non lasciare le ex colonie in uno stato di cronica instabilità istituzionale, dato che i confini degli stati creati sotto il loro dominio non coincidevano con la distribuzione delle numerose comunità etniche. Per queste ragioni, nel corso degli anni 60', le nuove federazioni a sud del Sahara iniziarono ad essere oggetto di attenzione da parte della dottrina¹. Il primo rilevante lavoro sulle nuove federazioni appartenenti al Commonwealth, compresa la Nigeria, fu opera di R. L. Watts che esaminò in chiave comparata sei “esperimenti federali” in quanto, nonostante avessero le loro radici in federazioni consolidate (USA, Canada e Australia), «*the new federations, then, have been not mere of older models, but genuine experiments in federal institutions*»². Acute furono le osservazioni sulla Nigeria descritta «*as a political entity an artificial creation, perhaps the most artificial of all the countries created in the course of the European occupation of Africa*» [...] «*has remained a federation in which under the dynamic impact of centrifugal and centripetal forces there has been a continuous adjustment of the delicate and precarious balance between the regional and central governments*»³.

Alla luce di queste considerazioni, sempre attuali, una verifica dello stato del processo federale nigeriano appare necessaria, primariamente come detto, per le soluzioni giuridiche adottate con il fine di favorire l'integrazione tra le numerose etnie e per scongiurare future secessioni, configurandosi come un importante tentativo di *management* di società multietniche⁴. Rilevante è anche il ruolo della Nigeria nel più ampio contesto

¹ D. S. ROTHCHILD, *Toward Unity in Africa: a Study of Federalism in British Africa*, Washington D. C., Public Affairs Press, 1960, p. 11. In realtà, come evidenziato da Burgess, gli anni '60, con la nascita di nuovi stati nel corso della decolonizzazione, furono particolarmente densi di nuovi studi sulle federazioni e sul federalismo, incoraggiando così numerosi studiosi ad approfondire i sistemi federali in tutte le loro nuove dimensioni. Cfr. M. BURGESS, *Comparative Federalism; Theory and Practice*, New York, Routledge, 2006, p. 211.

² Si tratta del volume di R. L. WATTS, *New Federations: Experiments in the Commonwealth*, Oxford, Oxford University Press, 1966, il primo in chiave comparata sulle federazioni sorte nel corso della decolonizzazione britannica. Gli stati scelti per la comparazione furono India, Pakistan, Malesia, Nigeria, Rhodesia e Nyasaland (dissoltasi nel 1963 il cui territorio oggi è occupato dal Malawi, Zambia e Zimbabwe) e *West Indies* (oggi Jamaica, Barbados e Trinidad and Tobago). Watts, pur riconoscendo le numerose limitazioni nella comparazione, tuttavia evidenziò alcune caratteristiche comuni: tutte adottarono costituzioni federali, tutte erano delle ex colonie britanniche che cercarono di combinare una forma di governo parlamentare in un sistema federale, ma soprattutto erano economicamente arretrate e formate da numerose comunità etniche e religiose. Cfr. pp. 8, 128 ss, 135 e 335.

³ *Ibidem*, pp. 27, 30 e 140.

⁴ Cfr. R. BLINDEBACHER, A. KOLLER (a cura di), *Federalism in a Changing World: Learning from Each Other*, Montreal & Kingston, London, Ithaca, McGill – Queen's University Press, 2003, soprattutto le seguenti sezioni del testo: T. FLEINER, W. KALIN, W. LINDER, C. SAUNDERS, *Federalism, Decentralisation and Conflict Management in Multicultural Societies*, pp. 197 ss; R. NAKARADA, *Communities – Civil Societies and Conflict Management*, pp. 260 ss., A. N. ROY, *The Federal Experience in Sri Lanka, India and Nigeria; Unity in Diversity or Diversity as Unity*, pp. 325 ss.; W. NORMAN, *Negotiating Federalism: Nation Building, Federalism and Secession in the Multinational State*, Oxford, Oxford University Press, 2006; M. BURGESS, *Multinational Federalism in Multinational Federation*, in M. SEYMOUR, A. G. GAGNON (a cura di), *Multinational Federalism, Problem and Prospects*, New York, Palgrave MacMillan, 2012, pp. 23 ss. Attenta dottrina ha in

politico dell’Africa subsahariana; ricchissima di risorse petrolifere e gasiere, nonché agricole data la posizione geografica, e con una popolazione che ormai supera le 180 milioni di unità suddivisa in più di 250 gruppi etnici⁵, il processo di democratizzazione in Nigeria può segnare “il passo” di tutta l’Africa a sud del Sahara⁶.

2. La colonizzazione britannica e le origini del federalismo nigeriano

L’entità statale nigeriana è una diretta conseguenza della dominazione coloniale inglese, come la maggioranza degli Stati africani; furono gli inglesi, infatti, gli artefici della progressiva unione dei territori su cui avevano gradualmente acquisito il controllo. La colonizzazione ebbe inizio con la cessione di Lagos da parte di re Dosumu nel 1861, che fu dichiarata colonia nel 1886⁷; questa, nel 1906, venne unita con i due Protettorati meridionali, l’*Eastern* e *Western Protectorate*, dando vita al *Colony and Protectorate of Southern Nigeria*, mentre il *Northern Protectorate* veniva amministrato separatamente⁸. Soltanto nel 1914 si giunse alla *amalgamation* dei due protettorati, prevedendovi l’unificazione delle infrastrutture, del sistema di tassazione, del sistema giudiziario, della burocrazia e dei comandi militari. La novità di maggior rilievo in questa fase della colonizzazione inglese è costituita dall’estensione dell’*indirect rule* alle regioni del Sud, basato sulle *native authorities* (autorità indigene) presenti nel Protettorato del Nord. Il fallimento dell’*amalgamation* divenne un tratto distintivo dell’odierna divisione tra il nord e il sud della Nigeria; infatti, oltre che rafforzare l’autorità degli emiri e sultani nel nord, le autorità britanniche inasprirono i conflitti tra le tribù del sud, a cui si aggiunse la creazione delle *native*

particolare rilevato che, il *case study* Nigeria, «offers a direct and important challenge to basic idea of defining subunits in a federation on the basis of ethnicity. This is certainly one reason why Nigeria’s federation has attracted considerable scholarly interest in the West, and why it clearly merits further, more detailed scrutiny». Cfr. L. ANDERSON, *Federal Solutions to Ethnic Problems: Accommodating Diversity*, London, Routledge, 2013, p. 137.

⁵ Le etnie sono suddivise in 371 tribù; per la lista delle tribù e gli stati in cui attualmente sono situate cfr. Z. K. SOWUNMI, *Full list of all 371 tribes in Nigeria, states where they originate*, in Vanguard, 10 may 2017.

⁶ La popolazione nigeriana è stimata in più di 186 milioni così suddivisi tra le principali etnie: Hausa e Fulani 29%, Yoruba 21%, Igbo (Ibo) 18%, Ijaw 10%, Kanuri 4%, Ibibio 3.5%, Tiv 2.5%. Il 50% è di religione musulmana, il 40% cristiana e il rimanente 10% suddiviso tra le varie religioni indigene. La popolazione nigeriana, per la maggior parte composta da giovani, è vista in rapida progressione, tanto da poter raggiungere i quasi 400 milioni nel 2050. Le riserve petrolifere sono stimate in 37 miliardi di barili mentre quelle gasiere in 5.111 miliardi di metri cubi tutte localizzate nell’area del Delta del Niger. Cfr. <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ni.html>

⁷ R. C. NWOKEDI, *Power sharing in Nigerian federation: an exploration into the politics and problems of power and revenues baring between the federal and state governments in Nigeria under past and present constitutions*, SNAAP Press, Enugu, 2002, p. 23; T. FALOLA, M. M. HEATON, *A History of Nigeria*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008, pp. 85 ss.

⁸ E. J. PAYNE, *Colonies and Colonial Federations*, London, Macmillan and Co., 1904, pp. 197-198; W. R. CROCKER, *Nigeria: A Critique of British Administration*, London, George Allen & Unwin LTD, 1936, pp. 213 ss.

administrations che, essendo delimitate da frontiere artificiali, avevano la finalità di riscuotere le imposte e non di comporre una società allora come oggi, divisa da conflitti tribali e religiosi⁹.

La diretta conseguenza fu una competizione molto accesa tra i gruppi etnici e il tribalismo divenne l'unica vera ideologia dominante; si identificava la politica stessa con l'appartenenza alla comunità d'origine non permettendo lo sviluppo dei concetti di Stato e di nazione, che venivano visti come istituzioni straniere. Il federalismo sembrò agli inglesi la migliore forma di Stato per le regioni nigeriane, in funzione della tensione nazionalista-tribale dei maggiori partiti politici nigeriani¹⁰.

La prima Carta costituzionale nigeriana, emanata sotto la dominazione britannica, risale al 1922 (*Clifford Constitution*) e introdusse un Consiglio legislativo composto da 46 membri, che, sebbene fondato su una solida maggioranza governativa non africana, vide per la prima volta l'elezione di membri autoctoni (3 per Lagos e 1 per Calabar). Maggiori novità apportò la Costituzione del 1946 (*Richard Constitution*), che si basava su tre principi fondamentali: conciliare le tendenze contraddittorie del regionalismo; conservare a questo fine l'*Indirect Rule*, fare delle concessioni alle tendenze nazionaliste. Tale documento tuttavia fu malvisto dai nazionalisti nigeriani, in quanto ne era evidente il carattere *octroyée* e accentuava la regionalizzazione della Nigeria. Ad essa fece seguito l'adozione di un'ulteriore documento costituzionale; mediante l'emanazione del

⁹ Nonostante l'*amalgamation* gli inglesi continuarono a governare la Nigeria mantenendo distinte le due regioni sul piano politico, economico e socio-culturale; la ragione va ricercata nella pragmaticità degli inglesi, in quanto si mirava a risparmiare sui costi dell'amministrazione coloniale e sulle sovvenzioni per il Nord, povero di risorse, al contrario del Sud, maggiormente sviluppato e pienamente inserito nel commercio internazionale di materie prime. Non era una priorità l'armonizzazione tra le due regioni così il divario tra il Nord e il Sud crebbe in modo esponenziale, dato il voluto mantenimento del conservatorismo feudale della legge islamica nel Nord, concependo inoltre quest'ultimo come il terreno ideale per l'*indirect rule*; questa portò, mediante la collaborazione degli emiri locali, sotto il controllo indiretto della potenza coloniale i beni e le risorse delle comunità tribali. Il risultato dal punto di vista sociale ed economico fu da una parte che la rete infrastrutturale venne sviluppata lungo la direttrice nord-sud, funzionale all'estrazione ed al commercio delle materie prime, mentre dall'altra non avveniva un interscambio regionale né di prodotti né di operatori economici tra le regioni. Cfr. M. EMILIANI, *Petrolio, forze armate e democrazia. Il caso Nigeria*, Carocci, Roma, 2004, p. 44; A. M. GENTILI, *Il Leone e il Cacciatore. Storia dell'Africa sub-sabariana*, Carocci, Roma, 2008, p. 220. Sulla *native administration*, sull'*indirect rule* e sull'*amalgamation* si vedano; M. PERHAM, *Native administration in Nigeria*, Oxford University Press, London, 1937; A. H. M. KIRK-GREENE, *The principles of Native Administration in Nigeria*, Oxford University Press, London, 1965; A. O. ANJORIN, *The background to the Amalgamation of Nigeria in 1914*, *Journal of Yoruba and Related Studies*, Odù, 1967, p. 72-86; J. E. FLINT, *Nigeria: the Colonial Experience from 1880-1914*, in L. G. GANN and P. DUIGNAN (a cura di), *Colonialism in Africa, 1870-1960, vol I: The history and Politics of Colonialism, 1870-1914*, Cambridge University Press, Cambridge, 1969, p. 225 ss; J. HOSEA, *Tribalismo e colonialismo: la Nigeria*, Jaca Book, Milano, 1969, p. 15 ss; R. B. GIULIANA, *La Nigeria: formazione di uno Stato africano*, Giappichelli, Torino, 1969, cap. VI-VII-VII. Riguardo il differente sviluppo economico tra le due regioni si è affermato che «*while the material prosperity of the South had increased with astonishing rapidity, the North depended on the annual grants from the Imperial governments*». Cfr. E. R. OLUFEMI, *An economic History of Nigeria*, Methuen, London, 1973, p. 105.

¹⁰ J. HOSEA, *Tribalismo e colonialismo: la Nigeria*, op. cit., p. 51; M. EMILIANI, *Petrolio, forze armate e democrazia. Il caso Nigeria*, op. cit., p. 52.

*Nigeria (Constitution) Order in Council 1951*¹¹ fu introdotta la *Macpherson Constitution*, che segnò un passo importante verso la federalizzazione della Nigeria. Venne introdotta la *House of Representatives* e il Consiglio dei Ministri, mentre a livello regionale vennero mantenute le tre *House of Assembly* delle rispettive regioni in cui era stata divisa la Nigeria con la Costituzione del 1946 (*Western, Eastern e Northern Region*), mantenendo la *House of Chiefs* per la Regione del Nord e introducendola per la Regione Occidentale¹².

Si dovette attendere il 1954, con il *Nigeria (Constitution) order in Council 1954*¹³ affinché la Nigeria disponesse di una vera costituzione federale; in particolare, l'articolo 3 stabiliva che la Federazione della Nigeria fosse formata dalla Regione settentrionale, orientale, occidentale e dal territorio federale del Lagos¹⁴. Federalismo e indipendenza erano le priorità degli inglesi e per queste ragioni furono convocate le due conferenze tenutesi a Londra nel 1957 e nel 1959, la prima riguardante la struttura delle autonomie regionali e la seconda appositamente per la scelta della data dell'indipendenza.¹⁵

Il federalismo appariva così una scelta obbligata anche per i leader politici nigeriani proprio perché il modello federale rappresentava la migliore opzione per garantire l'unità della Nigeria a fronte di un'estesa frammentazione etnica e sociale¹⁶. La decolonizzazione di molti territori britannici andò di pari passo con l'introduzione del federalismo per la formazione degli stati, le cui società presentavano notevoli divisioni etniche e religiose. A ciò si aggiunga che l'interesse dei britannici nel promuovere il federalismo risiedeva nel timore che i nuovi stati non potessero sopravvivere alla concessione dell'indipendenza. Nel caso della Nigeria

¹¹ *Statutory Instrument 1951*, n. 1172.

¹² D. S. ROTHCHILD, *Toward Unity in Africa: a Study of Federalism...* op cit, pp. 144-147.

¹³ *Statutory Instrument 1954*, n. 1146. Cfr. D. S. ROTHCHILD, *Toward Unity in Africa: a Study of Federalism...* op cit, pp. 148 ss. Per Watts «*the federal solution was adopted as a last resort*». Cfr. R. L. WATTS, *New Federations: Experiments...* op. cit, p. 99.

¹⁴ La Costituzione elencava le materie sulle quali aveva la competenza esclusiva il governo federale, le materie riconosciute come concorrenti, in tal modo il potere residuale era così detenuto dalle regioni. Cfr. *Statutory Instrument 1954*, n. 1146, parte I e II del primo allegato.

¹⁵La prima rilevante novità derivante dalla prima conferenza fu l'introduzione del bicameralismo, con il Senato che veniva ad affiancare la Camera dei Rappresentanti. Un'ulteriore priorità della prima conferenza fu la determinazione della struttura del governo regionale, fortemente richiesta dalle regioni dell'Est e dell'Ovest; al contrario la regione settentrionale si mostrava restia a qualunque tipologia di autonomia regionale, per il timore delle élite regionali di perdere i propri privilegi. Per la stessa ragione, si dovette attendere proprio la conferenza del 1957 per istituire la *House of Chiefs* anche nella regione orientale. Il legame tra federalizzazione della Nigeria e gruppi etnici si palesava per il fatto che durante entrambe le conferenze, numerose furono le richieste della creazione di nuovi Stati, in quanto i gruppi etnici minori vedevano la possibilità di maggiori tutele mediante la formazione di entità federate corrispondenti al territorio occupato dalla relativa etnia. La Conferenza del 1959 regolò l'autonomia regionale della regione Settentrionale, definì il procedimento di revisione dei confini tra le regioni e per la creazione di nuove entità federate e fissò la data in cui la Nigeria sarebbe divenuta indipendente, ossia il 1 ottobre 1960. B. O. NWABUEZE, *A constitutional history of Nigeria*, C. Hurst & Co., London, 1982, p. 35 ss.

¹⁶ D. S. ROTHCHILD, *Toward Unity in Africa: a Study of Federalism...* op cit, pp. 148 ss.

due erano le ragioni: garantire le diversità e le identità regionali nel futuro stato ed evitare la destabilizzazione della Nigeria che costituiva il più grande mercato africano di materie prime per le industrie britanniche¹⁷.

Gli inglesi ritenevano che il sistema federale fosse l'unico strumento per rafforzare l'unità e l'integrazione. Nonostante ciò è stato anche affermato che il federalismo fu promosso dalle autorità inglesi per mantenere il controllo neo-coloniale sulla Nigeria¹⁸, tenendo separate e deboli le entità federate, in quanto il federalismo può essere una soluzione istituzionale data da una dimostrazione di debolezza politica nonché di disuguaglianze economiche¹⁹.

Le criticità del sistema federale nigeriano vanno esaminate considerandone la loro origine durante il periodo coloniale. Se da una parte gli inglesi furono i fautori del federalismo per facilitare l'amministrazione coloniale, ignorando la varia composizione etnica della popolazione autoctona, successivamente i leader politici nigeriani alimentarono le rivalità tra il nord e il sud. Questi infatti furono gli artefici della politicizzazione dell'etnicismo che divenne poi la principale fonte di conflitto con il fine di conseguire il controllo del potere a livello federale²⁰.

3. La Costituzione del 1960

Nel dicembre 1959, pochi mesi prima dell'indipendenza, si svolsero in Nigeria le elezioni, le seconde a livello federale dopo quelle del 1954²¹, che furono cruciali per la determinazione degli equilibri politici della Nigeria

¹⁷ D. BABALOLA, *The origins of Nigerian federalism: the Rikerian theory and beyond*, in *Federal Governance*, 2013, vol. 8 n. 3, p. 47 ss.

¹⁸ Cfr. N. CHAZAN, R. A. MORTIMER, D. ROTHCHILD, P. LEWIS, S. J. STEDMAN (a cura di), *Politics and Society in Contemporary Africa*, London, Palgrave Macmillan, 1999, pp. 43 ss. Sul successivo controllo neo coloniale si veda su tutti B. Davidson che rilevò come «*independence, in practice, had come to mean a continuation of Africa's subjection to others, it had come to mean another period of alienation from Africa's living roots and self-beliefs*». Si rimanda quindi alla sua famosa opera, *Modern Africa: A Social and Political History*, London, Rutledge, 2014, (citazione p. 263).

¹⁹ J. OSUNTOKUN, *The historical background of Nigerian Federalism*, in A. B. AKINYEMI et. Al. (a cura di), *Readings on Federalism*, Nigerian Institute of International Affairs, Lagos, 1979, p. 91; A. ALAO, *The Evolutionary Travails of the Nigerian State and Political System, 1914 – 1999*, in A. S. OBIYAN, K. AMUWO (a cura di), *Nigeria's Democratic Experience in the Fourth Republic since 1999*, Lanham – Plymouth, University Press of America, 2013, p. 481.

²⁰ T. N. TAMUNO, *Patriotism and Statism in the Rivers State of Nigeria*, in *African Affairs*, 71, n. 284 (1972), p. 267; Nnoli, Okwudiba, *Ethnicity and Development in Nigeria*, Ashgate, Aldershot et al. 1995, p. 6; R. GORDON, *Growing Constitutions*, *University of Pennsylvania Journal of Constitutional Law*, Vol. 1, 1999, pp. 546-549; O. ABEGUNDE, *Varianti e difficoltà del federalismo in Nigeria*, in *Il Federalista*; rivista di politica, Anno LV, 2013, n. 1, p. 56-57; A. ADEDIJI, *The Politicization of Ethnicity as Source of Conflict; the Nigerian Situation*, Berlin, Springer, 2016, p. 321.

²¹ Le elezioni del 1954 furono vinte dall'NPC, mentre l'NCNC risultava il primo partito nella regione dell'Est e dell'Ovest; i deputati provenienti dalla regione del Nord costituivano il 50% dei seggi, ottenendo così la maggioranza nella Camera dei Rappresentanti. L'NPC e l'NCNC formarono una coalizione di governo, il cui primario obiettivo era identificato nella neutralizzazione del territorio di Lagos; l'opposizione, costituita dall'Action Group e dall'UNIP, era sostanzialmente divisa, in quanto l'AG era fautore di un governo federale “debole”, mentre l'UNIP, al contrario, aveva

indipendente. Si ripropose la polarizzazione delle forze politiche in base alla regione di appartenenza; data la predominanza del Nord, i maggiori partiti meridionali si allearono con i principali partiti d'opposizione al *Northern People's Congress* (NPC): in particolare il *National Council of Nigeria and the Cameroons* (NCNC) si presentò insieme alla *Northern Elements Progressive Union* (NEPU) e l'*Action Group* (AG) con lo *United Middle Belt Congress* (UMBC)²². I risultati dimostrarono la regionalizzazione dei partiti: infatti il NPC si presentava come primo partito del paese con 134 seggi su 312 ottenuti nella sola regione del Nord, mentre complessivamente gli eletti provenienti da quest'ultima ammontavano a 174; nonostante il maggior peso del nord nei confronti delle altre regioni, il NPC non poté formare un governo monocolore, proprio per le alleanze trasversali tra tutte le opposizioni. Così il leader del NPC, Tafara Balewa, venne invitato dal governatore inglese Robertson a formare il governo, scegliendo come partner di coalizione il NCNC, con cui aveva già collaborato a livello regionale²³. Fu questo il quadro politico che accolse l'indipendenza della Nigeria, che si presentava come una Monarchia costituzionale e divenne a pieno titolo membro del Commonwealth. Il *Nigerian Independence Act* era infatti «*an Act to make provision for, and in connection with, the*

un progetto politico il cui cardine era un forte potere del governo centrale. Nonostante ciò, il lavoro delle opposizioni è stato giudicato positivamente, per gli effetti avuti sui lavori della maggioranza. Cfr. O. I. ODUMOSU, *The Nigerian Constitution: History and Development*, Sweet & Maxwell, London, 1963, p. 108.

²² Appare chiara la caratterizzazione regionale dei principali partiti nigeriani; il presidente dell'NPC negli anni 50' era il Primo Ministro della Northern Region e ferreo sostenitore della concezione del Nord come un solido blocco regionale e garante delle istituzioni e dei valori tradizionali. All'NPC si contrapponeva il NEPU, che aveva l'obiettivo di perseguire l'emancipazione della massa mediante la riforma delle istituzioni politiche; i principi guida di questa formazione partitica non derivavano dalla dottrina marxista ma dalla tradizione di giustizia sociale dell'Islam: quest'ultima caratteristica del partito progressista della regione settentrionale rende evidente quanto fosse radicata la religione islamica nei relativi territori, ancora attualmente molto evidente. Nelle altre due regioni del sud-est e del sud-ovest, la scena politica era egemonizzata rispettivamente dall'NCNC e dall'Action Group; a differenza dei partiti del Nord, ove dominava l'aristocrazia tradizionale, nei partiti delle altre due regioni erano le nuove classi imprenditoriali legate alla nascente economia a cooptare le autorità tradizionali, in posizione subordinata. Infine l'UMBC, era formato dai gruppi non musulmani del Nord il cui scopo era l'ottenimento di uno Stato nel nord-est. Cfr. R. L. SKLAR, *Nigerian Political Parties*, Princeton University Press, Princeton, 1963, pp. 284-302; C. S. Jr. WHITAKER, *The Politics of Tradition: Continuity and Change in Northern Nigeria, 1946-1966*, Princeton University Press, Princeton, 1970, p. 314 ss.; J. S. COLEMAN, *Nigeria: Background to Nationalism*, Berkeley, Los Angeles, London, 1971, p. 284 ss., p. 353 ss., p. 369 ss.; M. EMILIANI, *Petrolio, forze armate e democrazia. Il caso Nigeria*, op. cit., p. 49 ss.

²³ Gli altri maggiori partiti politici nigeriani, l'NCNC-NEPU e AG-UMBC, ottennero rispettivamente 89 e 73 seggi. Cfr. K. W. J. POST, *The Nigerian Federal Election of 1959*, Oxford University Press, London, 1963, pp. 276-279; C. M. NGOU, *The 1959 election and Formation of the Independence Government*, in P. P. EKEH et al., *Nigeria since Independence: The First 25 Years, vol. V: Politics and Constitutions*, Heinemann, Ibadan, 1989, p. 84. Diamond, evidenziò come queste elezioni furono pervase da un «*fanatical and tribalistic tone*». Cfr. L. DIAMOND, *Class, Ethnicity and Democracy in Nigeria: The Failure of The First Republic*, Syracuse (NY), Syracuse University Press, 1988, p. 58.

attainment by Nigeria of fully responsible status within the Commonwealth», a cui si aggiungeva che «the Colony and the Protectorate shall together constitute part of Her Majesty's dominions under the name of Nigeria»²⁴.

La Costituzione dell'Indipendenza²⁵ rappresenta un concreto esempio di costituzionalismo africano ispirato in gran parte alle costituzioni dei colonizzatori, risultando quindi fortemente allineato alle tradizioni giuridiche occidentali, soprattutto francesi e britanniche²⁶. Aggiungasi inoltre che le costituzioni africane furono elaborate nel periodo in cui gli Stati africani non erano ancora indipendenti, ricevendo così importanti influssi da parte dei colonizzatori, i quali svolsero un ruolo determinante nella genesi dei testi, a cui si aggiungeva il perseguimento di chiari obiettivi di politica estera. Il risultato di questi influssi fu una trasposizione degli istituti del costituzionalismo liberale nei testi costituzionali africani, i quali avevano caratteristiche comuni alla Costituzione della potenza coloniale a cui erano state sottoposte. Si trattava quindi della sovranità nazionale o popolare in un sistema di democrazia rappresentativa, del principio della separazione dei poteri, dell'adozione di forme di governo parlamentari, presidenziali e semi-presidenziali – soprattutto nelle ex colonie francesi, e il federalismo, forma di Stato maggiormente diffusa presso le ex-colonie inglesi. Per queste ultime, il federalismo sembrava particolarmente idoneo nella risoluzione di problematiche strutturali o di Stati composti spesso da diverse comunità etniche, religiose e linguistiche; come detto, inoltre, l'*indirect rule* sembrava incoraggiare la sostituzione dell'amministrazione coloniale con lo Stato federale. La Costituzione federale nigeriana del 1960, come altre di ex-colonie inglesi (tra cui si annoverano l'India, 1950; Pakistan, 1956; Birmania, 1947; Malaysia, 1957; Uganda, 1962; Kenya, 1963 e Tanzania, 1965), manifestò l'attuazione della forma federale mediante un rafforzamento dei poteri attribuiti alla camera federale rispetto a quella rappresentativa degli Stati membri²⁷.

²⁴ Nigeria Independence Act, 1960, (8 & 9 Eliz. 2, c. 55).

²⁵ *Nigerian (Constitution) Order-in-Council, Statutory Instruments* n. 1652 of 1960, pubblicato in Nigeria, L. N. 159/1960. Per un'analisi approfondita del testo si rimanda a B. O. NWABUEZE, *A constitutional history of Nigeria*, op. cit., pp. 89-120.

²⁶ La maggioranza delle costituzioni africane adottarono spesso una forma di governo presidenziale, assicurando la preponderanza dell'esecutivo nell'insieme dell'ordinamento costituzionale. Inoltre questo si discostava dal regime parlamentare classico traendo ispirazione dal parlamentarismo razionalizzato. Ad esempio non si trova la tradizionale distinzione tra Capo dello Stato e Capo del Governo, dando luogo ad una predominanza del potere esecutivo sul potere legislativo. Cfr. M. STRAMACCI, *Le costituzioni degli Stati africani*, Giuffrè, Milano, 1963, p. 36 ss. A tale opera si rimanda per un'analisi sulle Carte costituzionali africane dei nuovi Stati indipendenti.

²⁷ Cfr. A. C. VIMBORSATI, "Teoria" del costituzionalismo africano. Metodo, linguaggi, istituzioni, situ, Torino, 2008, p. 99 ss.; B. NEUBERGER, *Federalismi and political Integration in Africa*, in D. J. ELAZAR (a cura di), *Federalism and Political Integration*, RamatGan, Israel, Turtledove Pub., 1979. Un ulteriore esempio in merito può essere desunto dalla disciplina dei diritti individuali: numerose ex-colonie inglesi praticarono la scelta iniziale di escludere i cataloghi dei diritti dal testo costituzionale in ottemperanza alla pratica britannica di un *Bills of Right* allegato al testo costituzionale ma distinto da quest'ultimo, nonostante la successiva incorporazione in seguito alla redazione della Convenzione Europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. L'esempio maggiormente emblematico in tal senso è costituito proprio

Il colonialismo britannico lasciò in eredità la forma di governo parlamentare: il Parlamento era costituito dal Senato, dalla Camera dei Rappresentanti e dalla Regina d'Inghilterra, sostituita nell'esercizio delle sue funzioni dal Governatore generale, che veniva da lei direttamente nominato per svolgere incarichi cerimoniali e di rappresentanza, nonché per apporre l'*assent* all'*Act of Parliament* in suo nome²⁸. La Camera Bassa, legata da un rapporto fiduciario con il Primo Ministro (art. 81 co. 2) e in carica per cinque anni, era composta da 312 deputati eletti in circoscrizioni uninominali, mentre il Senato da 44 membri, 12 per ciascuna regione «*selected at a joint sitting of the legislative houses of that Region from among persons nominated by the Governor*», quattro in rappresentanza del Territorio Federale (Lagos) e quattro scelti dal Governatore in accordo con le indicazioni del Primo Ministro (art. 37 co. 1 lett. a, b, c). Le due camere dividevano il potere legislativo secondo il sistema delle tre letture, in cui il peso della Camera elettiva era maggiore, mentre il Senato presentava non poche similitudini con la *House of Lords*²⁹. Ad esempio riguardo il *Money Bill*³⁰, che peraltro doveva aver origine solo dalla Camera bassa (art. 57 co. 2), il Senato poteva esercitare il veto sospensivo, limitato al mese successivo dal passaggio dalla Camera bassa, al termine del quale riceveva l'*assent* (art. 59). Invece, riguardo altri progetti di legge, il veto sospensivo si estendeva a non oltre sei mesi³¹.

dalla Costituzione Nigeriana del 1960 la quale successivamente ricomprese la disciplina dei diritti individuali nel Capitolo III (artt. 17 e seguenti). Analogamente ebbero la stessa impostazione le Costituzioni del Kenya (1963); del Botswana (1966); del Gambia (1965), dello Swaziland (1968), dello Zambia (1973); della Sierra Leone (1961). In modo speculare nelle ex-colonie francesi, sempre in tema di diritti individuali, i principali riferimenti erano individuati nella Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789 e nella Dichiarazione universale dei Diritti del 1950. Cfr. A. C. VIMBORSATI, "Teoria" del costituzionalismo africano. Metodo, linguaggi, istituzioni, op. cit., p. 105.

²⁸ Così l'art. 78: «*The executive authority of the Federation shall be vested in Her Majesty. Subject to the provisions of this Constitution, the executive authority of the Federation may be exercised on behalf of Her Majesty by the Governor-General, either directly or through officers subordinate to him*». Tra le funzioni del governatore si ricordano (art. 81 co. 1) la nomina del Primo Ministro e, in accordo con quest'ultimo, la nomina dei Ministri (art. 85 co. 1), nonché il potere di scioglimento del Parlamento (art. 63). Infine conferiva l'*assent* in nome della Regina, rendendo i disegni di legge *Act of Parliament* (art. 57 co. 1). Cfr. O. I. ODUMOSU, *The Nigerian Constitution: History...*, op. cit., pp. 184-188.

²⁹ Cfr. L. DIAMOND in *Class, Ethnicity...*, op. cit., pp. 83-84.

³⁰ Un disegno di legge veniva qualificato *Money Bill* dallo Speaker della Camera dei Rappresentanti nei seguenti casi: «*the imposition, repeal, remission, alteration or regulation of taxation; (b) the imposition for the payment of debt or other financial purposes of charges on the Consolidated Revenue Fund or any other public fund of the Federation or the variation or repeal of any such charges; (c) the grant of money to the Crown or to any other person or authority or the variation or revocation of any such grant; (d) the appropriation, receipt, custody, investment, issue or audit of accounts of public money; (e) the raising or guarantee of any loan or the repayment thereof; or (f) subordinate matters incidental to any of those matters: Provided that the expressions "taxation," "public money" and "loan" do not include any taxation, money or loan raised by local authorities or bodies for public purposes*» (art. 61). Su queste materie il Senato non poteva apporre emendamenti (cfr. art. 58).

³¹ Non si possono non scorgere gli influssi del *Parliament Act* del 1911 e del 1949 nelle disposizioni appena richiamate. Cfr. O. I. ODUMOSU, *The Nigerian Constitution: History...*, op. cit., pp. 155-158. Ciò non deve stupire dato che la Costituzione fu redatta principalmente dai britannici con la partecipazione dei leader politici nigeriani. Si segnala pertanto che, oltre alla Costituzione e alla legislazione nigeriana, il complesso sistema delle fonti era composto dalla *received english law* (*common law, equity, statutes of general application in force in England on January 1, 1900, statutes and subsidiary*

Nonostante la debolezza del Senato rispetto alla Camera Bassa³², la Camera delle Regioni svolgeva un ruolo molto importante nel sistema parlamentare nigeriano, ossia prevenire la creazione di una maggioranza regionale ed etnica in entrambe le camere. Infatti, mentre nella Camera dei Rappresentanti era preponderante la presenza dell'NPC, data la maggiore estensione della regione del Nord in termini territoriali e demografici rispetto alle altre due, nel Senato la rappresentanza regionale era, come detto in precedenza, parificata. Nei fatti il Senato svolgeva la funzione di opposizione verso la Camera bassa e ciò era evidente in quanto i senatori non esprimevano l'interesse regionale, bensì l'interesse del partito che controllava la relativa *Regional House of Assembly*. Così l'NPC non aveva la possibilità di ottenere alcuna maggioranza nel Senato, necessaria per poter emendare la Costituzione. La procedura di revisione costituzionale richiedeva la maggioranza dei due terzi in entrambe le Camere, mentre per alcune sezioni della Costituzione era necessaria l'approvazione anche da parte delle Camere basse di almeno due Regioni (art. 4)³³.

Procedura ancor più rigida doveva essere osservata nel caso della creazione di nuove regioni: oltre ai due terzi della Camera dei Rappresentanti e del Senato, era necessaria l'approvazione da parte della maggioranza delle Camere Basse di tutte le regioni o di almeno delle Camere basse di due regioni, inclusa la Regione entro il cui territorio, o parte di esso, sarebbe sorta la nuova entità federata (art. 4 co 3 lett. a, b). Successivamente, una volta approvata dal Parlamento, per la definitiva entrata in vigore della legge costituzionale era necessario il consenso di almeno due regioni seguito da un referendum nel territorio interessato dalla creazione della

legislation on specified matters), introdotta in Nigeria dalla legislazione nigeriana e la *english law extending to Nigeria*, ossia *the law introduced into Nigeria directly by english legislation*. Costituivano ulteriori fonti la *customary law*, divisa in *Sharia law and ethnic customary law*, e i *judicial precedents*. Cfr. A. O. OBILADE, *The Nigerian Legal System*, London, Sweet & Maxwell, 1960, in particolare pp. 55-56, 69-82, 83 ss. e 111 ss.

³² La debolezza del Senato rappresentava una delle questioni di maggior dibattito nella Nigeria indipendente; in particolar modo, l'allora Governatore Generale Azikiwe, poi primo Presidente della Repubblica nigeriana, auspicava la necessità di attuare una riforma costituzionale del Senato, con l'intento di giungere ad un bicameralismo paritario affermando che «*the Senate should be reformed and be vested with complete concurrent jurisdiction with the House of Representatives*». Annotava inoltre criticamente che il Senato era divenuto un "parcheggio" per tutti coloro che non avevano ottenuto l'elezione alla Camera dei Rappresentanti. Cfr. N. AZIKIWE, *Essentials for Nigerian Survival*, in *Foreign Affairs*, vol. 43, n. 3, 1965, p. 451. Il controllo della Camera bassa era quindi decisivo per l'allocatione delle risorse; proprio questo fu l'ambito entro cui sorsero pesanti dissidi all'interno della coalizione di governo, costituita all'indomani delle elezioni del 1959. In occasione del varo del primo piano di sviluppo, 1962-1968, numerose furono le rimostranze dei rappresentanti dell'NCNC, in quanto la maggior parte delle risorse venivano assegnate alla *Northern Region*. Cfr. B. J. DUDLEY, *An introduction to Nigerian Government and Politics*, Macmillan, London, 1982, p. 63. Anche L. DIAMOND in *Class, Ethnicity...*, op. cit., p. 72 segnalava che «*southern political leaders clearly perceived the NPC's determination to dominate the Federation and, they felt, to usurp resources and positions that rightfully belonged to Southerners*».

³³ Materie di interesse nazionale, come l'allocatione delle risorse, legge elettorale, sistema giudiziari, competenza legislativa a livello federale e regionale e poteri di emergenza del Parlamento e del Consiglio dei Ministri (art. 4 par. 1). Cfr. A. O. ODUMOSU, *The Nigerian Constitution: History...*, op. cit., pp. 232-233; L. DIAMOND, *Class, Ethnicity...*, op. cit., pp. 73-74.

nuova regione, a condizione che ad esso partecipassero i tre quinti degli aventi diritto e che venisse sostenuto dal 60% dei voti validi (art. 4 co 3 lett. a, b). Un simile iter era necessario per la modifica dei confini tra le regioni, con l'eccezione di territori di massimo 1000 miglia quadrate e con meno di centomila abitanti³⁴. Date le complesse procedure di revisione costituzionale in materia di creazione di nuovi Stati e di alterazioni dei confini degli stessi, nella Prima Repubblica nigeriana era alquanto difficile giungere ad una nuova organizzazione delle entità federate, nonostante la nascita della *Mid-West Region* nel 1963³⁵.

Riguardo le competenze legislative, la Costituzione in oggetto presentava importanti analogie con le Carte costituzionali federali del periodo post-coloniale: si riproduceva la divisione tra la potestà legislativa esclusiva appartenente al governo federale, una lista di materie soggette alla competenza concorrente tra le regioni e lo Stato e la competenza residuale in capo alle regioni. La Costituzione, con specifico riguardo alle materie oggetto di competenza concorrente, affermava che in caso di conflitto tra il governo federale e le regioni dovesse prevalere la legge federale: è evidente come il primato di quest'ultima costituisse una clausola di salvaguardia dell'interesse nazionale³⁶. In caso di conflitto tra Federazione e le Regioni era la Corte Suprema Federale che, posta al vertice del sistema giudiziario, deteneva la giurisdizione in caso di conflitti sulle competenze legislative tra Federazione e Regioni e tra Regioni, nonché sull'interpretazione della Costituzione³⁷.

Al Parlamento federale erano attribuite importanti funzioni per la gestione di situazioni di emergenza; infatti, l'articolo 65 affermava che il Parlamento potesse legiferare anche riguardo materie non di competenza esclusiva qualora fosse necessario per il mantenimento della pace e dell'ordine della Federazione. La successiva disposizione invece rendeva possibile la temporanea sospensione della potestà legislativa da parte delle regioni in caso di violazione dell'articolo 80, il quale affermava che qualsiasi regione non dovesse impedire o rendere pregiudizio alle autorità federali. Ad esempio nel 1961 l'esercizio di tali poteri portò alla destituzione del governo della *Western Region*, che passò sotto il diretto controllo del governo federale.

³⁴ Cfr. A. O. ODUMOSU, *The Nigerian Constitution: History...*, op. cit., pp. 234-235.

³⁵ *Constitution (Transitional Provisions) Act 1963* (n. 21/1963); *Mid-Western Nigeria Act 1964* (n. 3/1964). La *Mid-West Region* sorse il 14 agosto 1963, dopo un referendum che ne aveva approvato la creazione con il 90% dei voti; tale avvenimento dimostrò come la creazione di nuove entità federate era strettamente collegata all'estensione dell'influenza da parte delle tribù maggiori su quelle minori, per aver maggior sostegno successivamente a livello centrale. In quel caso furono gli Igbo che tentarono di influenzare le minoranze etniche del Sud-Ovest, per contrastare l'egemonia degli Hausa-Fulani nel nord. Cfr. M. EMILIANI, *Petrolio, forze armate e democrazia. Il caso Nigeria*, op. cit., p. 59.

³⁶ Così l'articolo 64 par. 4: *If any law enacted by the legislature of a Region is inconsistent with any law validly made by Parliament, the law made by Parliament shall prevail and the Regional law shall, to the extent of the inconsistency, be void.* Cfr. A. O. OBILADE, *The Nigerian legal system*, op. cit., pp. 171-172.

³⁷ Artt. 104 ss. *Ibidem*, pp. 38-39.

L'ordinamento costituzionale della Nigeria indipendente mostrava le molteplici problematiche che avrebbero portato successivamente ad una cronica instabilità politica e istituzionale. I leader politici nigeriani erano attratti dal modello federale di Wheare³⁸ ma che si sostanziava in una regionalizzazione piuttosto accentuata con la prevalenza nord. Quindi nonostante la Nigeria si configurasse come uno Stato federale, nei fatti vi erano numerose alterazioni che rendevano “zoppo” il sistema federale; si verificava, in concreto, il controllo del governo federale da parte di un membro della federazione, dando luogo non ad un lineare sviluppo del *nation building*, bensì a notevoli spinte centrifughe³⁹. Rileva, in tal senso, l'importanza delle dimensioni degli Stati federati in termini di estensione, ricchezza e popolazione, mancando un ragionevole equilibrio che impedisse la prevalenza di un membro sugli altri. Questa problematica divenne un fattore che afflisse la Nigeria negli anni successivi all'indipendenza e che portò alla crisi della democrazia e al crollo della Prima Repubblica, dando avvio ad una serie di colpi di stato guidati da esponenti delle forze armate da cui derivarono evidenti ostacoli al processo di federalizzazione della Nigeria⁴⁰.

4. Il crollo della Prima Repubblica e l'influenza delle forze armate

La Nigeria non fu esente dalle tensioni che portarono al potere numerose giunte militari e che hanno rappresentato una tendenza comune nella maggior parte degli stati africani⁴¹; tra la fine degli anni 60' e l'inizio

³⁸ Cfr. WHEARE K. C., *Del governo federale*, Il Mulino, Bologna, 1997, p. 52, 76, 81 e 109-110. L'Autore afferma che il principio federale consista nel sistema di divisione dei poteri che permette al governo centrale ed a quelli regionali di essere, ciascuno in una data sfera, coordinati ed indipendenti, evidenziando l'influenza del modello federale degli Stati Uniti. Non considerando il grado di autonomia degli Stati federati rispetto al governo federale, classifica gli Stati federali secondo il rapporto di indipendenza e di non subordinazione del governo centrale rispetto ai suoi membri e di questi ultimi rispetto ad una entità federata. Riguardo la Nigeria affermava come fosse difficile giudicare l'effettiva rispondenza al modello del governo federale in quanto si era assistito al prevalere di tendenze centralistiche e di subordinazione che disattendevano tale principio.

³⁹ Cfr. B. DUDLEY, *Federalism and the Balance of Political Power in Nigeria*, in *Journal of Commonwealth Political Studies*, vol. 4, Issue 1, 1966, pp. 16-17-18. Della stessa opinione anche R. L. WATTS, *New Federations: Experiments...* op. cit, p. 140.

⁴⁰ Si verificava ciò che successivamente venne chiamato un *federal imbalance between the north and the other regions*. Cfr. B. O. NWABUEZE, *A constitutional history of Nigeria*, op. cit. pp. 147-160.

⁴¹ Sulla classificazione dei regimi militari africani ancora valida è l'analisi di S. DECALO, *Coup d'Etat and Army Rule*, in *Africa Studies in Military Style*, Yale University Press, London, 1990. L'Autore distingue tre tipologie: *Il sistema pretoriano*, in cui il potere militare è gerarchico e autoritario ma indebolito da contrasti interni; *la dittatura personale*, in cui il sistema è fortemente personalizzato; *il regime di amministrazione intermedio*, in cui i militari prendono il potere per conciliare i conflitti tra i differenti settori della società e lo dirigono con l'intento di vigilare sull'ordine sociale. Riguardo l'influenza delle forze armate sui testi costituzionali e sui colpi di Stato si veda; C. E. WELCH, *Soldier and State in Africa, Military Coups and Military Régimes in Africa*, in *The Journal of Modern African Studies*, Cambridge University Press, Cambridge, 1967, Vol. 5, No. 3, pp. 305-322; S. DECALO, *Military Coups and Military Régimes in Africa*, in *The Journal of Modern African Studies*, Cambridge University Press, Cambridge, 1975, Vol. 11, No. 1, pp. 105-127; E. HUTCHFUL,

degli anni 70' il costituzionalismo africano ha visto emergere un secondo ciclo di testi costituzionali⁴², di matrice spesso autoritaria. Tali eventi furono favoriti dal rifiuto verso il costituzionalismo liberale applicato ad entità statali le cui frontiere risultavano artificiose e fittizie. La formazione dello Stato in Africa soffre di un vizio che attiene al suo stesso procedimento di formazione e che risiede principalmente nell'illusione dell'unità statale e nell'assenza di alcun graduale processo storico⁴³. I dieci anni che seguirono l'indipendenza degli stati africani videro una serie di colpi di stato che dimostravano la fragilità dei sistemi politici e costituzionali e della insussistenza dei presupposti fattuali sui quali si sarebbe dovuto fondare il funzionamento dell'architettura statale con la relativa corrispondenza tra gli enunciati costituzionali e l'azione di governo⁴⁴. Tra le varie esperienze costituzionali africane, soprattutto subsahariane, avvenne una progressiva erosione del principio della separazione dei poteri in favore del vertice dell'esecutivo; ciò venne tradotto, nelle forme di governo parlamentari, in un'affermazione del presidenzialismo con l'eliminazione di qualunque forma di dualismo tra presidente della repubblica e presidente del consiglio dei ministri⁴⁵. Inoltre vennero fortemente ridotti i diritti costituzionalmente garantiti, il pluripartitismo⁴⁶, ma soprattutto si

Reconstructing Political Space: Militarism and Constitutionalism. An African Debate on Democracy, American Council of Learned Societies, Occasional Paper 13, Final Report, Harare, 1991; I. BERNARDINI, *L'araba fenice africana: considerazioni sul never ending coup d'état negli Stati dell'Africa subsahariana*, in *Federalismi.it*, Focus Africa n. 2, 14/07/2014.

⁴² Il primo ciclo è riconducibile alle costituzioni dell'indipendenza dalle potenze coloniali, il secondo ciclo vede invece un'evidente involuzione dei principi propri del costituzionalismo liberale; in questa fase avvengono profondi cambiamenti che si sostanziano in forme di concentrazione del potere mediante la costituzionalizzazione del partito unico, l'accentuazione del ruolo di un leader politico nazionale e l'exasperazione dei poteri di emergenza. Un terzo ciclo di costituzioni è strettamente legato all'influenza del socialismo reale e si conclude con la cessazione dell'URSS; infine un quarto ciclo è legato, oltre che all'abbandono dei principi socialisti, ad un generale recupero dei principi liberali. Cfr. G. DE VERGOTTINI, *Le transizioni costituzionali. Sviluppo e crisi del costituzionalismo alla fine del XX secolo*, Il Mulino, Bologna, 1998, p. 127 ss.; G. DE VERGOTTINI *Diritto costituzionale comparato*, CEDAM, Padova, 2004, VI ed., vol. II, p. 179 ss.

⁴³ I. I. DORE, *Constitutionalism and the Postcolonial State in Africa: A Rawlsian Approach*, ST. Louis U. L.J., 1997, pp. 1301, 1305; R. GORDON, *Growing Constitutions*, op. cit., pp. 531-533.

⁴⁴ Tutt'oggi autorevolissima dottrina sottolinea l'importanza del caso nigeriano tra gli anni 60' e 70'. Ad esempio, si ricorda che «*in Africa, Nigeria was the most prominent of the newly decolonized nations where democracy failed*», evidenziando come le vicende politico-istituzionali della Nigeria abbiano influenzato l'intera regione occidentale dell'Africa subsahariana. Cfr. R. KAGAN, *The Weight of Geopolitics*, in L. DIAMOND, M. F. PLATTNER (a cura di), *Democracy in Decline?*, Baltimore, John Hopkins University Press, 2015, p. 29.

⁴⁵ Ebbe inizio un processo di concentrazione del potere costituzionale in favore di un esecutivo monocratico che era al vertice di un partito unico o dominante e spesso dell'apparato militare; le costituzioni erano a preminenza presidenziale, avendo quest'ultimo il potere di indizione delle elezioni, di scioglimento anticipato dell'assemblea rappresentativa, a cui si aggiungeva la titolarità dell'iniziativa legislativa e soprattutto i poteri eccezionali nelle situazioni di crisi. Cfr. G. DE VERGOTTINI, *Le transizioni costituzionali. Sviluppo e crisi...* op. cit., p. 142 ss.

⁴⁶ Il principio del pluripartitismo negli stati di nuova indipendenza, essendo collegato a differenziazioni ideologiche e programmatiche era ritenuto fattore di disgregazione; ove tollerato era indice della presenza di diversità razziali, etniche, religiose, spesso collegate, come nel caso nigeriano, a strutture statali di tipo federale. Quindi il pluripartitismo non era

riscontrò una tendenza generale alla limitazione delle autonomie territoriali sostituita da forme di decentramento amministrativo strettamente controllate dal governo centrale. I militari, una volta al potere, tendevano prima a sospendere o abrogare la costituzione mediante una dichiarazione *ad hoc* e cristallizzavano la loro posizione con l'adozione di nuovi testi costituzionali che venivano sottoposti a referendum; in Nigeria, in particolare, ciò avvenne con la Costituzione del 1979⁴⁷.

La Nigeria rappresenta un tipico esempio di come i governi guidati da esponenti delle forze armate abbiano spesso privato il testo costituzionale di qualsiasi funzione stabilizzante, essendo oggetto di sospensioni e di sostanziali cambiamenti, come l'abolizione e la riabilitazione della federazione.

L'ultimo atto in cui avvenne una sostanziale convergenza d'intenti tra tutte le forze politiche della Nigeria fu la promulgazione di una nuova Costituzione⁴⁸, il 1 ottobre 1963, mediante la quale la Nigeria divenne una Repubblica, il cui primo Capo dello Stato fu Azikiwe⁴⁹; allo stesso modo vennero introdotte le nuove costituzioni nelle Regioni della federazione, mentre la Corte suprema federale lasciò il posto alla Corte Suprema della Nigeria. La Prima Repubblica fu caratterizzata da numerose tensioni interetniche, che aumentarono notevolmente con l'approssimarsi delle elezioni del 1964.

La tornata elettorale del 1964 vide la contrapposizione di due grandi coalizioni, la *Nigerian National Alliance* (NNA) e la *United Progressive Grand Alliance* (UPGA)⁵⁰; nonostante l'infelice esito delle elezioni dato dall'aspirazione della contrapposizione regionale, le due coalizioni divennero il modello e il termine di

indice di pluralismo politico, come nel costituzionalismo europeo. Tale situazione comportava la presenza di un partito dominante di provenienza regionale, in Nigeria l'NPC, che tendeva a controllare l'apparato centrale, tollerando una debole opposizione. Durante il periodo del secondo ciclo di costituzioni, il partito dominante spesso diveniva partito unico al quale, in non pochi casi, venne riconosciuto tale ruolo nelle costituzioni, eliminando costituzionalmente qualsiasi opposizione. Numerose sono le costituzioni con questa caratteristica tra cui si segnala il Congo, 1973, art. 2; Mali, 1974, art. 5; Zaire, 1974, art. 8. Cfr. G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, op. cit., p. 221 ss.

⁴⁷ Riguardo il costituzionalismo "africano" è pacifico affermare che esso si sia «generato e legittimato a livello dei fenomeni che congiungevano le relazioni sociali tradizionali, le ideologie su cui esse si fondavano e la loro interferenza con le forze armate, dando vita a forme di personalizzazione, modernizzazione e occidentalizzazione del potere politico che hanno interessato e investito solo una parte estremamente esigua della popolazione africana, lasciando inalterata l'organizzazione di intere comunità non interessate da quest'osmosi». Cfr. A. C. VIMBORSATI, *Teoria del costituzionalismo africano. Metodo...* op. cit., p. 109 ss. e p. 128.

⁴⁸ Nonostante formalmente fosse rotto l'ultimo legame con la Gran Bretagna, non essendo più la Corona inglese a Capo dello Stato, il testo del 1963, che riproduceva quello di tre anni prima fu oggetto di importanti critiche; ad esempio il costituzionalista nigeriano B. O. Nwabueze affermò che questo «*failed to launch the country upon a completely new existence with Constitutional roots springing from its native soils*». B. O. NWABUEZE, *Constitutional History of Nigeria*, New York, Longman, 1982, p. 26.

⁴⁹ *Constitution of the Federation* (Act n. 20 of 1963).

⁵⁰ Rispettivamente, la prima era formata principalmente dal *Northern People's Congress* (NPC), il *Nigerian National Democratic Party* (NNDP) e dal *Mid-West Democratic Front*, mentre la seconda dal *National Council of Nigeria and the Cameroons* (NCNC) e dall'*Action Group* (AG).

paragone per le alleanze che caratterizzarono la Seconda Repubblica; il crollo della Prima Repubblica è divenuto così un laboratorio democratico imprescindibile per la comprensione dell'ingegneria costituzionale dello Stato⁵¹.

Come accennato, la campagna elettorale veniva esercitata in modo ambiguo da parte delle due coalizioni; se infatti a livello nazionale si sottolineavano i temi di interesse comune, a livello regionale a prevalere era l'etnicità e il localismo. Proprio la violenza che caratterizzò le settimane precedenti le elezioni diede luogo a numerose proteste tra cui quella degli studenti dell'università di Ibadan che invocarono direttamente i militari nella gestione dello stato; fu la prima volta che le forze armate nigeriane vennero chiamate ad assumere la funzione regolatrice degli organi democratici. Non mancarono successivamente ulteriori occasioni che videro coinvolto l'esercito in modo indiretto; numerosi costituzionalisti fecero appello alle forze armate mentre il Presidente Azikiwe e il Primo Ministro Balewa si contendevano il beneplacito degli ufficiali dell'esercito, che rifletteva al tempo anch'esso le divisioni etnico-religiose del paese, con gli ufficiali in maggioranza Igbo e i gradi inferiori provenienti soprattutto dal nord. Il progressivo coinvolgimento dei militari nello scontro al vertice della federazione li rese consapevoli di detenere un ruolo politico decisivo e ciò fu prodromico al colpo di Stato del 1966⁵². Nonostante le numerose problematiche connesse alle elezioni del dicembre 1964, tra cui anche il boicottaggio e la riedizione delle stesse nella *Eastern Region*⁵³, furono le elezioni regionali dell'11 ottobre 1965 a porre fine alla prima esperienza repubblicana della Nigeria. Le elezioni furono poste al centro dell'agenda politica delle due coalizioni in quanto se da una parte la NNA cercava di ottenere sostegno in altre regioni per non evidenziare come fosse radicato nel solo nord, dall'altra l'UPGA sperava di controllare l'intero sud, permettendogli così di contrattare maggiore *power sharing* nel governo federale. Il responso delle urne fu favorevole alla NNA, conseguito però con ogni tipologia di brogli; ebbe inizio così una ribellione spontanea, a cui il governo regionale uscente reagì reprimendo qualsiasi manifestazione e imponendo il

⁵¹ Cfr. M. EMILIANI, *Petrolio, forze armate e democrazia. Il caso Nigeria*, op. cit., p. 65.

⁵² B. J. DUDLEY, *An Introduction to Nigerian Government and Politics*, op. cit., p. 71.

⁵³ Il livello di intimidazione e di violenza fu tale che nella *Northern* e *Western Region* i candidati dell'UPGA non riuscirono ad accreditarsi; nella prima regione non si presentarono i candidati dell'UPGA, mentre 15 erano i candidati senza opposizione nella *Eastern Region*. In tale situazione il Presidente Azikiwe violò i dettami costituzionali sostenendo l'UPGA nel boicottaggio delle elezioni, che si concretizzò solamente nella *Eastern Region*. Come prevedibile, l'UPGA né uscì sconfitto; alla NNA furono assegnati 198 dei 253 seggi del Parlamento federale, ottenendo così la maggioranza dei 2/3 alla Camera con cui avrebbe potuto procedere alla revisione della Costituzione; l'UPGA invece, vinse solamente nella *Mid-West Region*. Nella *Eastern* invece le elezioni si tennero il 18 marzo successivo e si svolsero in un clima relativamente tranquillo e furono vinte dall'UPGA. Cfr. K. J. POST and M. VICKERS, *Structure and Conflict in Nigeria*, London, Heinemann, 1973, p. 76 ss e per la distribuzione dei seggi, p. 213; J. P. MACKINTOSH (ed.), *Nigerian Government and Politics*, Evanstone, IL, Northwestern University Press, 1966, p. 596-601.

coprifuoco⁵⁴. Nel caos più completo si consumò il primo di una lunga serie di colpi di stato orchestrati dai militari, chiamato “il golpe dei cinque maggiori”; ad esso seguì un ulteriore golpe, in quanto i cinque maggiori si arresero volontariamente al comandante dell’esercito, il generale Ironsi, di etnia Igbo⁵⁵. Il generale inaugurò così una prassi che ebbe molto seguito in Nigeria, attuare un golpe per poi proclamare che il potere gli fosse stato “affidato” per un periodo limitato; nei fatti le istituzioni democratiche nigeriane cessarono di esistere, in quanto Ironsi e i governatori militari delle regioni esautorarono le istituzioni rappresentative dei loro poteri, stabilendo la supremazia del potere militare su quello civile⁵⁶. Ai nostri fini rileva soprattutto come la strategia di Ironsi mirasse all’abolizione della federazione, obiettivo perseguito *de facto* anche dalle successive giunte militari; mediante apposito decreto⁵⁷, il 24 maggio 1966 abolì la federazione, le regioni e i relativi parlamenti, così la Nigeria divenne uno Stato unitario diviso per province, mentre le regioni vennero ribattezzate “gruppi di province”. Fu palese quindi che il golpe fosse stato pianificato da Ironsi e dagli alti ranghi dell’esercito dell’etnia Igbo a cui seguì una nuova rivolta nel nord e ad un contro golpe: Ironsi venne assassinato da un gruppo di militari del nord il 27 luglio e il tenente colonnello Yakubu Gowon, annullato il decreto con cui Ironsi aveva abolito la federazione⁵⁸, venne incaricato di formare un governo. La situazione degenerò definitivamente quando, nel pieno di una pulizia etnica a nord verso gli Igbo e nel sud verso le etnie settentrionali, il governatore militare della *Eastern Region* Chukwuemeka Odumegwu Ojukwu si oppose alla designazione di Gowon; quest’ultimo, nonostante alcuni tentativi riconciliatori, tra cui anche la proposta dell’opzione confederale in cui le funzioni del governo centrale sarebbero state determinate dalle regioni che

⁵⁴ A. ALAO, *The Evolutionary Travails of the Nigerian State and Political System, 1914 – 1999*, in in A. S. OBIYAN, K. AMUWO (a cura di), *Nigeria’s Democratic Experience...*, p. 477.

⁵⁵ Il 14 e 15 gennaio 1966 i militari assassinarono, tra gli altri, Samuel Akintola, leader dell’AG, il primo ministro federale Tafara Balewa e il primo ministro della Northern Region Ahmadu Bello. Sul golpe successivo non si hanno ancora molte certezze, ma è verosimile la tesi che afferma come il golpe dei cinque maggiori abbia fatto parte di un più ampio disegno politico alla cui base figurava il generale Ironsi che fece arrendere i cinque maggiori e invitò i ministri federali superstiti del governo federale a consegnare le leve del potere. Per la cronaca degli ultimi giorni del 1965 e dei primi del 1966 si vedano; K. J. POST and M. VICKERS, *Structure and Conflict in Nigeria*, op. cit., p. 232 ss.; W. SCHWARZ, *Nigeria*, New York, Frederick A. Praeger, 1968, p. 187 ss.; R. FIRST, *The Barrel of a Gun: Political Power in Africa and the Coup d’Etat*, Harmondsworth, Penguin 1970, p. 157 ss.; A. OSUNTOKUN, *Chief S. L. A. Akintola: His Life and Times*, Ibadan and London, Evans Brothers Publishers Ltd, 1982, p. 196 ss.

⁵⁶ *Constitution, Suspension and Modification Decree I*.

⁵⁷ The Unification Decree: No. 34 of 1966, 24 May 1966. L’articolo 1 recita: “*Subject to the provisions of this Decree, Nigeria shall on 24th May 1966 (in this decree referred to as ‘the appointed day’) cease to be a Federation and shall accordingly as from that day be a Republic, by the name of the Republic of Nigeria, consisting of the whole of the territory which immediately before that day was comprised in the Federation*”.

⁵⁸ Decree n. 8 of 1967. Così il par. 3; [...] *the legislative and executive powers of the Regions have been fully restored and vested in their respective Military Governors* [...].

avrebbero contribuito equamente al bilancio centrale, dovette prendere atto della decisione della *Eastern Region* di secedere dalla federazione proclamando la Repubblica del Biafra; così ebbe inizio un conflitto che si protrasse sino al 1970, quando il Biafra si arrese⁵⁹.

Il fallimento della Prima Repubblica può essere ricondotto ad alcuni fattori; in primo luogo, la maggior parte dei nigeriani riteneva inadatto il sistema politico in cui erano presenti elementi tipici dello Stato federale e del sistema “Westminster”, così come le elezioni “*winner takes all, loser gets nothing*” non giovarono alla stabilità delle istituzioni democratiche per l’assenza di una cultura dell’opposizione come parte del sistema politico. Il secondo motivo è chiaramente ravvisabile nel chiaro ostacolo alla “*nation building*” causato principalmente dall’assenza di partiti radicati in modo più o meno omogeneo nell’intero territorio nazionale. A ciò era collegato un ulteriore elemento che esacerbava le divisioni etniche; i partiti, oltre ad avere un’unica base regionale erano spesso associati alle relative religioni, soprattutto all’Islam o al Cristianesimo. Infine, non giovò alla Nigeria post-coloniale la crescente corruzione dei principali leader politici⁶⁰. Tale sistema implose proprio perché la federazione non rappresentò un “*multiple ethnic balance of power*”, bensì un “*federal imbalance*”, con la predominanza della *Northern Region*⁶¹.

5. Il federalismo nigeriano durante la prima fase dei militari al potere

Nonostante fosse stata formalmente ripristinata la federazione nigeriana dal richiamato Decreto n. 8 del 1967 emanato dal generale Gowon, non sussiste ormai alcun dubbio che l’organizzazione giuridica promossa dai militari al potere diede luogo ad un processo di centralizzazione che modificò radicalmente il sistema federale, se non proprio giunse ad una sua totale abrogazione. Questo processo si concretizzò grazie alla capacità dei militari al potere di apportare decisive riforme istituzionali e strutturali, soprattutto in tre aree nevralgiche dello Stato; nella configurazione territoriale della federazione, nel sistema dell’allocazione delle risorse e nello stato dei governatorati locali⁶².

⁵⁹ Sulla guerra del Biafra si veda; A. M. GENTILI, *Biafra, un’occasione per ripensare l’Africa*, Bologna, Il Mulino, 1969; J. DE St. JORRE, *The Nigerian Civil War*, London, Hodder and Stoughton, 1972; F. FORSYTH, *The Making of an African Legend: The Biafra Story*, Harmondsworth and New York, Penguin Books, 1977; I. NZIMIO, *The Nigerian Civil War: a Study in Class Conflict*, Enugu, Fourth Dimension, 1979.

⁶⁰ I. A. AYUA and D. C. J. DAKAS, *Federal Republic of Nigeria*, in J. KINCAID and G. A. TARR, *A Global Dialogue on Federalism, Volume I: Constitutional origins, structure, and change in federal countries*, Montreal & Kingston, London, Ithaca, McGill-Queen’s University Press, February 2005, p. 244.

⁶¹ R. T. SUBERU, *Federalism and ethnic conflict in Nigeria*, Washington, D. C., United States of Peace Press, 2002, p. 4. Per ulteriori approfondimenti sul fallimento della Prima Repubblica si veda; L. DIAMOND, *Class, Ethnicity...*, 1988, op. cit.

⁶² Cfr. R. T. SUBERU, *Federalism and ethnic conflict in Nigeria*, op. cit., p. 33.

Allo stesso modo non deve trarre in inganno il successivo Decreto⁶³ n. 14 con cui lo stesso Gowon violò il n. 8, reintroducendo un sistema federale composto da dodici stati che sostituivano le quattro regioni precedenti. Non fu sicuramente questa la preoccupazione di Gowon, vista la secessione della *Eastern Region* e lo stato d'emergenza. Altri furono i principi che ispirarono la ratio del Decreto n. 14: nessuno stato doveva risultare dominante o in grado di assumere il controllo del governo centrale; ogni stato doveva consistere in un'area geograficamente "compatta"; l'amministrazione doveva tener conto della storia e delle necessità della popolazione; ogni stato doveva esser in grado di svolgere le funzioni amministrative dei governi regionali che andavano a sostituire; infine, i nuovi stati dovevano esser creati simultaneamente⁶⁴.

Questo Decreto fu cruciale per la Nigeria, in quanto la creazione di nuovi stati fu una pratica frequentemente ripetuta dai successivi governatori militari. Il fine era soddisfare le aspirazioni delle comunità locali di minoranza delle precedenti quattro regioni e non fu una sorpresa constatare che ben sei dei nuovi dodici stati erano definiti su base unicamente etnica. Inoltre, un altro aspetto di cui tener conto era il tentativo di sanare lo squilibrio tra le due macro regioni del Nord e del Sud, dividendole in 6 Stati, con l'obiettivo di sancire una parità tra Nord e Sud; questo nella teoria, in quanto nella pratica le enormi differenze continuarono a sussistere, considerando ad esempio il *North-Eastern State*, che era più esteso dei 6 Stati meridionali assieme e contava il 18% della popolazione⁶⁵. Non va sottaciuto come la frammentazione della Regione Orientale rispondeva alla guerra civile che andava delineandosi, in quanto Gowon capì la fondamentale importanza nel conquistare la lealtà alla federazione delle altre minoranze nell'ex Regione Orientale. La funzione, quindi, era chiaramente anti-Igbo, dato che il territorio secessionista veniva ridotto essenzialmente al nuovo *East-Central State*, separato dal nuovo Rivers State da dove provenivano gli approvvigionamenti derivanti dai proventi del greggio. Alla stessa logica rispondeva il nuovo Stato di Lagos in quanto, isolando quanto rimaneva della *Western Province* dal mare, affievoli gli analoghi sentimenti secessionisti della ivi predominante etnia Yoruba. Gowon fece così salve le richieste delle minoranze situate nel territorio di Lagos, che mai

⁶³ States Creation Decree of 1967, Decree n. 14. I nuovi stati componenti la federazione nigeriana erano: *North-Western, North-Central, Kano, North-Eastern, Benue-Plateau, Central-West, Lagos, Western, Mid-West, Central Eastern, Rivers, South-Eastern*.

⁶⁴ Il nuovo Decreto in particolare, introducendo 8 nuovi stati, era contrario alle disposizioni che, per la creazione di ulteriori entità federate, richiedevano il consenso dei quattro governatori militari delle regioni. Sul tema cfr. A. H. M. KIRK-GREENE, *Crisis and Conflict in Nigeria: A Documentary Sourcebook 1966-1969*, vol. 1, London, Oxford University Press, 1971, p. 309; H. E. ALAPIKI, *State Creation in Nigeria: Failed Approaches to National Integration and Local Autonomy*, Piscataway, NJ, African Studies Association, *African Studies Review*, Vol. 48, N. 3 (Dec. 2005), p. 58.

⁶⁵ Cfr. Federal Republic of Nigeria, *Federal Military Government Views on the Report of the Panel on Creation of States*, Lagos, Federal Ministry Information, 1976, p. 9.

avevano considerato l'area della capitale come parte della regione occidentale, né coinvolte nelle istanze secessioniste degli Yoruba⁶⁶.

La nuova articolazione dello Stato tendeva a rafforzare l'apparato centrale, dividendo le etnie tendenti alla secessione, secondo la classica formula del *divide et impera*⁶⁷; di conseguenza, i militari si imposero come garanti della stabilità nazionale e unico attore politico con un vero senso dello Stato. La Nigeria rimase uno Stato solo formalmente federale, dato che la nascita delle nuove entità federate era stata dettata unilateralmente dalla giunta militare in funzione di controllo delle minoranze⁶⁸.

Il risultato fu che la Nigeria divenne una federazione centralizzata o uno stato unitario formalmente decentrato; i nuovi Stati infatti, non essendo per dimensioni e per possibilità in grado di generare risorse comparabili alle regioni precedenti, erano destinati a diventare sempre più dipendenti dal centro per la propria sopravvivenza finanziaria. L'importanza degli avvenimenti del 1967 è presto detta, poiché lasciarono in eredità una forte centralizzazione e una dipendenza dal trasferimento delle risorse federali che costituisce uno dei principali elementi di dibattito nella Nigeria attuale⁶⁹.

L'allocazione delle risorse fu un tema centrale sin prima dell'indipendenza dalla Gran Bretagna, incentrato su due elementi di ampia discussione; il controllo delle risorse provenienti dalla regione petrolifera del Delta del Niger e la richiesta di un maggior decentramento fiscale da parte delle autorità locali cui fece da contrasto la progressiva centralizzazione fiscale. A tal fine furono numerose le Commissioni e i Comitati costituiti *ad*

⁶⁶ J. T. DICKOVICK, *Federalism in Africa: Origins, Operation and (In)Significance*, *Regional & Federal Studies*, 24:5, p. 556.

⁶⁷ Cfr. R. T. SUBERU, *States Creation and the Political Economy of Nigerian Federalism*, in Kunle Amuwo et. al., *Federalism and Political Restructuring in Nigeria*, Ibadan, Spectrum Books Limited and IFRA, 1998, p. 281-282.

⁶⁸ Cfr. E. O. EMMANUEL and P. F. ADEBAYO, *The Politics of States, Local Governments Creation and Nigeria's Search for Geo-Political Balancing*, in *African Journals Online (AJOL)*, Vol. 2-3, August 2008, p. 340-341.

⁶⁹ Cfr. R. T. SUBERU, *Federalism and ethnic conflict in Nigeria*, op. cit., p. 88-89. Altri autori invece affermano che la Nigeria, in linea con la struttura di comando militare, non avesse nulla di federale, in quanto l'eccessiva centralizzazione rifletteva un'organizzazione più unitaria, che federale. Cfr. I. J. ELAIGWU, *Federal-State Relations in Nigeria's New Federalism: A Review of the Draft Constitution*, in K. SULEIMAN, and A. ABUBAKAR (a cura di), *Issues in the Nigeria Draft Constitution*, Zaria, Institute of Administration, Department of Research and Consultancy, Ahmadu Bello University, 1977, p. 6. Lo stesso Gowon successivamente confessò che *"the circumstances in May 1967 did not allow for consultations through plebiscites"*. Infatti la States Delimitation Commission doveva assicurare che *"any divisions or towns not satisfied with the states in which they are initially grouped will obtain redress"*. Successivamente non mancarono infatti le proteste delle minoranze nei nuovi stati che si consideravano incompatibili con le relative maggioranze etniche; tali istanze separatiste furono rafforzate proprio dalla possibilità di ulteriori sostegni finanziari agli stati nel cui territorio si situavano numerose minoranze; infatti agli inizi degli anni 70', presero piede in Nigeria nuove agitazioni per l'ampliamento degli Stati federati. Cfr. A. H. M. KIRK-GREENE, *Crisis and Conflict in Nigeria: A Documentary Sourcebook 1966-1966*, op. cit., p. 447; B. SMITH, *Federal-State Relations in Nigeria*, *African Affairs* 80, n. 320 (1981), p. 359.

hoc sia nel periodo precedente all'Indipendenza, quanto durante la Prima Repubblica e la prima fase dei militari al potere⁷⁰.

Fattivamente i regimi militari ridussero se non privarono del tutto gli Stati dei margini di autonomia finanziaria e di fonti indipendenti di reddito. Con il Decreto n. 13 del 1970 Gowon stabilì che tutti gli introiti provenienti dalla tassazione del tabacco, dei prodotti petroliferi e dei dazi di importazione, riscossi dagli Stati d'origine, dovessero essere suddivisi al 50% tra il governo federale e gli Stati; seguì poi il Decreto n. 19 del 1971 con cui lo stesso governo federale assegnò alla Federazione tutti gli introiti e le royalties delle estrazioni del greggio. Successivamente gli Stati persero l'autonomia sulla tassazione individuale, che venne uniformata, ed anche sulla tassazione dei principali prodotti di consumo, cui venne imposto un prezzo standard a livello nazionale⁷¹. L'accentramento finanziario⁷² fu favorito anche da altre situazioni economiche congiunturali, il

⁷⁰ Sino alla fine della guerra del Biafra, furono sei le Commissioni a ciò preposte; Phillipson Commission (1946); Hicks-Phillipson Commission (1951); Chicks Commission (1953); Raisman Commission (1957); The Binns Commission (1964); Dina Commission (1969). Mentre le prime concludevano spesso i lavori con proposte di un maggiore decentramento fiscale, le seconde, successive all'indipendenza, erano fautrici di un maggior accentramento fiscale. Cfr. A. ADEDEJI, *Nigerian Federal Finance: Its Development, Problems and Prospects*, London, Hutchinson, 1969, p. 252 ss.; O. TERIBA, *Nigeria revenue allocation experience, 1952-1965: a study in inter-governmental fiscal and financial relations*, in *Nigerian Journal of Economic and Social Sciences*, Ibadan, November 1966, p. 375 ss.; D. AROWOLO, *Fiscal Federalism in Nigeria: Theory and Dimensions*, *Afro Asian Journal of Social Sciences*, Volume 2, No. 2.2 Quarter II 2011, p. 9-10;

⁷¹ Cfr. O. OYEDIRAN and O. OLAGUNJU, *The Military and the Politics of Revenue Allocation*, in O. OYEDIRAN (a cura di), *Nigerian Government and Politics under Military Rule*, New York, St. Martin's Press, 1980, p. 200-201.

⁷² L'accentramento finanziario proseguì ininterrottamente sino al 1979, anno della fine della prima fase dei regimi militari. Per ulteriori approfondimenti sulle singole imposte del gettito fiscale nigeriano dal 1969 al 1979 si veda; L. A. RUPLEY, *Revenue Sharing in the Nigerian Federation*, *The Journal of Modern African Studies* Vol. 19, No. 2 1981, pp. 263-264-265.

boom petrolifero⁷³ e il *Second National Development Plan* (1970-1974)⁷⁴; infatti la percentuale federale sul totale delle entrate pubbliche (federali e statali) dal 48% del 1954-55 raggiunse il 63% del 1974-1975, mentre la dipendenza degli stati dagli introiti centrali dal 56% del periodo 1953-1965 crebbe sino all'81% del 1970-1979⁷⁵.

Il fondo federale (*Distributable Pool Account - DPA*)⁷⁶ divenne il cuore della finanza nigeriana, che doveva essere ripartito tra il centro, gli Stati e i governi locali, in base a percentuali stabilite dall'Assemblea Nazionale o da apposite agenzie federali; in tal modo gli Stati divennero totalmente dipendenti dalle decisioni della

⁷³ Dal 1970 al 1975 la produzione annuale di greggio passò dai 396 milioni di barili del 1970 (che garantivano il 26% delle entrate federali) a 823 milioni di barili, che garantivano l'82% degli introiti nigeriani, facendo della Nigeria il quinto produttore mondiale di greggio. Ciò favorì un ampio aumento della spesa pubblica e la Nigeria divenne un punto di riferimento per tutto il continente africano, facendosi promotore nel 1975 dell'Ecovas, la Economic Community of West African States al fine di favorire l'integrazione economica della regione ma anche per contrastare l'analoga Communauté Economique de l'Afrique de l'Ouest, creata dalle ex colonie francesi dell'Africa occidentale. Tuttavia il petrolio, divenendo la prima fonte di approvvigionamento, distorse l'economia nigeriana; così l'agricoltura perse la sua centralità che fino alla fine degli anni 60' aveva rappresentato la maggior fonte di entrate per la Nigeria (cacao, tabacco, olio di palma). Con il *Petroleum Tax Decree n. 13 del 1970 e l'Amendment Decree del 1975 al Decreto n. 13 del 1970*, la federazione assunse il controllo dei proventi del greggio ma non si dimostrò all'altezza della situazione in quanto non seppe promuovere né la crescita economica, né lo sviluppo tecnologico né supportare il settore privato. Un esempio su tutti è costituito dall'impatto avuto sulla coltivazione di piante di cacao e come siano stati insufficienti gli interventi del governo federale; le aree di produzione di cacao divennero zone depresse e da ciò ne derivò la prima grande ondata di migrazione interna dalle campagne alle città, a cui ne conseguì una sregolata urbanizzazione. Dalla dottrina nigeriana l'impatto del boom petrolifero è stato definito "devastante". Su tutti si veda, E. A. WALKER, *Structural change, the oil boom and the cocoa economy of southwestern Nigeria, 1973-1980s*, in *Journal of Modern African Studies*, Vol. 38, No. 1, March 2000, pp. 71-87. Si segnalano inoltre sul tema; S. A. MADUJIBEYA, *Oil and Nigeria's Economic Development*, *African Affairs*, Vol. 75, No. 300, July 1976, pp. 284-316; R. A. JOSEPH, *Affluence and Underdevelopment: The Nigerian Experience*, in *The Journal of Modern African Studies*, Vol. 16, n. 2, June 1978, pp. 230-239; B. T. IKEGWUOHA, *Nigeria, an endless cycle of coup d'etat: A case with coups, power, politics and government 1966-Nov. 1993*, Progetto Gutenberg, 1993, p. 105 ss; T. FORREST, *Politics and Economic Development in Nigeria*, Boulder, Colorado, Westview Press, 1995, p. 134 ss. Infine sull'emersione della Nigeria come principale attore continentale, J. HERSKOVITS, *Nigeria: Africa's New Power*, in *Foreign Affairs*, January 1975, Vol. 53, Issue 2, pp. 314-327; J. MAYALL *Oil and Nigerian Foreign Policy*, *African Affairs*, Vol. 75, No. 300, July 1976, pp. 325-330.

⁷⁴ Il *Second National Development Plan* prevedeva l'aumento delle quote nigeriane nei settori bancario e petrolifero a scapito soprattutto delle grandi multinazionali straniere, mentre la federazione si faceva carico dei progetti infrastrutturali, della promozione industriale, della sanità e dell'istruzione. Cfr. M. EMILIANI, *Petrolio, forze armate e democrazia. Il caso Nigeria*, op. cit., p. 88.

⁷⁵ Cfr. L. A. RUPLEY, *Revenue Sharing in the Nigerian Federation...* op. cit., p. 258.

⁷⁶ Il *Distributable Pool Account* fu introdotto dalla Commissione Raisman del 1957 segnando l'inizio del rafforzamento del potere finanziario del governo federale. Il DPA fu originariamente distribuito in tal modo tra le tre regioni; 40% al nord, 31% all'Est, 24% all'ovest e il 5% al Southern Camerun. Sul DPA nel corso degli anni 60' si veda, O. TERIBA, *Nigeria revenue allocation experience, 1952-1965: a study in inter-governmental fiscal and financial relations*, op. cit. p. 361 ss; A. PHILLIPS, *Nigeria's Federal Financial Experience*, *The Journal of Modern African Studies*, vol. 9, n. 3, 1971, p. 400 ss.

federazione. Dal 1967 il 50% delle risorse venne distribuita secondo il principio dell'eguaglianza degli Stati⁷⁷, mentre il restante 50% in base al numero dei loro abitanti⁷⁸.

Alcuni vantaggi erano connessi all'introduzione di questa formula; a tutti gli Stati venivano garantiti dei livelli essenziali delle prestazioni per le funzioni pubbliche; si rafforzava la tendenza verso un federalismo simmetrico; l'eguale distribuzione di ricchezza tra Stati aventi una simile popolazione poteva promuovere l'integrazione nazionale e dare la possibilità agli Stati più poveri di ottenere benefici tali per poter raggiungere, mediante investimenti statali, il livello degli Stati più ricchi⁷⁹. Nonostante ciò maggiori erano le criticità annesse all'utilizzazione di tale formula; venne osservato che il criterio dell'uguaglianza degli Stati fosse il più facile da utilizzare ma il più difficile da difendere⁸⁰. Ciò proprio in ragione delle diversità esistenti tra gli stati che presupponeva un trattamento differenziato; questi infatti non avevano né condizioni economiche né popolazione simile e soprattutto prospettive di crescita economica radicalmente diverse, con il sud che dai primi anni 70' divenne uno dei principali *hub* del mercato petrolifero mondiale e il nord fortemente arretrato e con un'economia prevalentemente improntata al settore primario⁸¹. Tale criterio spingeva ancor di più le minoranze a richiedere la creazione di nuovi Stati come mezzo per ottenere risorse dal DPA. Un'ulteriore debolezza di questa formula fu una tendenza alla disincentivazione degli Stati nell'incoraggiare investimenti propri generando una "*fiscal lethargy at the subnational level*"⁸².

Questo profondo malcontento, esasperato da alcuna prospettiva di ritorno alla democrazia rappresentativa,⁸³ portò alla caduta di Gowon nel 1975, ormai invisato alla maggioranza della popolazione⁸⁴. La giunta militare

⁷⁷ Nigeria, *The Constitution (Financial Provision) Decree N. 15 of 1967*, in Official Gazette, 27 may 1967.

⁷⁸ Nigeria, *Constitution (Distributable Pool Account) Decree N. 13 of 1970*, in Official Gazette, 12 march 1970.

⁷⁹ R. T. SUBERU, *Federalism and ethnic conflict in Nigeria*, op. cit., p. 59-60.

⁸⁰ Federal Republic of Nigeria, *Report of the Presidential Commission on Revenue Allocation*, vol. 3 (Lagos: Federal Government Press, 1980), p. 112.

⁸¹ In particolare tale principio tendeva a neutralizzare politicamente l'apporto decisivo per il DPA degli Stati produttori di petrolio del Delta del Niger; all'interno di essi un alto numero di minoranze etniche continuavano a non potersi far valere al centro della federazione a causa della minor consistenza rispetto ad altre etnie. Cfr. M. EMILIANI *Petrolio, forze armate e democrazia. Il caso Nigeria*, op. cit., p. 90.

⁸² R. T. SUBERU, *Federalism and ethnic conflict in Nigeria*, op. cit., p. 61.

⁸³ Altrettanto rilevante fu il momento in cui Gowon, il 1 ottobre 1974, postpose in modo indefinito il ritorno allo Stato di diritto; ciò fu descritto come un vero e proprio "shock" per il popolo nigeriano. Cfr. A. K. GREENE, "*The making of the Second Republic*", in A. K. GREENE and D. RIMMER, *Nigeria since 1970: A Political and Economic Outline*, New York, Holmes and Meier, 1981, p. 5-7.

⁸⁴ Il 29 luglio 1975, mentre Gowon era in Uganda al vertice dell'Organizzazione per l'Unità africana, si consumò il colpo di stato, in modo incruento, ad opera di un gruppo di militari settentrionali; così venne insediato il generale Murtala Mohammed benvenuto dai Nigeriani in quanto aveva come obiettivo il ritorno del potere ai civili in tempi brevi. Questo tuttavia fu assassinato in un fallimentare golpe il 13 febbraio 1976; gli successe il suo braccio destro, Olusegun Obasanjo, che portò a compimento gli intenti del predecessore, consegnando il potere ai civili nel 1979,

che gli successe nominò rapidamente la *Constitution Drafting Committee* (CDC) presieduta dal giudice capo della Corte Suprema Ayo Irikefe, con lo specifico mandato di elaborare proposte sulla delimitazione degli Stati; sulle condizioni economiche dei nuovi stati; proporre le capitali amministrative delle nuove entità federate; tenere in considerazione le proposte dei cittadini e delle relative organizzazioni sull'opportunità di creare nuovi stati in particolari aree⁸⁵. Mentre erano ancora in corso i lavori della Commissione Irikefe, Murtala Mohammed annunciò le cinque fasi che avrebbero portato alla restituzione del potere ai civili tra le quali figurava come priorità la creazione di nuovi Stati entro il 1976 e le elezioni legislative entro il 1979⁸⁶.

La Commissione Irikefe raccomandò la creazione di nuovi Stati purché essi non fossero basati sulle divisioni etniche; ciò venne recepito dal governo federale in quanto tra i diciannove Stati raggiunti nel 1976 (tra cui anche il *Federal Capital Territory*)⁸⁷ solamente sette potevano essere ricondotti a una minoranza etnica, riconoscendo così l'etnicismo come una minaccia alla stabilità nazionale. Invece, nonostante venisse riconosciuta l'estrema debolezza finanziaria degli Stati, non veniva presa in considerazione la dimensione economica, proprio perché il fine era integrare ed armonizzare gli Stati in una più ampia strategia amministrativa per una più corretta devoluzione delle risorse del DPA⁸⁸.

dando vita alla Seconda Repubblica. Sul colpo di stato che depose Gowon cfr. I CAMPBELL, *Army Reorganization and Military Withdrawal*, in K. P. BRICK (a cura di), *Soldiers and Oil*, London, Frank Cass, 1978, p. 77 ss.; B. T. IKEGWUOHA, *Nigeria, an endless cycle of coup d'etat: A case with coups, power, politics and government 1966-Nov. 1993*, op. cit., p. 19 ss.

⁸⁵ Lucidamente il Libro Bianco della Commissione Irikefe affermava; «[...] *the basic motivation in the demand for more states is rapid economic development. All other reasons (most especially political) adduced by state agitators are, in the view of the panel, to a large extent mere rationalization to achieve the basic purpose of development*». Cfr. Federal Republic of Nigeria, *Federal Military Government Views on the Report of the Panel On Creation of States* (Federal Ministry Information, Lagos, 1976), p. 10.

⁸⁶ 1) (agosto 1975 – aprile 1976): creazione di nuovi Stati e redazione di una nuova bozza costituzionale; 2) (settembre 1976 – ottobre 1978): riorganizzazione delle autorità locali ed elezioni locali e approvazione della nuova Costituzione ad opera di un'Assemblea costituente; 3) (ottobre 1978): rilegittimazione dei partiti politici; 4) organizzazione delle elezioni a livello statale; 5) (1979) elezioni legislative ed esecutive a livello federale e restituzione del potere ai civili. Cfr. C. A. ODINKALU, *The Management of Transition to Civil Rule by the Military in Nigeria (1966-1996)*, in K. AMUWO, D. C. BACH, Y. LEBEAU, *Nigeria during the Abacha Years (1993-1998)*, Institut Français de Recherche en Afrique, 2001, pp. 61-62.

⁸⁷ Il Territorio della Capitale Federale fu il nuovo Stato sorto ad hoc, dove venne costruita successivamente la nuova capitale Abuja; il trasferimento della capitale da Lagos ad Abuja si concretizzò nel 1991, ma l'PFTC ricevette i finanziamenti necessari al funzionamento dell'amministrazione sin dal 1976. Cfr. A. Y. ALIYUL, P. H. KOEHN, *Proposal for a Unified System of Administration for the New Federal Capital Territory of Nigeria*, in *Nigerian Journal of Public Affairs*, 9 May 1980.

⁸⁸ Cfr. Federal Republic of Nigeria, *Federal Military Government Views on the Report...* op. cit., p. 13.

La riforma del 1976⁸⁹, che accolse gran parte delle indicazioni contenute nel Libro Bianco della Commissione Irikefe⁹⁰, intervenne sull'organizzazione amministrativa dei 19 Stati; questi vennero a loro volta divisi in 301 *Local Government Areas* (LGAs), che costituivano così il terzo livello di governo della federazione, con il fine di favorire la decentralizzazione amministrativa e una maggiore partecipazione politica. Si evince quindi come la riorganizzazione territoriale fosse strettamente legata al programma di transizione per il ritorno alla democrazia⁹¹. Il regime di Murtala-Obasanjo si differenziò proprio per questa caratteristica, ossia porre la questione “*State creation*” non come stratagemma politico per mantenere il potere, bensì come problema da risolvere prima dell'indizione di libere elezioni e del varo della nuova Costituzione, al contrario delle giunte militari che seguirono la caduta della Seconda Repubblica, che utilizzarono la promessa della creazione di nuovi Stati per legittimare il mantenimento del potere⁹².

6. Federalismo e presidenzialismo nella Costituzione del 1979

Le innovazioni derivanti dalla Costituzione del 1979 furono promosse dal regime militare che effettivamente riportò il potere ai civili e non a caso l'organo che diede inizio ai lavori, la *Constitution Drafting Committee* (CDC)⁹³, venne costituito a poca distanza dal discorso con cui Murtala Mohammed annunciava le cinque fasi

⁸⁹ State (Creation and Transitional Provisions) Decree N. 12 of 1976.

⁹⁰ Alcune indicazioni della Commissione Irikefe sulla delimitazione geografica dei nuovi Stati furono disattese tanto che l'amministrazione Mohammed – Obasanjo ribadì che “*existing borders should not be disturbed unduly and that the people of Nigeria must have no alternative but continue to live together amicably*”. Cfr. Federal Republic of Nigeria, *Federal Military Government's Views on the Report of the Boundary Adjustment Commission* (Federal Ministry of Information, Lagos, 1976, p. 4. Si veda sulla questione; A. D. YAHAYA, “*The Creation of States*”, in *Soldiers and Oil: The Political Transformation of Nigeria*, S. K. PANTHER BRICK, London, Frank Cass, 1978, p. 219 ss.; R. T. SUBERU, *The struggle for new States in Nigeria, 1976-1990*, in *African Affairs*, Vol. 90, n. 361 (Oct. 1991), pp. 505-506.

⁹¹ Cfr. A. P. SORKAA, “*Democracy and Local Government in Nigeria*”, in S. E. OYPVBAIRE (ed.), *Democracy in Nigeria. Proceedings of the Fifth Annual Conference of the Nigeria Political Science Association*, University of Ife, April 3-6, 1978, p. 351.

⁹² Cfr. E. O. OJO, P. F. ADEBAJO, *The Politics of States', Local Governments' Creation and Nigeria's Search for Geo-Political Balancing*, in *African Research Review*, Vol. 2, n. 3, 2008, p. 341 ss.

⁹³ La prima seduta della *Constitution Drafting Committee* ebbe luogo il 18 ottobre 1975; per garantire un'eguale rappresentanza degli Stati all'interno della Commissione si scelse di convocare due rappresentanti per Stato, rendendo evidente come la maggiore preoccupazione fosse quella di garantire la maggiore copertura geografica possibile. La Commissione formò sette sottocommissioni con specifici compiti relativi a differenti ambiti: A) obiettivi nazionali; B) potere esecutivo e legislativo; C) potere giudiziario; D) economia; E) cittadinanza, diritti fondamentali, partiti politici ed elezioni; F) servizi pubblici; G) criteri di redazione del testo costituzionale. Particolarmente accese furono le discussioni in seno alla sottocommissione E recante il difficile compito di assicurare una dimensione nazionale ad ogni partito ed evitare di conseguenza la proliferazione di partiti a carattere regionale/statale. A tal riguardo furono due i requisiti che i nuovi partiti dovevano rispettare: a) gli obiettivi e programmi dovevano essere conformi agli obiettivi nazionali così come indicati dalla sottocommissione A; b) i membri dei Comitati Esecutivi dei singoli partiti dovevano provenire da almeno due terzi degli Stati federati. La sessione plenaria della Commissione adottò quanto prescritto dalla sottocommissione con un'importante modifica terminologica: tra i criteri da rispettare scomparve la parola

del programma di transizione. Una volta conclusi i lavori in seno alla Commissione⁹⁴, l'iter per la definizione della nuova Costituzione proseguì, dal 1 giugno 1977, nell'Assemblea Costituente, che detenne così i “*full powers to deliberate upon the draft Constitution of the Federal Republic of Nigeria drawn up by the Constitution Drafting Committee appointed by the Federal Military Government*”⁹⁵. Nonostante aspre discussioni sulla creazione di Corti Islamiche negli Stati del Nord⁹⁶, la Costituente non apportò modifiche di rilievo alla bozza della Commissione, il cui documento finale risultò nella sostanza lo stesso⁹⁷. A tale testo il governo militare apportò solamente 17 emendamenti non di rilievo, proprio perché sin dall'inizio la Commissione aveva seguito le indicazioni di Mohammed⁹⁸.

“nazionale”, venendo questa sostituita dalla richiesta, per ogni partito, di riflettere il “*federal character of Nigeria*”; fu questo infatti l'elemento centrale della Costituzione del 1979. Per ulteriori approfondimenti sulla composizione della Commissione, sulle raccomandazioni adottate dalle singole sottocommissioni, nonché sulla prima bozza della Costituzione si veda; C. S. PHILLIPS, *Nigeria's New Political Institutions, 1975-1979*, in *The Journal of Modern African Studies*, vol. 18, Issue 1, 1980, pp. 3-7; J. S. READ, *The new Constitution of Nigeria, 1979: “The Washington Model”?*, in *Journal of African Law*, Vol. 23, n. 2, a. 1979, pp. 134-144.

⁹⁴ Federal Ministry of Information, *Report of the Constitution Drafting Committee Containing the Draft Constitution*, Vol. 1 (Lagos 1976).

⁹⁵ *Official Gazette, Constituent Assembly Decree N. 50 of 1977*, 1 June 1977.

⁹⁶ La proposta di istituire la *Federal Sharia Court of Appeal* (FSCA) fu oggetto di un acceso scontro nell'Assemblea Costituente per un anno. Attorno a tale discussione si rifletteva la rivalità tra le etnie del nord musulmane e quelle del sud, prevalentemente cristiane; i primi consideravano la FSCA come garanzia della libertà religiosa mentre i secondi giudicavano i musulmani dei fanatici. Furono quattro le motivazioni addotte dai sostenitori della FSCA islamiche: la Sharia era considerata una necessità per garantire ai musulmani il corretto stile di vita secondo i principi dell'Islam; l'assenza della FSCA era inoltre vista come un'anomalia amministrativa in quanto il diritto islamico era un diritto consuetudinario saldamente praticato soprattutto nel nord; l'istituzione della FSCA era, nella sostanza, un compromesso necessario in una società estremamente polarizzata; a ciò infine si aggiunga che gli oppositori all'istituzione della Corte venivano considerati ignoranti e indifferenti rispetto ai problemi dei musulmani. D'altro canto la ragione contraria risiedeva nella confusione generata da un sistema di giustizia duale e che della FSCA ne avrebbe giovato solamente una piccola parte della Nigeria. Questa netta divergenza di vedute produsse una spaccatura all'interno della Costituente, tanto che 92 membri sostenitori della Sharia abbandonarono i lavori. Il compromesso venne raggiunto in un'apposita sottocommissione; nella Corte d'Appello Federale vennero introdotti tre giudici specializzati nel diritto islamico, ma non necessariamente musulmani, che si sarebbero poi occupati dei casi non decisi dalla State Sharia Court of Appeal. Cfr.; D. D. LAITIN, *The Sharia Debate and the Origins of Nigeria's Second Republic*, in *The Journal of Modern African Studies*, vol. 20, n. 3, a. 1982, pp. 411-430. Sulla struttura del sistema giudiziario si veda, B. DUDLEY, *An Introduction to Nigerian Government and Politics*, op. cit., pp. 155 ss.

⁹⁷ Non mancarono le critiche all'inerzia dell'Assemblea Costituente in quanto vennero legittimate le decisioni della Commissione considerata non rappresentativa della popolazione nigeriana. Cfr. W. D. GRAF, *Elections 1979: The Nigerian's Citizen's Guide to Parties, Leaders and Issues*, Lagos, Daily Times Publications, 1979, p. 27.

⁹⁸ Le linee guida che avrebbero dovuto (come poi effettivamente avvenne) costituire il perno della nuova Costituzione furono: un sistema federale che garantisse i diritti fondamentali; una stabile forma di governo che garantisse il massimo della partecipazione e del consenso; responsabilità pubblica per tutti i funzionari pubblici; decentramento; un sistema elettorale libero ed equo; un censimento della popolazione che fosse libero da influenze partitiche; partiti politici a vocazione nazionale; un potere giudiziario indipendente; istituzioni ad hoc in contrasto alla corruzione e in difesa del cittadino; infine, come già accennato, un forma di governo presidenziale in modo da riflettere il *federal character* della

L'architettura costituzionale del 1979 fu giudicata positivamente dalla dottrina soprattutto per il necessario cambiamento della forma di governo e per il tentativo di trovare un metodo giuridico per la risoluzione degli insoliti conflitti tra le numerose etnie⁹⁹. L'obiettivo della nuova Costituzione era la stabilizzazione della democrazia e la coesione nazionale, da raggiungere mediante tre elementi: frequenti disposizioni incentrate sull'unità nazionale e sulla coesione interetnica (c. d. “*ethnic management*”); una forma di governo presidenziale, con un capo dell'esecutivo eletto direttamente dal popolo in modo da rispecchiare tutte le etnie e gli Stati; una costituzione rigida con una procedura aggravata di revisione.

La presenza del preambolo è la prima rilevante differenza rispetto alle costituzioni precedenti, la cui formula introduttiva, “*We the people of the Federal Republic of Nigeria*”, che riprendeva fedelmente l'analoga disposizione della Costituzione statunitense, è seguita da ulteriori richiami all'unità nazionale e alla convivenza tra le etnie a cui si aggiunge anche la menzione, di chiaro stampo post coloniale, alla “*inter-African solidarity*”¹⁰⁰; il concetto di unità nazionale è ulteriormente ribadito nei primi articoli, tra cui si segnala l'art. 2, “*Nigeria is one indivisible and indissoluble Sovereign State [...]*”. Inoltre vista la guerra civile e la lunga fase dei militari al potere è presente una disposizione in cui viene esplicitamente affermato che la Nigeria “*shall not be governed, nor shall any person or group of persons take control of the Government of Nigeria [...]*” (art. 1 co. 2). Questa è una delle ragioni che resero la Costituzione del 1979 ulteriormente rigida rispetto a quella del 1960; gli emendamenti alla Costituzione potevano essere apportati solamente qualora la relativa legge di revisione fosse approvata dai due terzi di ogni camera dell'Assemblea Nazionale, Camera dei Rappresentanti e Senato¹⁰¹, e dalle risoluzioni

Nigeria. C. S. PHILLIPS, *Nigeria's New Political Institutions, 1975-1979*, op. cit., p. 10; J. S. READ, *The new Constitution of Nigeria, 1979: “The Washington Model”?*, op. cit., p. 134-135.

⁹⁹ Su tutti L. DIAMOND, *Nigeria: Pluralism, Statism and the Struggle for Democracy*, in L. DIAMOND, J. J. LINZ, S. M. LIPSET (a cura di), *Politics in Developing Countries: Comparing Experiences With Democracy*, London, Lynne, Rienner, 1995, pp. 46-47; J. A. A. AYOADE, *Ethnic Management in the 1979 Nigerian Constitution*, in Publius, *The Journal of Federalism*, Vol. 16, No. 2, Spring, 1986, p. 87; A. H. M. KIRK-GREENE, “*A sense of Belonging*”: *The Nigerian Constitution of 1979 and the Promotion of National Loyalty*, in *The Journal of Commonwealth & Comparative Politics*, Vol. 26, Iss. 2, 1988; P. P. EKEH and E. E. OSAGHAE (a cura di), *Federal Character and Federalism in Nigeria*, Ibadan, Heinemann, 1989, p. 34; A. R. MUSTAPHA, *Ethnic Structure, Inequality and Governance of the Public sector in Nigeria*, United Nations Research Institute for Social Development, Democracy, Governance and Human Rights, Programme Paper Number 24, November 2006, p. 36.

¹⁰⁰ Letteralmente: “*To live in unity and harmony as one and indissoluble Sovereign Nation under God dedicated to the promotion of inter-African solidarity, world peace, international co-operation [...] to provide for a constitution for the purpose of promoting the good government and welfare of all persons in our country on the principles of Freedom, Equality and Justice, and for the purpose of consolidating the Unity of the People*”.

¹⁰¹ L'Assemblea Nazionale (si noti come fu utilizzato un termine derivante dalla tradizione francese, dove nacque storicamente lo stato-nazione e non il termine “Parlamento”) era composta dalla Camera dei Rappresentanti e dal Senato, rispettivamente di 450 e 96 membri direttamente eletti; diversamente dalla Costituzione dell'indipendenza e

dell'Assemblea di almeno due terzi degli Stati (art. 9). Ancor più aggravato era l'iter per la creazione di nuovi stati: la richiesta poteva essere originata, sempre con la maggioranza di almeno i due terzi dei membri, rispettivamente; a) dalla Camera dei Rappresentanti e dal Senato; b) dall'Assemblea Statale dell'area interessata; c) dai consigli delle LGAs della suddetta area. A ciò seguiva un referendum popolare nella relativa area geografica, in cui la soglia approvativa per la creazione della nuova entità statale era ancora una volta fissata ai due terzi; il risultato del referendum doveva poi essere approvato dalla maggioranza di tutti gli Stati della Federazione supportata da un'ulteriore maggioranza semplice in ogni Assemblea Statale. Infine la proposta richiedeva, ancora una volta, l'approvazione dei due terzi dei componenti di ogni Camera dell'Assemblea Nazionale (art. 8)¹⁰². La complessità del procedimento di revisione costituzionale relativo alla creazione di nuovi stati riflette il chiaro intento della CDC prima e dell'Assemblea Costituente poi nel prevenire qualsiasi alterazione territoriale della federazione. Da sottolineare al riguardo anche quanto disposto dall'art. 9 co. 3, che sottoponeva alla maggioranza dei quattro quinti di ciascuna Camera dell'Assemblea Nazionale e dei due terzi delle Assemblee degli Stati qualsiasi emendamento agli articoli 8, 9 e al capitolo IV relativo ai Diritti Fondamentali¹⁰³.

Come accennato fu drastico il cambiamento apportato dalla Costituzione sulla forma di governo; il capo dell'esecutivo non era più il primo ministro bensì il Presidente della Nigeria direttamente eletto dal popolo (art. 5 e art. 122). I lavori in seno alla CDC e all'Assemblea Costituente si svolsero nel segno di garantire un

come nella Costituzione USA ognuno dei 19 stati eleggeva direttamente un pari numero di Senatori (cinque) a cui se ne aggiungeva uno proveniente dal Federal Capital Territory di Abuja.

¹⁰² Queste le disposizioni dell'articolo 8; *"An Act of the National Assembly for the purpose of creating a new State shall only be passed if; A) a request, supported by at least two third majority of members (representing the area demanding the creation of the new State) in each of the following, namely: i) the Senate and the House of Representatives; ii) the House of Assembly in respect of the area and iii) the local government councils in respect of the area, is received by the National Assembly. B) a proposal for the creation of the State is thereafter approved in a referendum by at least two-thirds majority of the people of the area where the demand for creation of the State originated; C) the result of the referendum is then approved by a simple majority of all the States of the Federation supported by a simple majority of members of the Houses of Assembly; and D) the proposal is approved by a resolution passed by two-thirds majority of members of each House of the National Assembly"*.

¹⁰³ Come detto, il procedimento per l'alterazione del numero degli Stati risultava oltremodo complesso e di difficile interpretazione, soprattutto nell'utilizzo dei termini *"request"*, *"proposal"*, *"majority"* e *"resolution"*. Cfr. J. S. READ, *The new Constitution of Nigeria, 1979: "The Washington Model"?*, op. cit., p. 164-165. Analogamente cfr. B. O. NWABUEZE, *Federalism in Nigeria Under The Presidential Constitution*, London, Sweet and Maxwell, 1983, pp. 25-33; R. T. SUBERU, *Federalism and ethnic conflict in Nigeria*, op. cit., p. 95. Rileva a riguardo l'ampio dibattito in seno alla CDC e all'Assemblea Costituente e che quanto poi da questa deciso rendeva la creazione degli Stati sostanzialmente impossibile. Va anche ricordato che nella storia della Nigeria la creazione di nuove entità federate è stata sempre operata da regimi autoritari/militari, con l'unica eccezione della *Mid-Western Region* nel 1964, avvenuta secondo le regolari prescrizioni costituzionali. Si veda ai fini di un dettagliato report sulla discussione nella fase costituente; D. E. McHENRY, *Stability of the Federal System in Nigeria: Elite Attitudes at the Constituent Assembly*, in *Publius*, Vol. 16, No. 2 (Spring, 1986), pp. 91-111.

capo dell'esecutivo rappresentante dell'unità nazionale senza, riprendendo letteralmente le parole della CDC, “*building up a Leviathan whose power may be difficult to curb*”, memore quindi della precedente fase autoritaria¹⁰⁴. La soluzione presidenzialista era in antitesi con il modello Westminster, in quanto quel modello rappresentava il colonialismo britannico e per i costituenti nigeriani la costituzione, viste le necessità nella costruzione dello stato nazione, doveva essere soprattutto una “carta di governo”. Da ciò emerse un documento identificabile come strumento di imposizione formale dell'integrazione nazionale di cui simbolo ne è il Capitolo II intitolato “*Fundamental Objectives and Directive Principles of State Policy*”; così il Presidente doveva essere la figura nazionale condivisa tale da imprimere un senso di appartenenza a tutte le etnie dello Stato¹⁰⁵. Il Capo dell'Esecutivo, il cui mandato era rinnovabile una volta e della durata di quattro anni (art. 128 co. 1 lett. b), veniva eletto mediante un sistema elettorale *first-past-the-post* dovendo altresì superare due soglie di sbarramento: il 25% dei consensi in almeno due terzi degli stati della Federazione (artt. 124, 125, 126)¹⁰⁶. Il necessario consenso del candidato eletto aveva il fine di esorcizzare il regionalismo mediante lo strumento del “*federal character*” – di cui si dirà di seguito, elemento base della Costituzione nigeriana con

¹⁰⁴ Federal Ministry of Information, *Report of the Constitution Drafting Committee Containing the Draft Constitution*, Vol. 2 (Lagos 1976), pp. 67-68.

¹⁰⁵ A. H. M. KIRK-GREENE, “*A sense of Belonging*”: *The Nigerian Constitution of 1979 and the Promotion of National Loyalty*, op. cit., pp. 162-163; S. E. OYOVBAIRE, *Structural change and political process in Nigeria*, in *African Affairs*, Vol. 82, No. 326 (Jan., 1983), pp. 16-17.

¹⁰⁶ Proprio tali disposizioni furono oggetto di una notevole controversia all'indomani delle elezioni presidenziali del 1979 che rischiò di far naufragare il nuovo ordine costituzionale; le elezioni citate videro infatti vincitore Shagari (NPN), ma vennero contestate da Awolowo (UPN) secondo candidato più votato (sui partiti si veda infra nota 105), secondo cui Shagari non avrebbe rispettato i dettami indicati dalla Costituzione. Infatti Shagari raggiunse i voti richiesti in 12 dei 19 Stati non corrispondenti tuttavia ai 2/3 degli stessi, mentre nello Stato di Kano, ricevette poco meno del 20% dei voti totali riferibili all'intero Stato ma oltre il 25% dei 2/3 dello stesso Stato. Shagari fu considerato vincitore proprio perché la Commissione Elettorale interpretò le parole “*in each of at least two thirds of all the states*” con il significato di 12 e 2/3 degli Stati. Dopo essersi appellato al Tribunale Speciale per le Elezioni Awolowo si rivolse alla Corte Suprema sulla base dell'assenza della frazionizzazione degli Stati, non prevista dalla Costituzione né dalla FEDECO. Nonostante il ricorso di Awolowo avesse basi solide, la Corte Suprema ribadì l'interpretazione della Commissione Elettorale. Tale decisione della Corte Suprema, [1979] 6-9 S. C. 51, *Awolowo vs Shagari*, fu sottoposta a pesanti critiche da parte della migliore dottrina, che sposò le ragioni di Awolowo; si è ritenuto che, dall'articolo 126, gli Stati fossero entità territoriali indivisibili e che non ci fosse alcuna indicazione relativa alla divisione di essi in 2/3. Inoltre una così erronea interpretazione si sarebbe dovuta estendere anche a tutte le altre disposizioni contenenti la stessa espressione. La ragione ultima della “forzatura” operata dalla Corte Suprema è stata colta nella necessità di tutelare il fragile equilibrio politico e sociale della Seconda Repubblica. Cfr. CASES, SUPREME COURT OF NIGERIA, *Awolowo v. Shagari and others*, in *Journal of African Law*, Vol. 23, Issue 2, Sept. 1979, pp. 175-182.; S. S. BOPARAI, *Chief Awolowo v. Albaji Shagari*, in *Law and Politics in Africa, Asia and Latin America*, Vol. 14, No. 4 (4. Quartal 1981), p. 389 ss.; B. O. NWABUEZE, *The Presidential Constitution of Nigeria*, London, Palgrave Macmillan, 1982, pp. 190-204; B. O. OKERE, *Judicial Activism or Passivity in Interpreting the Nigerian Constitution*, in *The International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 36, No. 4 (Oct., 1987), pp. 801-803.

l'intento di imprimere tale ideale in tutte le nuove istituzioni federali¹⁰⁷. Ad esempio, in accordo con il *federal character*, doveva essere la composizione del governo, e il Presidente doveva nominare almeno un ministro per ogni Stato che “*shall be an indigene of such State*”¹⁰⁸. Analogie rispetto alla Costituzione statunitense sono riscontrabili nel potere di veto (art. 54 co. 4, 5) che conferiva al Presidente il potere di opporsi o meno entro trenta giorni a un disegno di legge approvato dall'Assemblea Nazionale, mediante l'apposizione del veto che poteva tuttavia essere superato definitivamente dall'Assemblea con i voti favorevoli dei due terzi di ogni Camera, fase con cui terminava il procedimento legislativo¹⁰⁹. Anche la rimozione del Presidente e del Vice-Presidente per *impeachment* traeva origine dalla Carta di Philadelphia mediante però una procedura sostanzialmente differente¹¹⁰.

Le disposizioni costituzionali evidenziano come si procedesse verso il rafforzamento degli organi federali in un'ottica “integrativa”; mentre la Costituzione della Prima Repubblica mirava alla coesione nazionale muovendo da un'ottica semi-confederale, quella della seconda cercò di raggiungere lo stesso fine mediante forti e condivise istituzioni federali¹¹¹.

L'autonomia degli Stati era fortemente ridotta a partire proprio dall'assenza delle “Costituzioni” degli Stati federati; ciò era ancor più evidente dall'analisi della distribuzione del potere legislativo tra la Federazione e gli Stati federati. Veniva confermato il precedente criterio di riparto delle competenze legislative tra la Federazione e gli Stati, ossia la prima deteneva la competenza legislativa su uno specifico elenco di materie, *Exclusive Legislative List*, mentre sia la prima che i secondi avevano la competenza sulla *Concurrent Legislative*

¹⁰⁷ A. H. M. KIRK-GREENE, *Ethnic engineering and the “federal character” of Nigeria: boon of contentment or bone of contention?*, in *Ethnic and Racial Studies*, Vol. 6, Number 4, October 1983, p. 463.

¹⁰⁸ Così i commi 2 e 3 dell'art. 135: 2) *Any appointment to the office of Minister of the Government of the Federation shall, if the nomination of any person to such office is confirmed by the Senate, made by the President.* 3) *Any appointment under subsection 2) of this section by the President shall be in conformity with the provisions of section 14 (3) of this Constitution: provided that in giving effect to the provisions aforesaid the President shall appoint at least one Minister from each State, who shall be indigene of such State.* Queste due disposizioni richiamano due principi, la cui lettura congiunta ha dato luogo ad ambigue interpretazioni dell'intero testo costituzionale; se da una parte è presente il richiamo al “*federal character*”, dall'altro si stabilisce il principio dell'indigenità che esaltava le differenze etniche in un paese sostanzialmente diviso. Su entrambi si tornerà in modo più analitico nel corso del prossimo paragrafo.

¹⁰⁹ Non era previsto il cosiddetto “*pocket veto*”, in quanto il Presidente era comunque tenuto a dare un responso negativo o positivo e non poteva “non agire”, come previsto dalla Costituzione USA nell'art. 1 comma 7.

¹¹⁰ La procedura è illustrata nell'articolo 132: in particolare secondo il comma 2 lett. b) “*the holder of the office of President or Vice-President is guilty to gross misconduct in the performance of the function of his office [...]*” dove “[...] *gross misconduct means a grave violation or breach of the provisions of this Constitution or a misconduct of such nature as amounts in the opinion of the National Assembly*” (art. 133 co. 11). Si rimanda a J. S. READ, *The new Constitution of Nigeria, 1979: “The Washington Model”?*, op. cit., pp. 156-157.

¹¹¹ S. E. OYOVBAIRE, *Structural change and political process in Nigeria*, op. cit., pp. 21-22; R. T. SUBERU, *The Challenge of Ethnic Conflict: the Travails of Federalism in Nigeria*, *Journal of Democracy*, Volume 4, Number 4, October 1993, p. 41.

List e infine gli Stati federati avevano la potestà residuale su tutte le altre materie non presenti nei due elenchi. Le materie su cui la Federazione deteneva la competenza legislativa esclusiva erano 66 (44 nella Costituzione del 1963), mentre 28 rimanevano le materie concorrenti. In particolare il rafforzamento della potestà legislativa federale era riscontrabile dal “passaggio” di alcune materie dalla competenza concorrente a quella esclusiva, ossia censo, armi e munizioni, occupazione e politiche del lavoro, stato di quarantena e istituti penitenziari. Inoltre se era evidente l’attrazione verso l’alto di alcune competenze, altrettanto importanti risultavano le numerose clausole di interesse nazionale contenute nel paragrafo 57 dell’*Exclusive Legislative List* che stabilivano, ad esempio, che le autorità dovessero “to promote and enforce the observance of the fundamental objectives and directive principles”¹¹². Oltre a ciò, con riguardo alle materie concorrenti, erano ben delineati i limiti di competenza federale e statale e non mancava una clausola di supremazia la quale affermava che “if any law enacted by the house of assembly of a state is inconsistent with any law validly made by the national assembly” (art. 4 comma 5).

La Corte Suprema deteneva la giurisdizione in merito ai conflitti di competenza tra Federazione e Stati, tra gli Stati e sulla costituzionalità delle Leggi federali, designando in tal modo un modello accentrato di giustizia costituzionale; altresì aveva la giurisdizione esclusiva relativamente all’interpretazione delle disposizioni costituzionali e legislative, sull’applicazione del “*Bill of Rights*” e sugli appelli dalla Corte di Appello federale (artt. 212, 213)¹¹³. Come evidenziato dal noto caso *Anwolowo v. Shagari* (cfr. nota 106), nei giudizi della Corte Suprema, per preservare la stabilità e l’unità nazionale, venivano ampiamente considerati altri fattori: la Corte, secondo Nwabueze, prendeva in considerazione ad esempio le conseguenze etniche e sociali delle pronunce o semplicemente «*what is best for the common good of the community and other social facts*»¹¹⁴. Tuttavia la Corte non

¹¹² Oltre quanto riportato, l’intervento statale era promosso nei casi in cui b) *to identify, collect, preserve or generally look after ancient and historical monuments and records and archeological sites and and remains declared by the National Assembly to be of national significance or national importance*; c) *to admister museums and libraries other than museums and libraries established by the Government of a State*; d) *to regulate tourist traffic and*; e) *to prescribe minimum standards of education at all levels*. Si segnala inoltre l’articolo 11 in tema di *public order and public security* di cui si riporta il comma 4 che permetteva in determinati casi di emergenza la sostituzione dell’Assemblea Nazionale all’Assemblea statale; “*At any time when any House of Assembly of a State is unable to perform its functions by reason of the situation prevailing in that State, the National Assembly may make such laws for the peace, order and good government of that State with respect to matters on which a House of Assembly may make laws as may appear to the National Assembly to be necessary or expedient until such time as the time as the House of Assembly is able to resume its functions; and any such laws enacted by the National Assembly pursuant to this section shall have effect as if they were laws enacted by the House of Assembly of the State*”.

¹¹³ Cfr. J. S. READ, *The new Constitution of Nigeria, 1979: “The Washington Model”?*, op. cit., pp. 156-157. Estensivamente sulla Corte Suprema si veda; B. O. NWABUEZE, *The Presidential Constitution of Nigeria*, op. cit., cap. 16-20.

¹¹⁴ B. NWABUEZE, *The Presidential Constitution of Nigeria*, op. cit., p. 200. Successivamente, nel caso *Nafiu Rabin v. The State*, la Corte ammise che l’utilizzo di tecniche interpretative che oltrepassassero i principi espressi nella Costituzione

perse l'opportunità di agire a tutela della Costituzione, riscattando la propria immagine, nel celebre caso *A.-G. of Bendel v. A.-G. of the Federation* (1981). Il contrasto verteva sull'*Allocation of Revenue Act (Federation Account)* (1981), il cui ricorso era stato promosso dai 12 Stati non controllati dall'NPN; in merito non era contestato il potere del governo federale, ma la formula del *revenue sharing* era stata adottata con un vizio procedurale (art. 55 co. 2) che, violando la Costituzione, sanciva la nullità del *Revenue Act*¹¹⁵.

Il caso citato rende evidente come il sistema dell'allocazione delle risorse fosse accentrato; oltre alla competenza legislativa esclusiva federale in materia di riscossione delle imposte¹¹⁶, in particolare l'Assemblea Nazionale aveva la facoltà di legiferare sulla divisione delle entrate federali tra la Federazione e gli Stati, tra gli Stati e tra gli Stati e gli LGAs e tra gli LGAs¹¹⁷. Analogamente l'articolo 149 in tema di *Public Revenue* istituiva uno speciale fondo federale il "*Federal Account*", che sostituiva il DPA, ma l'Assemblea Nazionale poteva determinare le quote da distribuire tra la Federazione, i governi statali e gli LGAs; altresì poteva dettare la percentuale che uno Stato doveva versare ai relativi LGAs. Se da queste disposizioni appare chiaro come fosse esiguo lo spazio di autonomia finanziaria degli Stati, come garanzia della flessibilità era presente il principio di derivazione, secondo il quale i proventi netti derivanti dalle imposte personali, guadagni in conto di capitale e da imposte di bollo dovessero essere "*distributed among the States on the basis of derivation*" (art. 150). Infine gli Stati potevano imporre ulteriori imposte o delegare ciò agli LGAs. Il quadro complessivo in tema di "*revenue sharing*" indicava un forte rafforzamento della Federazione accompagnato da alcuni strumenti di flessibilità e di relativa autonomia finanziaria; l'ottica era quella di evitare il sistema delle quote, fonte di aspre discussioni nella storia costituzionale nigeriana.

non dovessero essere più adottate di contrasto rendendo chiaro come il loro utilizzo fosse molto diffuso nella giurisprudenza. Cfr. U. UDOMA, in *Nafiu Rabiu v. The State*, [1980] 8-11 S.C. 130, 148-149 e 326.

¹¹⁵ La Corte Suprema sancì l'incostituzionalità dell'*Allocation of Revenue Act (Federation Account)* (1981), che divideva le risorse del DPA nel seguente modo: il 55% alle istituzioni centrali, il 30.5% agli stati, il 10% agli LGAs e il 2.5% ai fondi speciali. Il giudizio presso la Corte Suprema fu promosso dai 12 stati non controllati dal partito di governo (NPN), i quali asserivano che la procedura mediante la quale fu adottato l'atto non fosse conforme all'articolo 55 co. 2 secondo il quale, in caso di divergenze tra le due camere, si dovesse convocare una *joint finance committee*, la quale però non aveva funzione deliberante, che invece ebbe nel caso in oggetto. La Corte Suprema, [1981] 10 S.C. 1, corrispose gli stati e annullò il *Revenue Act*. Nel 1982 fu approvato il nuovo *Revenue Allocation Act*, che così divise le risorse: 55% al Governo Federale; 35% agli stati e il 10% agli LGAs. Lo *State Joints Account* (SJA), risultava così diviso: il 30.5% tra tutti gli stati; l'1% destinato per far fronte ai problemi ecologici, il 2% agli stati produttori di materie prime e il restante 1.5% per lo sviluppo delle aree produttrici di greggio. Questa parte di risorse erano quindi distribuite in base al principio di derivazione, con la novità della destinazione "ecologica" di una piccola parte dei fondi. Cfr. B. O. OKERE, *Judicial Activism or Passivity in Interpreting the Nigerian Constitution*, op. cit., pp. 804-805

¹¹⁶ *Customs and excise duties, stamp duties, taxation of incomes, profits and capital gains taxes.*

¹¹⁷ *Item A Concurrent Legislative List.*

7. Il “*Federal Character*”: un’ideologia per la Costituzione nigeriana?

L’importanza della Costituzione del 1979 va oltre il radicale cambiamento della forma di governo; per risolvere il problema dell’*ethnic management*, questione insoluta tutt’oggi nella gran parte del continente africano, la Costituzione introdusse un principio per scoraggiare divisioni settarie e religiose. Il già richiamato “*Federal Character*” fu un importante tentativo formale di istituzionalizzare, dopo la guerra civile, il conflitto interetnico in Nigeria¹¹⁸. La CDC ampiamente discusse sulla necessità di un tratto comune ed era fermamente convinta che un’ideologia fosse fondamentale per creare consenso attorno alle istituzioni federali, chiarendo che “*only an explicit statement of objectives and directive priorities which clearly sets the parameters of government and informs its policies and action can generate a spirit of co-operation, peace, unity and progress*”¹¹⁹. Nonostante la convergenza in seno alla sottocommissione relativa ai “*Fundamental Objectives and Directive Principles of State Policy*”, vi furono tre scuole di pensiero relativamente alla formulazione della disposizione da inserire nel testo Costituzionale, tra le quali prevalse quella secondo cui per sviluppare il senso di appartenenza alle istituzioni, nonché mantenere la stabilità della Nigeria, fosse necessaria un’eguale presenza delle etnie all’interno dei tre livelli di governo¹²⁰.

Dunque, secondo tale impostazione dottrinale, la disposizione relativa al carattere federale accolta in Costituzione dopo un emendamento fu: “*federal character of Nigeria refers to distinctive desire of the peoples of Nigeria to promote national unity, foster national loyalty and give every citizen of Nigeria a sense of belonging to the nation as expressed*

¹¹⁸ E. O. OJO, *Mechanisms for Conflict Management in Plural and Divided Societies: the Nigerian Experience*, in IFRA Special Research, Vol. 2, Ibadan, Institut français de recherche en Afrique, 2006, pp. 19-20. Di diverso avviso D. C. Bach secondo cui il carattere federale non fu un’idea apportata per primo da Murtala Mohammed in quanto la Costituzione della Prima Repubblica già vietava la discriminazione verso una particolare comunità, tribù e luogo d’origine, proponendo un’equa rappresentanza all’interno delle istituzioni; secondo l’Autore la giunta Mohammed/Obasanjo semplicemente formalizzò e costituzionalizzò il principio. Cfr. D. C. BACH, *Managing a Plural Society: The Boomerang Effects of Nigerian Federalism*, in *The Journal of Commonwealth and Comparative Studies*, vol. 27, n. 1-2 (July 1989), p. 222.

¹¹⁹ Federal Ministry of Information, *Report of the Constitution Drafting Committee*, Lagos, 1976, Vol. II, p. 36.

¹²⁰ Il primo indirizzo affermava che sarebbe stato pericoloso e irrealistico se la Costituzione non avesse affermato un eguale trattamento per tutti i gruppi etnici, con particolare riguardo alla composizione del governo federale; tuttavia, le disposizioni relative alla creazione degli Stati unitamente alle altre presenti in Costituzione sarebbero state sufficienti nel garantire i diritti delle numerose comunità. Si può dire che questa scuola di pensiero avesse un carattere “minimalista”; la seconda si differenziava dalla prima in quanto sottolineava come gli individui non dovessero essere identificati secondo l’appartenenza etnica e linguistica, questione di fondamentale importanza nello sviluppo di un “sentimento nazionale”; infine la terza, che ebbe maggior seguito e le cui idee furono trasposte nella Costituzione, promuoveva la presenza delle etnie in tutti i livelli di governo della federazione. Cfr. J. A. A. AYOADE, *Ethnic Management in the 1979 Nigerian Constitution*, op. cit., pp. 82-83.

in Section 14(3) and (4) of this Constitution (Part IV, Interpretation, Citation and Commencement, art. 277 co. 1)¹²¹. Pertanto i commi 3 e 4 dell'articolo 14 davano sostanza al carattere federale laddove veniva affermato che “*The composition of the Government of the Federation or any of its agencies and the conduct of its affairs shall be carried out in such a manner as to reflect the federal character of Nigeria [...] ensuring that there shall be no predominance of persons from a few States or from a few ethnic or other sectional groups in that government or any of its agencies.* Allo stesso modo, *mutatis mutandis*, secondo il comma successivo gli esecutivi degli Stati e delle LGAs dovevano “*recognise the diversity of the peoples within its area of authority and the need to promote a sense of belonging and loyalty among all peoples of the Federation*”. Nonostante l'intento sostanziale delle disposizioni citate il messaggio è inequivocabile, ossia nessun cittadino nigeriano poteva essere escluso dall'amministrazione pubblica a causa della provenienza geografica e appartenenza religiosa, richiamando così il comma 2 dell'articolo 15; “*National integration shall be actively encouraged, whilst discrimination on the grounds of place of origin, sex, religion, status, ethnic or linguistic association or ties shall be prohibited*”¹²². Erano queste le disposizioni che resero il *federal character* una sorta di timbro della Costituzione del 1979 che, impresso in tutte le istituzioni nigeriane¹²³, si rifletteva anche negli idiomi con cui dovevano essere condotti i lavori presso l'Assemblea Nazionale (art. 51); “*The Business of the National Assembly shall be conducted in English, and in Hausa, Igbo and Yoruba [...]*” le quali, oltre l'inglese, sono ancora oggi le più diffuse in Nigeria¹²⁴.

¹²¹ Questa l'originaria disposizione data dalla CDC: “*In this Constitution [...] federal character of Nigeria refers to distinctive desire of the peoples of Nigeria to promote national unity, foster national loyalty and give every citizen of Nigeria a sense of belonging to the nation [notwithstanding the diversities of ethnic origin, culture, language or religion which may exist and which it is their desire to nourish and harness to the enrichment of the Federal Republic of Nigeria]*. Come è possibile notare, fu tagliata la parte tra parentesi e venne effettuato esplicito richiamo all'articolo 14, riguardante la composizione etnica degli organi di governo a livello federale statale e locale.

¹²² Da sottolineare anche l'articolo 10 che vietava esplicitamente l'adozione di una religione di Stato.

¹²³ Il carattere federale è il principio alla base, oltre che dell'elezione del Presidente e della composizione del governo, della formazione dei partiti politici, del reclutamento delle forze armate e nella composizione delle Commissioni e Consigli a livello federale. Cfr. A. H. M. KIRK-GREENE, *Ethnic engineering and the “federal character” of Nigeria: boon of contentment or bone of contention?*, op. cit., pp. 462-463.

¹²⁴ Le lingue utilizzate in Nigeria sono circa 250 ma solo con la Costituzione del 1979 vennero riconosciute come ufficiali, oltre l'inglese, le lingue Hausa, Igbo e Yoruba; i costituenti erano ben consci che risultava maggiormente convenevole adottare l'inglese come lingua ufficiale veicolare, affiancata nel rango, dalle altre tre lingue autoctone, per evitare il prevalere di un linguaggio e quindi della relativa etnia di riferimento sugli altri. In tal senso è stato fatto notare come l'intento della Costituzione del 1979 sia stato lodevole ma, nonostante ciò, quanto prescritto dagli articoli 51 e 91 – quest'ultimo riproduce lo stesso meccanismo all'interno di ogni State House of Assembly, sia rimasto sostanzialmente lettera morta, in quanto l'inglese rimase preminente in tutti i livelli di governo della federazione. Cfr. S. B. AJULO, *Reflections on Sections 51 and 91 of the 1979 Constitution of the Federal Republic of Nigeria*, African Affairs, Vol. 89, No. 357 (Oct., 1990), pp. 511-522.

Il nuovo marchio dell'ordinamento costituzionale nigeriano non poteva non essere applicato alla base della nuova vita politica, ossia sui nuovi partiti; secondo le indicazioni della CDC l'organo adibito al controllo della nascita dei nuovi partiti sarebbe stato la *Federal Electoral Commission* (FEDECO), che avrebbe avuto il compito, tra gli altri, di registrare i partiti politici e di determinare l'eleggibilità dei candidati¹²⁵. Si intuisce come i partiti politici fossero oggetto di particolare attenzione a causa della loro particolare capacità di coagulare interessi esclusivamente regionali; così, con l'*Electoral Decree* N. 73 of 1977, venne ribadito come fosse indispensabile il controllo sia a priori che a posteriori sui nuovi partiti politici che avrebbero partecipato alle future elezioni. Quando il bando ai partiti fu tolto nel 1978, la FEDECO proibì la ricostituzione delle stesse formazioni politiche della Prima Repubblica, risultando così al centro della politica nigeriana¹²⁶; dei numerosi partiti che si presentarono alla registrazione solamente cinque ottennero l'approvazione della FEDECO, ossia lo *Unity Party of Nigeria* (UPN), il *Nigerian People's Party* (NPP), il *Great Nigerian People's Party* (GNPP), il *People's Redemption Party* (PRP), il *National Party of Nigeria* (NPN), essendo questi giudicati gli unici a rispettare le relative stringenti disposizioni costituzionali¹²⁷. La presenza della FEDECO era, come intuibile, connessa

¹²⁵ Official Gazette Supplement, *Federal Electoral Commission Decree*, 26 May 1977, A207. Oltre a quanto riportato relativamente ai nuovi partiti politici questa doveva dividere lo Stato in circoscrizioni elettorali basate sul censimento del 1963, organizzare e supervisionare le future elezioni e avere il ruolo di revisore dei fondi dei partiti; a ciò veniva specificato che non dovesse essere soggetta al controllo di qualsiasi altra autorità istituzionale e giudiziaria.

¹²⁶ Ruolo sottolineato da C. S. Jr. WHITAKER, *Second Beginnings: The New Political Framework*, in Issue: A Journal of Opinion, Vol. 11, N. 1/2 (Spring-Summer 1981), p. 12. Si veda anche sulla FEDECO, C. S. PHILLIPS, *Nigeria's New Political Institutions, 1975-1979*, op. cit., pp. 13-15.

¹²⁷ Nel 1982 venne registrato un sesto partito, il *Nigeria Advance Party* (NAP). Il forte intento esplicitamente prescrittivo e integrativo della Costituzione del 1979 non fu colto dai partiti che dominarono la politica nigeriana nella Seconda Repubblica, essendo questa una delle principali ragioni del suo fallimento; è stato evidenziato infatti che, nonostante le chiare disposizioni costituzionali, i partiti avevano stretti legami con gli antecedenti della Prima Repubblica e quindi una base prevalentemente regionale/statale. L'NPN si presentava come un partito conservatore la cui base era identificabile nelle etnie Hausa-Fulani che, conscio di ciò, cercò alleati negli altri stati e adottando la c.d. "zoning formula" ovvero un sistema di assegnazione delle cariche interne al partito e istituzionali secondo cui tutti avrebbero ottenuto un accesso al potere. L'UPN invece era riconducibile all'Action Group e agli Yoruba, il cui leader era ancora Obafemi Awolowo e con un programma meno associabile a piattaforme etnoregionali. L'NPP richiamava in gran parte l'PNCNC, attorno alla figura di Nnadi Azikiwe, ex Presidente della Prima Repubblica, con una base etnica identificabile in una parte degli Yoruba e negli Igbo; l'NPP si divise allorquando Azikiwe si ripresentò alle elezioni presidenziali alle quali aspirava anche Waziri Ibrahim, il quale diede vita al GNPP, aggregando attorno a sé le minoranze che mal tolleravano la supremazia Igbo. Infine il PRP rievocava il precedente NEPU, rispetto al quale aveva un programma politico molto simile, incentrato sulla lotta al colonialismo, alle multinazionali e all'imperialismo. Da tale quadro si evince come i leader dei partiti fossero gli stessi della Prima Repubblica; ciò proprio in quanto sotto i regimi militari non si formò alcuna nuova classe politica. In particolare fu notato che non ottennero la registrazione i partiti dichiaratamente socialisti, ossia il *Socialist and Working People's Party* (SWPP), il *Socialist Party of Workers, Farmers and Youths* (SPWFY) e il *Nigerian Workers and Paesants Movement* (WOPOVAN), nonostante fossero stati i più attivi nell'opposizione al regime di Gowon e in seno all'Assemblea Costituente. Ciò in ragione anche del divieto imposto dalla giunta militare rivolto agli accademici e agli studenti di partecipare alle attività politiche dei partiti. La conclusione di queste

quindi a garantire il rispetto della Costituzione: questa, se in primis promuoveva la formazione di associazioni che avessero fini nazionali (art. 15, co. 2, lett. d), poneva in capo alle stesse, ai sensi dell'art. 202, oltre alla registrazione presso la FEDECO, una serie di ulteriori condizioni affinché queste potessero appartenere al *genus* del partito politico: l'associazione doveva essere aperta a qualsiasi cittadino nigeriano; era obbligatorio avere uno statuto depositato presso la FEDECO, le cui modifiche dovevano esser trasmesse tempestivamente e soggette al controllo della Commissione; il nome, l'inno o qualsiasi segno di riconoscimento non doveva contenere alcun riferimento etnico e religioso, con l'aggiunta che le attività non fossero confinate in una sola porzione geografica del territorio nigeriano; infine avere la sede principale ad Abuja. Se queste erano individuabili come condizioni necessarie di identificazione esterna, i partiti erano tenuti a seguire altrettanti obblighi relativamente all'organizzazione interna, tesi soprattutto a soddisfare la democraticità e nondimeno il carattere federale. Il successivo art. 203, predisponendo una stringente regolamentazione sull'organizzazione: imponeva che all'interno del partito si svolgessero elezioni periodiche, secondo i canoni democratici, relative alle cariche di dirigenza del partito, i cui membri dovessero riflettere il *federal character*; la modalità per assicurare tale principio consisteva nella stessa formula utilizzata per l'elezione del Presidente della Repubblica, ovvero la provenienza da non meno dei due terzi degli Stati della federazione. Infine ulteriormente richiamato nell'articolo 204, come disposizione di chiusura sugli obiettivi dei partiti, era il capitolo II "*Fundamental objectives and directives*" e il suddetto articolo 15¹²⁸.

Il combinato disposto di tali articoli forniva una rigida regolamentazione dei partiti che avrebbero dovuto dimostrare comparativamente una base nazionale e altresì una migliore cultura democratica rispetto al passato. In termini politici, ciò significava dover avere dei programmi che potessero soddisfare le esigenze non solo della popolazione di una determinata area geografica, elemento totalmente estraneo alla politica

argomentazioni era che la Nigeria si presentava ancora come "*a geographical expression*" secondo i "nuovi" partiti, con l'eccezione dell'UPN di Awolowo. Si rimanda prioritariamente agli scritti di R. A. Joseph, basati su un'attenta ricerca in seno ai partiti della Seconda Repubblica; R. A. JOSEPH, *Political Parties and Ideology in Nigeria*, in *Review of African Political Economy*, Volume 5, Issue 13, 1978; R. A. JOSEPH, *The Ethnic Trap: Notes on the Nigerian Campaign and Elections, 1978-79*, in *Issue: A Journal of Opinion*, Vol. 11, No. 1/2 (Spring - Summer, 1981), pp. 17-23; R. A. JOSEPH, *Democracy and Prebendal Politics in Nigeria. The Rise and Fall of Second Republic*, Cambridge, Cambridge University Press, 1987, pp. 30-40. Si veda anche O. OMORUYI, *Federal Character and the Party System in the Second Republic*, in P.P. EKEH, E. E. OSAGHAE (a cura di), *Federal Character and Federalism in Nigeria*, op. cit., pp. 188-229; M. EMILIANI, *Petrolio, forze armate e democrazia. Il caso Nigeria*, op. cit., pp. 103-109; E. O. OJO, *Mechanisms for Conflict Management in Plural and Divided Societies: the Nigerian Experience*, op. cit., p. 24.

¹²⁸ Come detto l'intento era "*minimizing centrifugal forces as much as possible*". Cfr. L. A. JINADU, *The Constitutional Situation of the Nigerian States*, Publius, Vol. 12, No. 1, State Constitutional Design in Federal Systems (Winter, 1982), p. 164.

nigeriana, ma presentare vere e proprie istanze nazionali. Sul piano socio-politico era questa la sfida che si poneva la Costituzione del 1979¹²⁹.

L'intento fortemente prescrittivo della Costituzione non trovava un limite nella rigida regolamentazione dei partiti ma cercava di plasmare la totalità delle istituzioni politiche, degli organi federali e della realtà associativa; conseguenza diretta ne fu la sottoposizione delle forze armate allo stesso principio (art. 197) nonché qualsiasi consiglio e commissione federale (art. 140)¹³⁰. Il rischio, come poi effettivamente avvenne, fu quello di dar luogo ad una mal interpretazione e attuazione del principio guida della Costituzione, ossia la riproposizione del sistema delle quote con deleteri risultati, come dimostrarono quelli derivanti dall'allocazione delle cariche all'interno degli Affari Esteri, del Servizio Civile Federale e nelle Università¹³¹. Nondimeno il carattere federale venne utilizzato come base attraverso cui legittimare una maggiore devoluzione di risorse a livello statale e ulteriori richieste di creazione di Stati federati tale che tra il 1979 e il 1983 si arrivò addirittura a proporre la divisione territoriale della Nigeria in ben 57 stati¹³². Tali richieste di evidente differenziazione non possono essere comprese appieno se non si considera, accanto al *federal character*, il criterio di *indigeneity*. A tal proposito l'articolo 277 distingueva l'individuo come "indigeno" e "non indigeno", qualificando come tale il cittadino nigeriano "*either of whose parents or any of whose grandparents was a member of a community indigenous to that State*". Questa particolare rilevanza dello *jus sanguinis* non forniva attenzione alcuna al luogo di residenza, al contrario di altri grandi Stati federali; il risultato era un meccanismo di esclusione verso tutti i nigeriani costituzionalmente identificabili come stranieri nel proprio luogo di residenza¹³³. Tale distinzione appariva ancor più paradossale se comparata con le altre disposizioni costituzionali che garantivano i diritti di libertà in ogni parte della federazione, come ad esempio la libertà di circolazione (art. 15). Il "*federal character*", combinato con l'*indigeneity*, arrivò a fornire basi costituzionali su cui

¹²⁹ Puntuale, in tal senso, la riflessione di C. S. PHILLIPS, *Nigeria's New Political Institutions...* op. cit., p. 16.

¹³⁰ Cfr. L. A. JINADU, *The Constitutional Situation of the Nigerian States...*, op. cit., p. 164.

¹³¹ A. H. M. KIRK-GREENE, *Ethnic engineering and the "federal character" of Nigeria: boon of contentment or bone of contention?*, op. cit., pp. 466-469; P. BODUNRIN, *Federal Character and Social Justice*, in P. P. EKEH and E. E. OSAGHAE (a cura di), *Federal Character and Federalism in Nigeria*, op. cit., p. 321.

¹³² R. T. SUBERU, *The struggle for new States in Nigeria, 1976-1990*, op. cit., pp. 507-516.

¹³³ La dottrina rilevò come la Nigeria costituisse un caso unico in tema di cittadinanza al contrario di altre federazioni come gli Stati Uniti, il Canada, l'Australia e soprattutto l'India. In particolare quest'ultima è stata spesso oggetto di studio in chiave comparata per le analoghe divisioni etniche e religiose; nonostante movimenti come il "*son of the soil*", il governo centrale indiano non ha mai incoraggiato o legalizzato lo *jus sanguinis* su base statale, preferendo il criterio di residenza. Cfr. C. D. BACH, *Managing a Plural Society...* op. cit., pp. 230-234.

praticare discriminazioni etniche e razziali, tanto che l'individuo che risiedeva in uno Stato del quale non era indigeno era considerato un cittadino di seconda classe¹³⁴.

Tutti gli elementi, qui esaminati, hanno reso la Costituzione nigeriana un particolare *case study* nel panorama postcoloniale britannico a partire proprio dall'adozione della forma di governo presidenziale, attraverso cui imprimere un senso di identità nazionale; tuttavia non può essere sottaciuto come l'innovativa Costituzione esaminata, non abbia portato a compimento la transizione sostanziale verso la democrazia, ovvero il suo consolidamento e la sua piena attuazione (cfr. *infra par. 8*)¹³⁵. Ciò a causa di un duplice ordine di fattori, ossia l'assenza di un vero processo costituente, imposto dall'alto e senza la partecipazione di qualsiasi partito e o associazione con fini politici, i quali, è bene ricordare, ricevettero piena legittimazione solo successivamente alla redazione della Carta costituzionale. Il processo costituente è definibile quindi come non inclusivo, non rappresentativo e non partecipato¹³⁶.

8. La caduta della Seconda Repubblica e il nuovo valzer delle giunte militari

La prima ragione che destabilizzò la seconda esperienza repubblicana fu l'esito della tornata elettorale del 1979, vinta dal NPN, in cui si ripropose lo scontro tra gli stati del nord e quelli del sud, soprattutto sul tema dell'allocazione delle risorse federali¹³⁷. Il colpo fatale alla giovane Repubblica venne inferto dalle successive elezioni del 1983, che videro riaffermarsi Shagari alla presidenza nonché l'NPN a livello nazionale e furono caratterizzate da violenze e irregolarità di ogni genere; a causa dell'incapacità delle istituzioni nel gestire tali disordini, i militari attuarono l'ennesimo colpo di Stato e ne nominarono a capo il Generale Muhammadu Buhari¹³⁸. La Seconda Repubblica fallì in parte per le stesse cause che affondarono la prima, in quanto non

¹³⁴ Cfr. E. OSAGHAE, *The Problem of citizenship in Nigeria*, in OLUGBEMI (a cura di), *Alternative Political Futures for Nigeria*, Lagos, Nigerian Political Science Association, 1987, p. 69 ss.

¹³⁵ A. H. M. KIRK-GREENE, "A sense of Belonging": *The Nigerian Constitution of 1979...* op. cit., pp. 168-169.

¹³⁶ K. SAMUELS, *Constitution Building Process And Democratization: a Discussion Of Twelve Case Studies*, Stockholm, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), 2006, pp. 20-21.

¹³⁷ Sulle elezioni del 1979 si veda; J. HERSKOVITS, *Democracy in Nigeria*, in *Foreign Affairs*, Volume 58, Number 2, Winter 1979/1980, 314-335. A livello federale NPN e NPP strinsero un'alleanza che però ebbe fine nel 1981, che indebolì fortemente i fragili equilibri all'interno delle istituzioni federali. A ciò si deve aggiungere la piaga di una corruzione dilagante e, non da ultimi, i devastanti effetti della repentina diminuzione del prezzo del petrolio agli inizi degli anni '80. Cfr. L. DIAMOND, *Cleavage, Conflict, and Anxiety in the Second Nigerian Republic*, in *The Journal of Modern African Studies*, Vol. 20, No. 4 (Dec., 1982), pp. 629-668; L. DIAMOND, *Nigeria in Search of Democracy*, in *Foreign Affairs*, Volume 64, n. 4, Spring 1984, pp. 905-927.

¹³⁸ Maggiormente contestata fu la FEDECO, i cui membri erano stati nominati da Shagari ed erano aperti sostenitori dell'NPN. Cfr. O. OYEDIRAN, *The 1983 election*, in P. P. EKEH et al., *Nigeria since Independence: The First 25 Years, vol. V: Politics and Constitutions*, op. cit.; C. HART, *The Nigerian Elections of 1983*, in *Africa: Journal of the International African Institute*, Vol. 63, No. 3, Understanding Elections in Africa (1993), pp. 397-418; M. M. OGBEIDI, *A culture*

veniva ancora riconosciuta la minoranza come parte del gioco politico ma si tendeva a minimizzarla o ad escluderla, in un contesto instabilità e debolezza del sistema partitico; inoltre anch'essa era un nuovo regime, non contrattato dall'associazionismo partitico ma, come detto, imposto “*from the top*”, la cui efficacia fu strettamente legata ai risultati immediati¹³⁹. Non è un caso quindi che il principale bersaglio dei militari fossero i leader politici che avevano agito indipendentemente dai dettami costituzionali, la cui legittimità presto venne meno¹⁴⁰. Non sono mancate, quindi, pesanti critiche verso la classe politica nigeriana che non poteva nemmeno appellarsi all'espedito del lascito coloniale; ancora una volta i vari leader politici erano protagonisti di spinte centrifughe che andarono a colpire l'equilibrio tra esecutivo e legislativo nonché la qualità della legislazione, come nel caso dello *sharing revenue*. Il colpo di Stato fu nient'altro che la risposta al fallimento della democrazia¹⁴¹.

Buhari legittimò il colpo di Stato proprio per estirpare la corruzione e “l'indisciplina” e mise al bando tutti i partiti; fu proprio l'antipolitica ad accomunare la maggior parte dei colpi di stato degli anni 80' in Africa, senza alcuna distinzione ideologica¹⁴². Buhari fu promotore della “*War Against Indiscipline*”, da cui ebbe origine un'intensa repressione tale da inimicarsi ampi ranghi dei militari, trasformando la Nigeria in un rigido autoritarismo. In tale contesto non deve sorprendere che, essendo bandita qualsiasi organizzazione politica, l'unica opposizione potesse giungere proprio dagli stessi militari¹⁴³, stanchi di un regime eccessivamente “*rigid*

of failed elections: revisiting democratic elections in Nigeria, 1959-2003, in *Historia Actual Online*, Núm. 21 (Inverno, 2010), pp. 48-49.

¹³⁹ L. DIAMOND, *Nigeria: Pluralism, Statism and the Struggle for Democracy*, in L. DIAMOND, J. J. LINZ, S. M. LIPSET (a cura di), *Politics in Developing Countries: Comparing Experiences...* op. cit., pp. 65-75.

¹⁴⁰ P. KOEHN, *Competitive Transition to Civilian Rule: Nigeria's First and Second Experiments*, *The Journal of Modern African Studies*, Vol. 27, No. 3 (Sep., 1989), p. 418.

¹⁴¹ S. OTHMAN, *Classes, Crises and Coup: The Demise of Shagari's Regime*, *African Affairs*, Vol. 83, No. 333 (Oct., 1984), pp. 441-461; J. S. ELAIGWU, *Nigerian Federalism under Civilian and Military Regimes*, in *Publius*, Vol. 18, No. 1 (Winter, 1988), pp. 181-182; S. HAGGARD, R. R. KAUFMAN, *Inequality and Regime Change: Democratic Transitions and the Stability of Democratic Rule*, in *The American Political Science Review*, Vol. 106, No. 3 (August 2012), p. 18. Questi ultimi annoverano il colpo di stato tra i “*Null Cases: Nondistributive Reversions*”.

¹⁴² In tutta l'Africa subsahariana si verificarono numerosi colpi di stato i cui autori riuscirono a mantenere a lungo il potere (come nel caso della Nigeria), violando lo Stato di diritto e mantenendo e gestendo le transizioni basandosi sulla promessa di nuove carte costituzionali. Tali fasi sono state denominate “*Military Constitutionalism*”, a significare che l'enfasi posta dai militari sulle transizioni democratiche mediante la redazione di nuove costituzioni era un mezzo per mantenere il potere e al contempo limitare gli effetti considerati distorsivi della politica. Si rimanda sul tema a E. HUTCHFUL, *Reconstructing Political Space: Militarism and Constitutionalism in Africa*, cap. XIII parte IV, in D. GREENBERG, S. N. KATZ MELANIE, B. OLIVIERO, S. C. WHEATLEY, *Constitutionalism and Democracy. Transitions in the Contemporary World*, in particolare pp. 222-228.

¹⁴³ Il controllo dei militari operato sulla società impedì la formazione, a livello embrionale, di forze autonome di opposizione; la lunga fase che terminò nel 1999 fu dovuta proprio all'assenza di alternative credibili in vesti civili. Cfr.

and uncompromising”, così definito dal generale Ibrahim Babangida, che destituì Buhari il 27 agosto 1985¹⁴⁴. I militari che si avvicendarono al potere intrapresero nuovamente una nuova centralizzazione, che vedeva gli Stati come parti di un unico comando militare e fu osservato che “*the federal structure of the country has been effectively dismantled by the appointment of governors as just another routine military assignment*”¹⁴⁵. La subordinazione della struttura istituzionale federale alla sovrastruttura organizzativa militare non fu mitigata dall’annuncio di Babangida di un nuovo programma di transizione verso la Terza Repubblica, utilizzato nuovamente come strumento per consolidare la giunta militare al potere¹⁴⁶. Babangida confermò subito tale prassi prevedendo nel 1986 il ritorno alla democrazia nel 1990, ma lo posticipò l’anno seguente al 1992; oltre a ciò, gli organi creati per la redazione della nuova Costituzione¹⁴⁷ furono totalmente svuotati del loro ruolo tale da poter affermare che «*the military has openly retained the primary decision-making role in Nigeria’s second transition experiences*»¹⁴⁸. Analogamente, il governo di Babangida seguì la tradizione sulla creazione di nuovi stati; nel 1987 ne sorsero ulteriori due¹⁴⁹, ma se in un primo momento ammonì qualsiasi ulteriore tentativo di richiesta, nel 1991 vennero aggiunti altri nove stati per ragioni di interesse nazionale¹⁵⁰. La Nigeria, ancora una volta, unicamente

L. MEZZETTI, *Le Democrazie incerte: transizioni costituzionali e consolidamento della democrazia in Europa orientale, Africa, America Latina, Asia*, Torino, Giappichelli, 2000, p. 193.

¹⁴⁴ Sulle politiche di Buhari cfr.; A. OLUKOSHI and T. ABDYULRAHEEM, “*Nigeria: Crisis Management under the Buhari Administration*” *Review of African Political Economy*, n. 34 (1985), pp. 95-101. Sulle dinamiche del colpo di stato operato da Babangida si veda analiticamente; L. DIAMOND, *Nigeria Update*, in *Foreign Affairs*, Volume 64, Number 2, Winter 1985/86, pp. 326-336; M. C. ALLI, *The Federal Republic of Nigerian Army: the Siege of a Nation*, Ikeja, Malthouse Press, 2001, pp. 215 ss. e 254 ss.; M. J. BALOGUN, *The Route to Power in Nigeria. A Dynamic Engagement Option for Current and Aspiring Leaders*, New York, Palgrave-McMillan, 2009, pp. 177-186.

¹⁴⁵ O. MARENIN, *The Nigerian State as Process and Manager: A Conceptualization*, in *Comparative Politics*, Vol. 20, No. 2 (Jan., 1988), p. 226.

¹⁴⁶ Cfr. R. JOSEPH, *Democratization in Africa after 1989: Comparative and Theoretical Perspectives*, in *Comparative Politics*, Vol. 29, No. 3, (Apr. 1997), pp. 367-368 e 374 ss.; R. T. SUBERU, *Federalism and ethnic conflict in Nigeria*, op. cit., p. 39.

¹⁴⁷ Nel 1986 venne creato il *Political Bureau* (PB), nel 1987 l’*Armed Forces Ruling Council* (Afr) nominò un *Constitution Review Committee* (CRC) a cui seguì un’*Assemblea Costituente* (AC) che terminò i lavori il 5 aprile 1989.

¹⁴⁸ P. KOEHN, *Competitive Transition to Civilian Rule: Nigeria’s First and Second Experiments*, op. cit., p. 425.

¹⁴⁹ Già all’indomani della nascita dei due nuovi stati la migliore dottrina non considerò conclusa la divisione della federazione, affermando che ciò ne avrebbe aumentato le richieste, come poi effettivamente avvenne. Cfr. R. T. SUBERU, *Federalism and Nigeria’s Political Future: A Comment*, *African Affairs*, Vol. 87, No. 348 (Jul., 1988), pp. 435-436.

¹⁵⁰ Analogamente fu riformato anche il terzo livello di governo della federazione; le LGAs, da 301, raggiunsero le 453 unità nel 1989 e infine 589 nel 1991. La dottrina ha adottato varie ragioni in merito, oltre alla volontà di prolungare la permanenza al potere, ossia il progressivo indebolimento del regime, la pluridecennale pressione dell’etnia Igbo e infine la moltiplicazione degli Stati fu anche uno strumento di ricompensa per i propri alleati. Cfr. E. E. OSAGHAE, *Cripple Giant: Nigeria since Independence*, London, Hurst & Company, 1998, p. 228; R. T. SUBERU, *Federalism and ethnic conflict in Nigeria*, op. cit., p. 100 ss.

mediante decreti militari, in pochi anni vide aumentare il numero degli Stati da 19 a 30, senza che ciò significasse un loro sostanziale rafforzamento¹⁵¹.

Con la promulgazione della Costituzione del 1989, nonostante negli effetti non si giunse mai ad un cambio di regime, si è parlato di “Terza Repubblica” in quanto alcune parti della Costituzione furono progressivamente attuate dalla giunta militare mediante appositi decreti, la quale inoltre ebbe cura di affermare la propria supremazia sulle costituenti istituzioni civili proprio nel decreto del 1989¹⁵². Il nuovo testo confermava l’architettura costituzionale del 1979 apportando ad essa alcuni importanti emendamenti tra i quali si segnala il tentativo di conferire maggiore legittimazione nazionale al Presidente¹⁵³, per la cui elezione necessitava della maggioranza assoluta di un terzo dei voti (un quarto nella Costituzione del 1979) in almeno due terzi degli Stati e vi si prevedeva un possibile secondo turno dove era richiesto un terzo dei voti nella maggioranza degli stati (artt. 132-133). Inoltre venne modificata la composizione delle due camere dell’Assemblea Nazionale, con il Senato composto da 3 seggi per Stato (con uno proveniente dal FCT) per un totale di 91 e con la Camera dei Rappresentanti da 589 (artt. 46-47-52) e introdotto il principio del “recall”, con cui i collegi elettorali potevano sollevare dall’incarico l’eletto in caso di insoddisfazione o scarso rendimento, aspetto questo in evidente continuità con la scarsa fiducia verso la democrazia, elemento, come detto, cardine della permanenza al potere delle giunte militari (artt. 66-68-106-109-303-304)¹⁵⁴.

L’impatto decisionale della giunta militare mostrò i suoi effetti, ancor più che in passato, sulla formazione dei nuovi partiti, che dovevano sottostare alla *National Electoral Commission* (NEC); dopo aver negato la registrazione a decine di associazioni fu direttamente Babangida ad annunciare la formazione degli unici due partiti, il *Social Democratic Party* (SDP) e la *National Republican Convention* (NRC), tentando di creare un sistema bipartitico *from the top*. Subito vennero evidenziate le notevoli criticità a ciò annesse, in primis che questo bipartitismo artificiale potesse esacerbare il conflitto etnico e religioso tra il sud e il nord, in quanto la cultura politica nigeriana non era associabile al modello bipartitico americano e britannico¹⁵⁵.

¹⁵¹ R. T. SUBERU, *The struggle for new States in Nigeria, 1976-1990*, op. cit., pp. 519 ss.; Cfr. M. EMILIANI *Petrolio, forze armate e democrazia. Il caso Nigeria*, op. cit, p. 187.

¹⁵² *Constitution of the Federal Republic of Nigeria (Promulgation)*, Decree 1989, art. 1.

¹⁵³ Indicazioni in tal senso già rinvenibili in L. DIAMOND, *Issues in the Constitutional Design of a Third Nigerian Republic*, in *African Affairs*, Vol. 86, N. 343 (Apr. 1987), pp. 209-226.

¹⁵⁴ Sui citati emendamenti e altri, in questa sede di relativo minore interesse, si rimanda a J. S. READ, *Nigeria's New Constitution for 1992: The third Republic*, in *Journal of African Law*, Volume 35, Issue 1-2, March 1991, pp. 174 – 193.

¹⁵⁵ A. A. AKINOLA, *A Critique of Nigeria's Proposed Two-Party System*, *The Journal of Modern African Studies*, Volume 27, Issue 01, March 1989, pp. 121-123; P. SLINN, *A Fresh Start for Africa? New African Constitutional Perspectives for the 1990s*, *Journal of African Law*, Volume 35, Issue 1-2, March 1991, p. 7; L. DIAMOND, *Nigeria's search of a new political*

La transizione costituzionale risultava fortemente viziata dalla prevalenza della sovrastruttura militare e ciò divenne definitivamente chiaro con l'annullamento delle elezioni presidenziali del 1993 che videro vincitore, con il 58.36%, Moshood Abiola candidato dell'SDP. La conseguenza di tale azione fu la sostituzione dell'AFRC dal *National Defence and Security Council* che destituì Babangida il 26 agosto 1993 e pose al comando del governo ad interim Ernest Shonekan¹⁵⁶.

Non va sottaciuto inoltre che il nuovo fallimento della transizione si inseriva in un contesto ben diverso rispetto al passato; all'inizio degli anni 90', complice la fine della guerra fredda, iniziò l'alba di una nuova stagione politica e costituzionale in quella fase che venne conosciuta come “*third wave of democratization*” anche in Africa¹⁵⁷. Si aprì un terzo ciclo costituzionale sul quale in molti riposero speranze di democratizzazione¹⁵⁸ che si sostanziò in procedimenti di revisione di costituzioni precedenti o in altrettanti lunghi e incerti processi costituenti¹⁵⁹. L'esempio della Nigeria, transizione costituzionale maggiormente analizzata dalla dottrina dell'epoca¹⁶⁰, dimostra la fragilità del cambiamento di regime in Africa secondo lo schema delle ondate inverse

order, in *Journal of Democracy*, Vol.2, No.2, Spring 1991, pp. 59-63; T. ADENIRAN, *The Two-Party System and the Federal Political Process*, in *Publius: The Journal of Federalism*, Vol. 21, Issue 4, Fall 1991, p. 35 ss.

¹⁵⁶ Le elezioni si tennero il 12 giugno senza particolari disordini, ma il 16 giugno l'Alta Corte di Abuja intimava alla NEC di sospendere la pubblicazione dei risultati che si adeguò. Tuttavia il 17 e il 18 giugno le Alte Corti di Lagos, Ibadan, Akwa e Benin City unitamente alla Camera e al Senato premevano per rendere pubblici i risultati, rimettendo de facto la decisione a Babangida. Questi il 23 giugno annunciò la sospensione della NEC e invalidò qualsiasi sentenza, per mantenere l'ordine e dandone la colpa ai civili appena eletti. Cfr. P. M. LEWIS, *Endgame in Nigeria? The Politics of a Failed Democratic Transition*, *African Affairs*, Vol. 93, N. 372 (Jul. 1994), pp. 323-340; R. T. SUBERU, *Crisis and Collapse: June-November 1993*, in L. DIAMOND, A. KIRK-GREENE, O. OYEDIRAN (a cura di), *Transition Without End: Nigerian Politics and Civil Society Under Babangida*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, August 1997, opera a cui si rimanda per ulteriori approfondimenti sull'era Babangida.

¹⁵⁷ Il riferimento è agli studi di S. P. Huntington sulle transizioni democratiche avvenute agli inizi degli anni '90, la cui prima pubblicazione fu un breve saggio sulla rivista *Journal of Democracy* culminati poi nella celebre opera “*The Third Wave*”. In ordine; S. P. HUNTINGTON, *Democracy's Third Wave*, in *Journal of Democracy*, Vol. 2, n. 2, Spring 1991, pp. 12-34; S. P. HUNTINGTON, *The third wave: democratization in the late twentieth century*, Norman, University of Oklahoma Press, 1993.

¹⁵⁸ P. SLINN, *A Fresh Start for Africa? New African Constitutional Perspectives for the 1990s*, op. cit.; Y. GHAI, *The Role of Law in the Transition of Societies: The African Experience*, in *Journal of African Law*, Volume 35, Issue 1-2, April 1991, pp. 8-20; F. REYNTJENS, *The Winds of Change. Political and Constitutional Evolution in Francophone Africa, 1990-1991*, pp. 44-55; S. DECALO, *The Process, Prospects and Constraints of Democratization in Africa*, in *African Affairs*, Vol. 91, No. 362 (Jan., 1992), pp. 7-35.

¹⁵⁹ Cfr. L. MEZZETTI, *Le Democrazie incerte: transizioni costituzionali...* op. cit., p. 258.

¹⁶⁰ La rivista *Publius: The Journal of Federalism* dedicò un intero numero sullo stato della transizione democratica in Nigeria, di cui qui si riportano alcuni contributi; L. ADMOLEKUN, *Introduction: Federalism in Nigeria*, in *Publius: The Journal of Federalism*, Vol. 21, Issue 4, Fall 1991, pp. 1-11; J. AKANDE, *The Legal Order and the Administration of Federal and State Courts*, in *Publius: The Journal of Federalism*, op. cit., pp. 61-73; A. O. PHILLIPS, *Managing Fiscal Federalism: Revenue Allocation Issues*, in *Publius: The Journal of Federalism*, op. cit., pp. 103-111; J. I. ELAIGWU, *Federalism and National Leadership in Nigeria*, in *Publius: The Journal of Federalism*, op. cit., pp. 125-144; L. ADMOLEKUN, J.

elaborato da Huntington; nonostante ciò che è possibile definire un “*mixed outcome*”, l’associazionismo civile con le sue proposte di liberalizzazione politica rinacque in Africa estendendosi in alcuni casi e disperdendosi in altri¹⁶¹.

9. L’ultimo “giro” dei militari; l’autoritarismo di Abacha

La debolezza del governo di transizione di Shonekan, così come la primazia dei militari sulla scena politica della Nigeria, diedero luogo all’ultima e più dura fase di autoritarismo, ossia quella operata dal generale Abacha¹⁶² il 17 novembre 1993. Promettendo la restituzione del potere ai civili¹⁶³, questi accentrò il potere sulla sua persona come nessuno in precedenza, configurandosi come l’unico “*veto player*”¹⁶⁴ sulla scena politica nigeriana; mediante decreto¹⁶⁵ dissolse il governo di transizione, tutte le assemblee rappresentative e i due partiti politici della Terza Repubblica e diede inizio ad una repressione e violazione dei diritti umani che non ebbe eguali nella storia della Nigeria, raggiungendo il culmine con l’arresto di Abiola nel 1994 (che morì in carcere nel 1998) e di Obasanjo nel 1995¹⁶⁶.

Due profili rilevano ai fini di questa trattazione; l’inizio del conflitto nel delta del Niger, che ancor oggi destabilizza la federazione nigeriana e, sulla scia delle precedenti giunte militari, la creazione di nuovi stati e

KINCAID, *The Federal Solution: Assessment and Prognosis for Nigeria and Africa*, in Publius: The Journal of Federalism, op. cit., pp. 173-188.

¹⁶¹ R. JOSEPH, *Democratization in Africa after 1989: Comparative and Theoretical Perspectives*, Comparative Politics, Vol. 29, No. 3, Apr. 1997, pp. 374 ss.

¹⁶² Analiticamente sul regime di Abacha cfr. K. AMUWO, D. C. BACH, Y. LEBEAU, *Nigeria during the Abacha Years (1993-1998)*, op. cit., in particolare K. AMUWO, *Transition as Democratic Regression*, pp. 1-56.

¹⁶³ In sintesi: Abacha incaricò una Commissione costituzionale per redigere il programma della transizione; ad essa seguì la Conferenza Costituzionale (CC) che avrebbe redatto la nuova Costituzione, che effettivamente presentò al nuovo organo alla testa della federazione, il Provisional Ruling Council (PRC), il 27 giugno 1995. Tra le novità va segnalata la rotazione della Presidenza della federazione tra nord e sud, come compromesso per far rientrare tutte le etnie nella politica nazionale. Il regime non solo non tenne conto della bozza, ma giunse addirittura a non renderla pubblica. Cfr. P. M. LEWIS, *Nigeria: An End to the Permanent Transition?*, in Journal of Democracy, vol. 10, n. 1, January 1999, pp. 141-156.

¹⁶⁴ Il richiamo è allo studio di G. TSEBELIS, *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton, Princeton University Press, 2001.

¹⁶⁵ Decree No. 13: Constitution (Suspension and Modification) (Amendment) (No. 2)

¹⁶⁶ T. FALOLA, M. M. HEATON, *A History of Nigeria*, op. cit., p. 229-230; A. C. LeVAN, *Dictators and Democracy in African Development; The Political Economy of Good Governance in Nigeria*, New York, Cambridge University Press, 2015, pp. 89-95. Quest’ultimo autore analizza la figura di Abacha come unico *veto player* all’interno delle istituzioni nigeriane e soprattutto all’interno dell’esercito.

l'ulteriore erosione della loro autonomia. Entrambi si configurarono come conseguenze della politica repressiva di Abacha che continuava a mantenere saldo il potere mediante la politica del *divide et impera*¹⁶⁷.

Le prime proteste organizzate furono opera dell'etnia Ogoni, situata principalmente nel *Rivers State*, sin dagli inizi degli anni '90¹⁶⁸. Gli Ogoni ebbero il merito di far catalizzare l'attenzione della comunità internazionale sulle già rilevate problematiche dell'area del delta del Niger; rivendicavano maggiori risorse federali a fronte delle devastazioni provocate dall'estrazione del greggio, che comprometteva l'ecosistema ove vivevano. La richiesta mirava all'ottenimento di maggiori fondi federali e quindi all'applicazione del principio di derivazione per migliorare le condizioni di vita e far fronte all'inquinamento ambientale¹⁶⁹. Abacha repressò nel sangue le proteste degli Ogoni, arrivando ad impiccare il loro leader Ken Saro-Wiwa nel 1995, che costò l'isolamento internazionale alla Nigeria e la sospensione dal *Commonwealth*, durata sino al 1999. Per tal ragione dal 1995 si acuirono sabotaggi alle piattaforme e siti estrattivi di petrolio (soprattutto della Shell), scontri armati e disordini in tutto il delta del Niger¹⁷⁰.

Anche la creazione di nuovi stati e LGAs fu dovuta alla debolezza e alla scarsa popolarità del regime; il 1 ottobre 1996 ne annunciò la creazione di ulteriori sei¹⁷¹ e di ben 138 LGAs; fu evidente che il controllo del regime sugli stati federati sarebbe stato maggiore quando Abacha rinominò gli *State governors* in “*military administrators*”, che peraltro aveva il potere di destituire¹⁷². Le conseguenze sul livello di autonomia furono nette tanto che, proprio durante il regime di Abacha, raggiunse il livello più basso nella storia della Nigeria¹⁷³.

¹⁶⁷ Abacha utilizzava tale strategia per frammentare le etnie nigeriane e poter poi intervenire in nome della stabilità politica sociale. Per ulteriori approfondimenti si veda; B. KRAXBERGER, *The Geography of Regime Survival: Abacha's Nigeria*, in *African Affairs*, Vol. 103, Issue 412, July 2004, pp. 413-430.

¹⁶⁸ Organizzati nel *Movement for the Survival of the Ogoni People* (MOSOP), già nel 1993 la richiesta di diritti fu tale che presentarono una carta dei diritti chiamata “*Ogoni Bill of Rights*”. Sugli Ogoni cfr. E. E. OSAGHAE, *The Ogoni Uprising: Oil Politics, Minority Agitation and the Future of the Nigerian State*, *African Affairs*, Vol. 94, No. 376 (Jul., 1995), pp. 325-344.

¹⁶⁹ Cfr. P. D. OKONMAH, *Right to a clean environment: the case for the people of oil-producing communities in the Nigerian delta*, in *Journal of African Law*, Volume 41, Issue 01, March 1997, pp. 43 – 67.

¹⁷⁰ Per ulteriori approfondimenti cfr. *Nigeria. Delta wars*, in *Africa Confidential*, vol. 38, n. 10, 9 may 1997; M. A. Pérouse de Montclos, *Petrole et conflits communautaires au Nigeria: une perspective historique*, in *Afrique Contemporaine*, n. 190, 1999, pp. 20-38; A. IKELEGBE, *The perverse manifestation of civil society: evidence from Nigeria*, in *The Journal of Modern African Studies*, vol. 39, n. 3, 2001, pp. 1-24; A. IKELEGBE, *Civil Society, oil and conflict in the Niger delta region of Nigeria: ramifications of civil society for a regional resource struggle*, in *The Journal of Modern African Studies*, vol. 39 n. 3, 2001, pp. 437-469; T. FALOLA, M. M. HEATON, *A History of Nigeria*, op. cit., pp. 270-275.

¹⁷¹ Bayelsa State, Ebony State, Ekiki State, Gombe State, Nassarawa State, Zamfara State.

¹⁷² E. O. EMMANUEL and P. F. ADEBAYO, *The Politics of States, Local Governments...*, op. cit., pp. 346-349.

¹⁷³ Cfr. World Bank, *Nigeria: State and Local Government in Nigeria*, Washington DC, World Bank, 2002. p. 7.

In questa fase in cui, al contrario dello Stato di diritto, l'autoritarismo di Abacha visse la sua migliore stagione, vennero alla luce due caratteristiche che contrassegnano la Quarta Repubblica; la divisione in 36 stati, che non ha ricevuto alcuna modifica, e l'insoluto conflitto nel delta del Niger, acuitosi proprio durante i due mandati del Presidente Obasanjo.

10. La transizione costituzionale del 1999

Una volta scomparso Abacha, il PRC nominò Capo di Stato il generale Abubakar, che diede subito avvio ad un nuovo processo di transizione, nominando la *Constitution Debate Coordinating Committee* (CDCC) e la nuova Commissione elettorale, la *Independent National Electoral Commission* (Inec) il cui compito, come le precedenti, era la registrazione dei partiti secondo il criterio del “*federal character*”¹⁷⁴. La transizione e la redazione della nuova Costituzione¹⁷⁵ si conclusero in poco tempo, appena un anno dopo la morte di Abacha, per due motivi; i militari non avrebbero potuto, vista la scarsa legittimazione popolare, rimandare il ritorno al potere civile e soprattutto il nuovo testo fondamentale sarebbe stato redatto sulla base della Costituzione del 1979. Quest'ultimo aspetto merita alcune puntualizzazioni; la CDCC precisò che non avrebbe risolto alcun problema né considerare la Costituzione di Babangida del 1989 né tantomeno la bozza del 1995 e che la Costituzione del 1979 «*had been tried and tested and, therefore, provides a better point of departure in the quest for constitutionalism in Nigeria*»¹⁷⁶. Tale intento è evidente dal Preambolo (terzo comma) del Decreto con cui veniva promulgata la Costituzione: «*and whereas the CDCC [...] was convinced that the general consensus of opinion of Nigerians is the desire to retain the provisions of the 1979 Constitution of the Federal Republic of Nigeria with some amendments*»,

¹⁷⁴ Fecero richiesta di registrazione 25 partiti, ma la Inec ne registrò in via provvisoria solo 9. In questa sede si evidenziano le principali caratteristiche dei partiti maggiori: il People's Democratic Party (Pdp), ritenuto l'erede del NPP il cui peso elettorale aumentò drasticamente quando ne entrò a far parte Obasanjo, futuro presidente della Nigeria; Alliance for Democracy (AD), erede dello UPN di Awolowo e partito sostanzialmente Yoruba; All People's Party (APP), nelle cui fila militavano i fedelissimi di Abacha; People Redemption Party (PRP), radicato principalmente nel nord; Movement for Justice and Democracy (Mjd), il cui esponente Muhammadu Dikko, di origine settentrionale ma con importanti basi elettorali anche al sud, sia Yoruba che Igbo. Cfr, *Nigeria. Parties at work*, in “Africa Confidential”, vol. 39, n. 18, 11 september 1998, pp. 1-3; A. S. OBIYAN, *Political Parties Under the Abubakar Transition Program and Democratic Stability in Nigeria*, in *African Issues*, Vol. 27, n. 1/1999, pp. 41-43; M. EMILIANI, *Petrolio, forze armate e democrazia. Il caso Nigeria*, op. cit., pp. 307-308.

¹⁷⁵ Come per la fallita transizione dei primi anni '90, grande eco ebbe la possibilità di un definitivo ritorno della Nigeria allo Stato costituzionale. La rivista *African Issues/Issue: a journal of opinion* dedicò un intero numero, il n. 1/1999, alla transizione (*Transition in Nigeria?*), la cui lettura è suggerita per tutti gli aspetti, costituzionali, politico-sociali ed economici della Nigeria alla fine degli anni '90; in questa sede si evidenzieranno i saggi maggiormente attinenti al tema in oggetto.

¹⁷⁶ *Report of the Constitution Debate Coordinating Committee (CDCC), Volume 1, Main Report* (Abuja: Government Printer, December 1999), p. 56.

seguito da un secondo richiamo nel comma sei: «*and whereas it is necessary in accordance with the programme on transition to civil rule for the Constitution of the Federal Republic of Nigeria 1979, after necessary amendments [...]*»¹⁷⁷.

Quindi l'approfondimento dedicato alla Costituzione del 1979 è stato reso necessario (cfr. parr. 6-7) proprio in quanto la Costituzione oggi in vigore è una versione aggiornata di quella del 1979¹⁷⁸.

Nonostante la Costituzione del 1979 abbia avuto il merito di essere stata, come affermato da importante dottrina «*the nearest to how a constitution can be properly and democratically produced in the eighty-one years of Nigeria's life*»¹⁷⁹, numerose furono le critiche verso la transizione costituzionale del 1999; il modello del 1979 aveva delle mancanze di legittimità, come evidenziato in precedenza, dovute al ruolo decisivo della giunta militare proprio guidata da Obasanjo. Le critiche sulla transizione del 1999 sono basate su due ragioni; a guida del processo costituente fu il PRC, organo creato da Abacha, mentre gli emendamenti alla Costituzione del 1979 furono adottati non da un'Assemblea Costituente rappresentativa del popolo nigeriano, ma, come nel passato, da una commissione *ad hoc*¹⁸⁰. La dottrina si è soffermata di conseguenza su due principali questioni, ossia sui motivi che non hanno reso la transizione costituzionale del 1999 un processo realmente partecipato e sul fatto che Obasanjo, appena divenuto Presidente¹⁸¹, abbia avviato un procedimento di revisione costituzionale seguendo lo stesso processo elitista, non inclusivo e non democratico. Le ragioni sono state individuate nella riluttanza dei militari nel coinvolgere nella transizione la società civile, dovuto al rischio che un aperto dibattito costituente si sarebbe trasformato in un giudizio sui militari e quindi in una condanna del loro operato. D'altronde gli stessi politici nigeriani non hanno mai goduto di una buona reputazione nella

¹⁷⁷ *Constitution of the Federal Republic of Nigeria (Promulgation) Decree n. 24 of 1999.*

¹⁷⁸ Cfr. *A New Constitution for Nigeria*, in *Journal of African Law*, vol. 44, no. 1, 2000, pp. 129–130.

¹⁷⁹ B. IGE, *Constitutions and the problem of Nigeria*, Lagos, Nigerian Institute of Advanced Legal Studies, 1995, p. 29. Ancora oggi le osservazioni contenute nel testo citato sono considerate più che valide.

¹⁸⁰ Cfr. J. K. FAVEMI, *Military Hegemony and the Transition Program*, in *African Issues*, Vol. 27, n. 1/1999, pp. 69-72; D. A. CHIMA, *The dawn of constitutionalism in Nigeria*, in M. K. MBONDENYI, T. OJIENDA (a cura di), *Constitutionalism and Democratic Governance in Africa: Contemporary Perspectives from Sub-Saharan Africa*, Pretoria, Pretoria University Law Press, 2013, pp. 157-160.

¹⁸¹ Le elezioni precedettero l'entrata in vigore della nuova Costituzione secondo il seguente programma: 5 dicembre 1998, elezioni locali; 9 gennaio 1999, elezioni statuali; 20 febbraio 1999, elezioni legislative per le due Camere federali; 27 febbraio 1999 elezioni presidenziali. Il PDP vinse le elezioni in tutti i livelli di governo e Obasanjo divenne presidente con il 61.5% delle preferenze. Cfr. A. R. MUSTAPHA, *The Nigerian Transition: Third Time Lucky or More of the Same?*, in *Review of African Political Economy*, Vol. 26, No. 80, Bringing Imperialism Back In (Jun., 1999), pp. 277-291; F. C. ENEMUO, *Elite Solidarity, Communal Support, and the 1999 Presidential Election in Nigeria*, in *African Issues*, Vol. 27, n. 1/1999, pp. 1-3; K. SOREMEKUN, *Disguised Tourism and the Electoral Process in Africa: A Study of International Observers and the 1998 Local Government Elections in Nigeria*, in *African Issues*, Vol. 27, n. 1/1999, pp. 26-28; D. KEW, *Democracy-Dem Go Craze, O: Monitoring the 1999 Nigerian Elections*, in *African Issues*, Vol. 27, n. 1/1999, pp. 29-33; J. O. IHONBERE, *The 1999 Presidential Elections in Nigeria: The Unresolved Issues*, in *African Issues*, Vol. 27, n. 1/1999, pp. 59-62; P. P. EKEH, *Obasanjo and the Burden of Civilianization*, in *African Issues*, Vol. 27, n. 1/1999, pp. 73-76.

società civile in quanto mai tennero realmente in considerazione le fasce povere del popolo nigeriano che costituiscono ancora oggi la maggior parte della popolazione. Di qui la riluttanza nel dare luogo a discussioni su alcune tematiche che, di fatto, sono alla base della coesione tra le varie etnie della Nigeria, ossia nazionalità, identità, cittadinanza, *rule of law*, lingue e religioni. Questi ed altri aspetti non furono mai oggetto di un dibattito partecipato come strategia inclusiva di comunità locali, minoranze, donne e altri gruppi meritevoli di particolare tutela¹⁸².

11. La Costituzione del 1999 e il ritorno allo Stato di diritto

Il preambolo della Costituzione del 1999 riporta la stessa formulazione di quella del 1979¹⁸³, ma fu oggetto di critiche¹⁸⁴ in quanto il processo di transizione, come detto in precedenza, non fu inclusivo; è bene ribadire come il solenne proclamo del preambolo «*having firmly and solemnly resolve, to live in unity and harmony as one indivisible and indissoluble sovereign nation*» non corrisponda alla realtà, in quanto le minoranze, non essendo state parte della transizione (in particolar modo quelle del Delta del Niger), allora come oggi non hanno acquisito un vero senso di appartenenza allo Stato. Inoltre stesse considerazioni è possibile muovere dall'art. 2 co. 1 che sancisce l'indissolubilità e la sovranità dello Stato, con il chiaro intento di ostacolare nuove secessioni¹⁸⁵. Condivisibile appare la critica verso quelle parti della Costituzione, rimaste inalterate, che avrebbero dovuto limitare la presenza dei militari sull'arena politica nigeriana, in quanto capaci di sovvertire lo Stato di diritto più volte e da sempre al controllo degli strumenti di coercizione, nonché per lungo tempo unica forza

¹⁸² Cfr. T. I. OGOWEWO, *Why the judicial annulment of the Constitution of 1999 is imperative for the survival of Nigeria's democracy*, in *Journal of African Law*, Volume 44, Issue 02, September 2000, pp 348-351; J. O. IHONVBERE, *How to Make an Undemocratic Constitution: The Nigerian Example*, in *Third World Quarterly*, Vol. 21, No. 2 (Apr., 2000), pp. 348-351.

¹⁸³ Il periodo «*We the people* [...]» trae la sua origine dal preambolo della Costituzione USA ed è divenuto una costante nelle Costituzioni degli Stati federali e multietnici, come ad esempio l'India, il Sud Africa, l'Etiopia e ovviamente la Nigeria. Cfr. B. CARAVITA, *Lineamenti di diritto federale e regionale*, Torino, Giappichelli, 2009, p. 64.

¹⁸⁴ Autorevole fu la critica di Chief Rotimi Williams, chairman della CDC del 1975 secondo il quale «*the constitution in question falsely declared that it was made by "We the people" of the Federal Republic of Nigeria*». R. WILLIAMS, *A Constitution for the People of Nigeria*, Lecture delivered on 19/8/99 under the auspices of U.B.A. Pic. at p. 7. Dello stesso avviso B. Ige, che evidenziava una mancanza di legittimità in quanto «*we the people*», avrebbe dovuto riferirsi solo ad un'Assemblea Costituente rappresentativa del popolo nigeriano. Cfr. B. IGE, *Constitutions and the problem of Nigeria*, op. cit., pp. 30-32. Contrariamente è stato affermato come, non avendo valore giuridico, il preambolo non sia una fonte secondo cui stabilire la legittimazione della Costituzione del 1999. Cfr. N. TOBI, *The legitimacy of Constitutional Change in the context of 1999 Constitution*, in I. AYUA, A. ADEKUNLE (a cura di), *Nigeria: Issues on the 1999 Constitution*, p. 30.

¹⁸⁵ Soluzione opposta a quella contenuta nella Costituzione etiopica del 1994, il cui preambolo proclama che «*every Nation, Nationality and People in Ethiopia has an unconditional right to self-determination, including the right to secession*». Cfr. I. A. AYUA, D. C. J. DAKAS, *Federal Republic of Nigeria*, in J. KINCAID, A. TARR (a cura di), *A Global Dialogue on Federalism, Vol I, Constitutional Origins...* op. cit., p. 254.

“politica”. Si tratta ad esempio della disposizione contenuta nell’art. 1 co. 2 ove dichiara che la Nigeria «*shall not be governed, nor shall any persons or group of persons take control of the Government of Nigeria or any part thereof, except in accordance with the provisions of this Constitution*». Appare quindi superficiale non dar menzione direttamente ai militari, che smantellarono l’ordinamento del 1979, nella quale era pur presente la stessa disposizione; tuttavia sarebbe stato difficile immaginare il contrario, proprio per il ruolo che ebbero i militari nella fase di transizione del 1999¹⁸⁶.

Il capitolo primo “*General Provisions*” non presenta differenze rispetto alla Costituzione del 1979 se non il sopravvenuto aumento del numero dei tre livelli di governo (36 Stati e il FCT), 768 LGAs a cui vanno aggiunte 6 aree municipali). Allo stesso modo si presenta il capitolo secondo “*Fundamental Objectives and Directive Principles of State Policy*” ad eccezione dell’aggiunta di due articoli, inerenti la difesa dell’ambiente (art. 20) e i doveri dei cittadini (art. 24). Il primo, consiste in una breve dichiarazione di principio, tuttavia insufficiente a dar rilievo ai numerosi problemi ambientali soprattutto nell’aree di estrazione del greggio che non vengono nemmeno menzionate, la cui fase attuativa è stata demandata ad agenzie e organi federali ad hoc¹⁸⁷; altrettanto il secondo, il cui intento è ribadire un sentimento di lealtà alle istituzioni.

Inoltre non vennero apportate modifiche al principio ispiratore della Carta del 1979, il *federal character*, che veniva riproposto secondo gli stessi termini, quindi con l’obiettivo promuovere un sentimento di appartenenza alla nazione e di inclusione tra le varie etnie della federazione, come all’articolo 10, che pone il divieto in capo al governo Federale e Statale l’adozione di una religione di Stato¹⁸⁸. Viste le numerose difficoltà nella sua applicazione ancora oggi attuali, la Costituzione del 1999 istituì la *Federal Character Commission* (art. 153), proprio per attuare le disposizioni richiamate; tra i compiti elencati (*paragraph C, part I, III schedule*) si ricordano la funzione di redazione, sottoposta ad approvazione del Parlamento, di una formula equa per la distribuzione delle cariche e impieghi pubblici tra le varie etnie a cui ne segue una fase di valutazione e

¹⁸⁶ J. O. IHONVERE, *How to Make an Undemocratic Constitution: The Nigerian Example*, op. cit., pp. 352-353.

¹⁸⁷ Art. 20: *The State shall protect and improve the environment and safeguard the water, air and land, forest and wild life of Nigeria*. Sulla base di questa disposizione, sono state create numerose agenzie federali e altri organi preposti all’implementazione giuridica della protezione dell’ambiente su cui cfr. N. V. EMODI, *Energy Policies for Sustainable Development Strategies. The Case of Nigeria*, Singapore, Springer, 2016, pp. 44 ss. Tra esse la più importante è la *National Environmental Standards and Regulations Enforcement Agency* (NESREA) sorta nel 2007, con il compito di elaborare proposte legislative sulla protezione dell’ambiente e sulla prevenzione di disastri ambientali. Tuttavia i risultati di questi organi federali sono stati, sino ad ora, insoddisfacenti. Cfr. K. B. O. EJUMUDO, *Environmental Management and Sustainable Development in Nigeria’s Niger Delta*, in *Journal of Economics and Sustainable Development*, Vol.5, N.15 2014, p. 36.

¹⁸⁸ Artt. 14-15 e 318 e infine art. 10.

monitoraggio¹⁸⁹. Analogamente alcun cambiamento si registrò riguardo le due procedure di revisione costituzionale e rimase intatta la possibilità di emendare qualsiasi parte della Costituzione¹⁹⁰; ad oggi la Costituzione nigeriana è stata emendata nel 2010 con il *First, Second and Third Alteration Act*¹⁹¹.

Analogamente alla maggior parte delle costituzioni dell’Africa subsahariana anglofona, l’adozione di un forte sistema di governo presidenziale rappresenta la caratteristica più significativa della Costituzione attuale¹⁹². Il Presidente è il Capo dello Stato, dell’esecutivo e comandante in capo delle forze armate (art. 130). Come nella Carta del 1979, viene eletto, per un massimo di due mandati, in modo diretto mediante un sistema elettorale

¹⁸⁹ Rimangono attuali le osservazioni di Suberu sulle numerose criticità presenti, tra cui l’applicazione distorta da parte della classe politica, anche a causa dell’assenza di vere e proprie linee guida, che si riflette nella divisione della “*national cake*”. Di qui il suo utilizzo a livello federale secondo criteri di contenimento da parte delle etnie del sud verso l’egemonia di quelle del nord e di opposizione di queste ultime verso la *zoning formula* delle cariche politiche. La contraddizione di fondo rimane quella secondo cui per assicurare uguaglianza tra le etnie si violano i diritti degli individui ad un eguale trattamento, come ad esempio in fase di accesso ai concorsi pubblici per determinate cariche o impieghi. L’applicazione di questo principio richiede quindi una interpretazione e implementazione diversa rispetto alla prassi attuale, con la possibilità di diventare realmente un valido strumento per favorire l’integrazione nazionale. Cfr. R. T. SUBERU, *Federalism and Ethnic Conflict in Nigeria*, op. cit., pp. 138-140. Osservazioni riprese da molti commentatori che hanno analizzato soprattutto i riflessi sulla composizione etnica della burocrazia, cfr. M. L. BELLO, *Federal character as a recipe for national integration: the nigerian paradox*, in *International Journal of Politics and Good Governance*, Vol 3, N. 3.3, Quarter III, 2012; P. O. OKOLO, *Influence of the Federal Character Principle on National Integration in Nigeria*, in *American International Journal of Contemporary Research*, vol. 4, n. 6, June 2014, pp. 125 ss.; A. KAYODE, *Federalism and Federal Character Principle in Nigeria: a Dilution*, in *Review of Public Administration and Management*, Vol. 3, n. 7, July 2015, pp. 36 ss.

¹⁹⁰ Si tratta della procedura di base o “semplice” e della procedura aggravata; la prima richiede il consenso dei due terzi dei membri di entrambe le Camere dell’Assemblea Nazionale, nonché dei due terzi dei parlamenti degli Stati membri, mentre la seconda, che si applica unicamente per gli emendamenti alle procedure di revisione, la creazione o modifica degli Stati e LGAs e il Capitolo quarto relativo ai diritti fondamentali, richiede la maggioranza dei quattro quindi dei membri delle camere federali e dei due terzi degli Stati membri (artt. 8 e 9). Cfr. A.H. YADUDU, *The amending process under Nigerian law and Constitutions*, in I.A. AYUA et al. (a cura di), *Issues in the 1999 Constitution*, Lagos, 2000, pp. 302-317.

¹⁹¹ Il legislatore costituzionale ha istituito il Presidente della Repubblica *pro tempore* dovuta alla controversa procedura di trasferimento dei poteri di Capo dello Stato tenutasi dopo la morte del Presidente Umaru Yar’Adua nel 2010; il trasferimento dei poteri presidenziali avviene, nel caso in cui il Capo dello Stato non possa esercitare le sue funzioni, mediante dichiarazione scritta, altrimenti qualora non sia nelle condizioni di farlo il trasferimento sarà operato mediante una risoluzione approvata a maggioranza semplice da parte dei due rami dell’Assemblea Nazionale. La seconda innovazione concerne poi la rimodulazione del calendario delle elezioni legislative e presidenziali che si tengono in arco temporale compreso tra i centocinquanta ed i centoventi giorni dalla scadenza dei rispettivi mandati. Cfr. R. IBRIDO, *Nigeria. Emendata per la prima volta la Costituzione nigeriana del 1999*, in DPCE online, n. 4/2010.

¹⁹² In prospettiva comparata è evidente come siano i forti presidenzialismi ad essere il perno di molte costituzioni delle ex colonie inglesi; il Presidente spesso è capo dello Stato e capo dell’esecutivo, con importanti funzioni nei procedimenti legislativi, come nella Costituzione del Ghana, Kenya, Namibia, Sud Africa e Nigeria. Cfr. F. VENTER, *Parliamentary Sovereignty or Presidential Imperialism. The Difficulties in Identifying the Source of Constitutional Power from the Interaction Between Legislatures and Executives in Anglophone Africa*, in C. M. FOMBAD (a cura di), *Separation of powers in African Constitutionalism*, New York, Oxford University Press, 2016, pp. 100 ss.

first past the post con alcune modifiche; ai candidati è necessario superare due soglie di sbarramento a livello statale, ossia ricevere un minimo di un quarto dei voti in almeno due terzi degli Stati (art. 133-134). La logica è assicurare che il Presidente eletto abbia consenso non solo nel proprio Stato di origine o che appartenga ad uno dei gruppi etnici maggioritari; a tal fine, è divenuta una prassi costituzionale l'alternanza alla carica di Presidente di esponenti musulmani del nord con cristiani del sud¹⁹³. Il Presidente detiene un ruolo attivo nel procedimento legislativo in particolare nella fase conclusiva: secondo l'art. 58 co. 4-5, entro trenta giorni dalla presentazione del progetto di legge il Presidente ha il potere di apporre il proprio veto e per superarlo entrambe le Camere devono approvarlo una seconda volta con la maggioranza dei due terzi, concludendo così il procedimento legislativo. Inoltre da menzionare il ruolo dell'esecutivo nella definizione del contenuto dell'*Appropriation Bill*¹⁹⁴, ma soprattutto il Presidente può, secondo l'art. 315, modificare il contenuto di una legge conformemente alla Costituzione (cfr. par. 2). Si ricorda infine che il Presidente e il Vice-Presidente possono essere rimossi dalla carica per *impeachment*, secondo la procedura descritta dall'articolo 143¹⁹⁵. Sul piano della divisione del potere legislativo tra i tre livelli di governo la Costituzione promuove una forte centralizzazione in capo all'Assemblea Nazionale¹⁹⁶; questa detiene il potere di legiferare sulle 68 materie presenti nell'*exclusive federal legislative list*, mentre solamente 12 sono le materie presenti nella *concurrent legislative*

¹⁹³ Dopo il secondo mandato di Obasanjo, terminato nel 2007, venne eletto Umaru Yar'Adua, originario nord, che designò come vice presidente Goodluck Jonathan originario del sud, il quale a sua volta divenne presidente nel 2011, successivamente alla morte di Yar'Adua; nel 2015, è stato eletto Buhari, ex generale musulmano del nord. Nella prassi, fu Yar'Adua a concretizzare la *rotation formula* in seno all'esecutivo, proprio con la designazione a vice presidente di Jonathan. Cfr. T. FALOLA, M. M. HEATON, *A History of Nigeria*, op. cit., p. 270.

¹⁹⁴ Art. 81. co. 1: «*The President shall cause to be prepared and laid before each House of the National Assembly at any time in each financial year estimates of the revenues and expenditure of the Federation for the next following financial year*». Cfr. J. WEHNER, *Parliament and the Power of the Purse: the Nigerian Constitution of 1999 in Comparative Perspective*, in *Journal of African Law*, 46, 2 (2002), in particolare pp. 227-231.

¹⁹⁵ Per ulteriori approfondimenti sulle funzioni presidenziali cfr.: I. A. AYUA and D. C. J. DAKAS, *Federal Republic of Nigeria*, in J. KINCAID and G. A. TARR, *A Global Dialogue on Federalism, Volume I; Constitutional origins...* op. cit., pp. 259-260; E. OSIEKE, *The Federal Republic of Nigeria*, in K. LE ROY, C. SAUNDERS, J. KINCAID (a cura di), *A Global Dialogue on Federalism, Legislative, Executive and Judicial Governance in Federal Countries*, Vol. III, McGill-Queen's University Press, 2006, pp. 209-211. Un esempio di contrasto tra il potere esecutivo e legislativo avvenne nel marzo 2000 quando Obasanjo appose il veto al *Niger Delta Development Commission Bill* (NDDC), che fu superato dall'approvazione con i due terzi delle camere (*Niger Delta Development Commission Act*). Cfr. anche su questo aspetto; S. SHIKYIL, *Legislative-Executive Relation Presidential Democracies. The Case of Nigeria*, in C. M. FOMBAD (a cura di), *Separation of powers in African Constitutionalism*, op. cit., pp. 142-147.

¹⁹⁶ La Camera Bassa è composta da 360 deputati, la Camera Alta da 109 senatori. Sul procedimento legislativo ordinario (art. 58), cfr.; J. E. IDUGBOUE, *Legal Reasoning in Legislation*, in C. C. OHURUOGU, O. T. UMAHI, *Nigerian Legal Methods*, Newcastle, Cambridge Scholars Publishing, 2013, pp. 79 ss.

list, materie dove condiviso è il potere dell'organo legislativo statale e federale. Infine le competenze legislative residuali sono assegnate agli Stati¹⁹⁷.

Oltre alle 68 materie, l'*exclusive federal legislative list* assegna inoltre alla Federazione il potere di «*to promote and enforce the observance of the Fundamental Objectives and Directive Principles contained in this Constitution*» (Item 60). Questa clausola ha consentito alla Federazione di intervenire direttamente in numerose materie considerate parte del potere residuale, come educazione e agricoltura; nella sostanza il governo federale ha la possibilità di intervenire in ogni materia considerata rilevante per l'interesse pubblico generale, rendendo i poteri residuali in capo agli stati, come osservato in dottrina, semplicemente ciò che il governo federale sceglie di concedere ad essi¹⁹⁸. A ciò aggiungasi che qualora una legge statale confligga con una legge federale, questa prevale per contrasto (art. 4 co. 5); tuttavia quando una legge statale non è in contrasto con un'analogo federale relativa allo stesso ambito non è nulla, ma è "in sospenso" con l'effetto che "in caso di abrogazione di una legge federale, quella statale diventa operativa"¹⁹⁹.

Come già accennato il principale aspetto su cui ampio è il dibattito è quello dello *sharing revenue*²⁰⁰. La Costituzione, oltre ad assegnare diversi ambiti di tassazione ai rispettivi tre livelli di governo²⁰¹, prevede che tutte le entrate della Federazione debbano confluire nel *Federation Account* (art. 162 co. 1) mentre la redistribuzione viene operata mediante quanto prescritto dal comma successivo, secondo cui la *Revenue Mobilization, Allocation and Fiscal Commission* (RMAFC) deve presentare una *revenue formula* al Presidente che deve essere sottoposta all'esame dell'Assemblea Nazionale, la cui valutazione è basata sui principi allocativi specialmente «*population, equality of States, internal revenue generation, land mass, terrain as well as population density*» (co. 2)²⁰². Inoltre, con riferimento al principio di derivazione, la Costituzione afferma che non meno del 13%

¹⁹⁷ Cfr. J. I. ELAIGWU, *The Federal Republic of Nigeria*, in R. BLINDENBACHER and A. OSTIEN (a cura di), *Dialogues on Distribution of Powers and Responsibilities in Federal Countries*, Montreal & Kingston, London, Ithaca, McGill-Queen's University Press, 2006, pp. 213-214.

¹⁹⁸ Cfr. R. T. SUBERU, *Nigeria: a centralizing federation*, in J. LOUGHLIN, W. SWENDEN, J. KINCAID, Routledge Handbook of Regionalism & Federalism, London, Routledge, 2013, p. 418.

¹⁹⁹ I. A. AYUA and D. C. J. DAKAS, *Federal Republic of Nigeria*, in J. KINCAID and G. A. TARR, *A Global Dialogue on Federalism, Volume I; Constitutional origins...* op. cit., pp. 256. Il riferimento è alla sentenza della Corte Suprema [S.C. 3/2002] *Abia State & Ors v. Attorney General of the Federation*, part. 435.

²⁰⁰ In Costituzione parte 1-C del Capitolo 6 (artt. 162 ss.).

²⁰¹ Nel dettaglio cfr. A. H. EKPO, *Federal Republic of Nigeria*, in A. SHAH (a cura di), *The Practice of Fiscal Federalism: Comparative Perspectives*, Montreal & Kingston, McGill-Queen's University Press, 2007, pp. 205-210; A. SALAMI, *Taxation, Revenue Allocation and Fiscal Federalism in Nigeria: Issues, Challenges and Policy Options*, in *Economic Annals*, Volume LVI, No. 189 / April – June 2011, pp. 29-30.

²⁰² Cfr. A. SALAMI, *Taxation, Revenue Allocation and Fiscal Federalism in Nigeria...* op. cit., p. 40; E. R. AIYEDE, *The Political Economy of Fiscal Federalism and the Dilemma of Constructing a Developmental State in Nigeria*, in *International Political Science Review* (2009), Vol. 30, No. 3, pp. 257 ss.

delle risorse naturali debbano essere assegnate allo Stato produttore. Questa disposizione²⁰³ generò un contenzioso tra gli Stati del Niger Delta (Rivers, Delta, Akwa Ibon, Bayelsa, Cross River, Ondo e Lagos) e il governo federale, dove quest'ultimo chiese alla Corte Suprema se nell'enunciato della costituzione vi fosse una distinzione tra *onshore oil* e *offshore oil*. La Corte, nel famoso giudizio *AG Federation v. AG Abia State and others* (SC 28/2001, 5 aprile 2002), diede ragione al governo federale, rendendo applicabile il criterio della derivazione solamente alle risorse *inshore* e generando un notevole malcontento tra gli Stati produttori²⁰⁴. Attualmente la *revenue sharing formula* è la seguente: al governo federale è assegnato il 52.68%, agli Stati il 26.72% e alle LGAs il 20.60%, così come da ultima modifica avvenuta nel 2004, Act che abolì la dicotomia *onshore/offshore* introducendo un'ulteriore distinzione (*onshore, offshore within 200 meter depth, offshore beyond 200 meter depth*)²⁰⁵. Le successive disposizioni dell'articolo 162, regolano l'allocazione verticale e orizzontale delle risorse (*horizontal revenue sharing* e *vertical revenue sharing*), ossia la divisione delle risorse tra i tre livelli di governo e tra gli Stati stessi; ciò significa che una volta assegnate le risorse a livello centrale, statale e locale si incorre nel difficile compito di distribuire le risorse nel modo più proporzionale e adeguato possibile secondo i principi richiamati in precedenza²⁰⁶.

²⁰³ «Provided that the principle of derivation shall be constantly reflected in any approved formula as being not less than thirteen per cent of the revenue accruing to the Federation Account directly from any natural resources».

²⁰⁴ Nella redazione del giudizio, la Corte Suprema fece particolare riferimento ad alcuni *Orders in Council* entrati in vigore tra il 1913 e il 1954, tra i quali spicca quello del 1951 che introdusse il federalismo in Nigeria. Oltre a ciò la Corte citò a supporto i seguenti casi dalla Gran Bretagna, Stati Uniti, Australia e Canada: *R. v. Keyn* (1876) 2 Ex.D.63 (GB); *United States v. Louisiana* 394 US 11, 699 (1950); *United States v. State of California* 332 US 19 (1947); *United States v. State of West Virginia* 295 US 463 (USA); *New South Wales v. Commonwealth* 8 ALR (1975-6) 1 (Australia) e *Re. Ownership Offshore Mineral Rights, Vol. 65 DLR 2nd, 354*, 1967 (Canada). Cfr. dettagliatamente sulla sentenza; E. EGEDE, *Who owns the Nigerian offshore seabed: federal or states? An examination of the Attorney General of the Federation v. Attorney General of Abia State & 35 Ors Case*, in *Journal of African Law*, Volume 49, Issue 01, April 2005, pp 73 – 93.

²⁰⁵ Cfr. R. A. ONUIGBO, E. O. INNOCENT, *State Governors and Revenue Allocation Formula in Nigeria: a Case of the Fourth Republic*, in *International Journal of Accounting Research*, Vol. 2, No. 7, 2015, pp. 19-20. Da aggiungere che l'*Allocation Revenue Act* del 2004 (*Abolition of Dichotomy in the Application of the Principle of Derivation*) fu contestato dai 22 Stati non produttori; la Corte Suprema nel caso *AG Adamawa and Others v. AG Federation and Others* (SC 144/2004) ne respinse il ricorso, chiudendo (ad oggi) una questione che generò un notevole conflitto "orizzontale" tra gli Stati, verticale tra centro e periferia nonché istituzionale. Cfr. R. T. SUBERU, *The Supreme Court and federalism in Nigeria*, in *the Journal of Modern African Studies*, vol. 46, I. 03, sept. 2008, pp. 464-465.

²⁰⁶ A. H. EKPO, *Federal Republic of Nigeria*, in A. SHAH (a cura di), *The Practice of Fiscal Federalism: Comparative Perspectives*, op. cit., pp. 211-212; A. H. EKPO, A. ENGLAMA, *Fiscal Federalism in Nigeria: Issues, Challenges and Agenda for Reform*, in P. COLLIER, C. C. SOLUDO, C. PATILLO (a cura di), *Economic Policy Options for a Prosperous Nigeria*, New York, Palgrave Mcmillan, 2008, pp. 234-239; Cfr. R. A. ONUIGBO, E. O. INNOCENT, *State Governors and Revenue Allocation Formula in Nigeria...*, op. cit., p. 26.

Dai casi citati in tema di *sharing revenue*, rileva il ruolo della Corte Suprema che, come nella Costituzione del 1979, è posta all'apice del sistema giudiziario, articolato in Corti federali e statali (art. 6, co. 5 e art. 233)²⁰⁷: le Corti federali sono l'alta Corte federale, la Corte d'Appello Federale e la Corte Suprema mentre le Corti statali sono articolate nelle *magistrates Courts*, *customary Courts*, *Sharia Courts* come primo grado e come secondo le *State High Court*, *State Customary* e *State Sharia Court of Appeal*²⁰⁸.

La Corte Suprema, composta da non meno di 21 membri²⁰⁹, oltre ad essere una corte d'appello detiene la giurisdizione esclusiva nei casi di conflitti tra Governo federale e statale e tra gli stati stessi; inoltre, coerentemente con il potere del *judicial review* e alla luce del principio di supremazia della Costituzione, la Corte può dichiarare una legge federale e qualsiasi altra legge incostituzionale e quindi sancirne la sua nullità (artt. 232-233). La Corte Suprema svolge anche la funzione "consultiva", in quanto può essere adita e fornire il proprio parere su casi inerenti «*a substantial question of law*» in riferimento all'interpretazione e applicazione della Costituzione; tuttavia non può fornire queste *advisory opinions* all'esecutivo e legislativo federale e ai governi statali (art. 295)²¹⁰. In materia di nomina dei giudici, non solo della Corte Suprema, la Costituzione del 1999 ha introdotto un nuovo organo *ad hoc*, il *National Judicial Council* (NJC), composto da 23 membri

²⁰⁷ R. T. SUBERU, *The Supreme Court and federalism in Nigeria*, op., cit., p. 455.

²⁰⁸ Le *Sharia Courts* e *State Sharia Courts of Appeal* costituiscono un elemento centrale per l'intera Federazione nigeriana. Secondo l'art. 275 «*there shall be for any State that requires it a Sharia Court of Appeal for that States*», le cui funzioni sono elencate all'articolo 277; il co. 1 afferma che la Corte islamica è addetta a «*exercise such appellate and supervisory jurisdiction in civil proceedings involving questions of Islamic personal Law*» e il co. 2 elenca tutti i casi in cui è competente a decidere (lett. a-e), ossia nei casi rientranti nello statuto personale islamico come matrimonio, affidamento dei minorenni, successione e soprattutto «*where all the parties to the proceedings, being muslims, have requested the court that bears the case in the first instance to determine that case in accordance with Islamic personal law, any other question*». Queste disposizioni sono apparse in contrasto con l'art. 10, ma vanno rilevate le conseguenze che ne seguirono; nel 1999 il governo dello stato di Zamfara, introdusse la sharia nel codice penale e fu poi seguito dagli altri 11 stati a maggioranza musulmana (Bauchi, Borno, Gombe, Jigawa, Kaduna, Kano, Katsina, Kebbi, Niger, Sokoto, Yobe). Ciò diede luogo ad ulteriori dibattiti sull'uguaglianza dei diritti fondamentali sancita in Costituzione, lesa dal diverso trattamento riservato ai cittadini dei 12 stati del nord. Cfr. sul tema A. U. IWOB, *Tiptoeing through a constitutional minefield: the great Sharia controversy in Nigeria*, in *Journal of African Law*, Vol. 48, I. 02, October 2004, pp. 120 ss.; V. O. NMEHIELLE, *Sharia Law in the Northern States of Nigeria: To Implement or Not to Implement, the Constitutionality Is the Question*, in *Human Rights Quarterly*, Vol. 26, No. 3 (Aug. 2004), pp. 730-759; Forum of Federations, *Sharia law strains Nigerian federalism*, vol. Vol. 5, No. 2, March April 2006; E. S. NWAUCHE, *Law, religion and human rights in Nigeria*, *African Human Rights Law Journal*, vol.8 n. 2, 2008, pp. 572 ss.; R. HIRSCHL, *Constitutional Theocracy*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 2010, pp. 136-141. Sulla sharia in Nigeria si vedano le monografie di J. N. PADEN, *Muslim Civic Cultures and Conflict Resolution. The Challenge of Democratic Federalism in Nigeria*, Washington, Brookings Institution Press, 2005; Y. SODIQ, *A History of the Application of Islamic Law in Nigeria*, London, Palgrave Macmillan, 2017, pp. 51-68.

²⁰⁹ Art. 230 co. 2 lett. b: *such number of Justices of the Supreme Court, not exceeding twentyone, as may be prescribed by an Act of the National Assembly*.

²¹⁰ Cfr. I. A. AYUA, D. C. J. DAKAS, *Federal Republic of Nigeria*, in J. KINCAID, A. TARR (a cura di), *A Global Dialogue on Federalism, Vol I, Constitutional Origins...* op. cit., p. 260; E. OSIEKE, *The Federal Republic of Nigeria*, in K. LE ROY, C. SAUNDERS, J. KINCAID (a cura di), *A Global Dialogue on Federalism, Legislative, Executive...* op. cit., pp. 213-214.

compreso il chairman, il *Chief Justice of Nigeria* (CJN)²¹¹. L'NJC detiene il delicato compito di raccomandare al Presidente la nomina o la rimozione dei giudici della Corte Suprema e delle corti federali e simmetricamente raccomandare nomina o rimozione dei giudici delle Corti statali²¹².

Un'analisi sull'attuazione della Costituzione nigeriana non può non prescindere dall'impronta dei militari, che si è tradotta nel corso del tempo in una forte centralizzazione della federazione e nella preclusione di opportunità partecipative per la società civile. Né la legittimità né l'attuazione delle disposizioni costituzionali sono principi radicati nella società civile e nella classe politica nigeriana. Queste premesse hanno avuto il loro riflesso nel bilanciamento dei poteri, in quanto sia l'Assemblea Nazionale sia l'ordinamento giudiziario sono stati oggetto di significative interferenze da parte dell'esecutivo. Considerando ciò il ruolo della Corte Suprema, pur tra molte criticità, è divenuto centrale sotto alcuni profili della federazione; la limitazione del potere esecutivo, il rapporto centro periferia (come già evidenziato) e dei principi fondamentali della Costituzione, ex Capitolo 2 e 4²¹³.

12. Quale bilanciamento dei poteri tra gli organi costituzionali nigeriani?

Il primo aspetto verso cui volgere l'attenzione è il preponderante ruolo dell'esecutivo nel sistema istituzionale nigeriano. La prima ragione è legata all'influenza dei militari e le criticità espresse dalla dottrina all'indomani dell'adozione della Costituzione sono state confermate successivamente soprattutto in relazione ai due mandati del Presidente Obasanjo²¹⁴.

²¹¹ La nomina del CJN è adottata dal Presidente su raccomandazione del NJC soggetta alla conferma del Senato (art. 231 co. 1).

²¹² In particolare nei casi di raccomandazione dei Chief Justice of Nigeria, i giudici della Corte Suprema, Presidente e giudici della Corte d'Appello federale, Chief Judge dell'Alta Corte Federale e della Federal Capital Territory, la nomina presidenziale deve essere soggetta alla conferma da parte del Senato. Analogamente sono previste simili disposizioni per la nomina a livello statale. Cfr. A. GUOBADIA, *Judicial-Executive Relations in Nigeria*, in C. M. FOMBAD (a cura di), *Separation of powers in African Constitutionalism*, op. cit., pp. 246-247.

²¹³ F. A. ODUBAJO, *Federalism vs Unitarism: Consequences of Conflicting Governmental Structures on the Nigerian State*, Lagos, University of Lagos Press, 2005, pp. 21-22; I. A. AYUA and D. C. J. DAKAS, *Federal Republic of Nigeria*, in J. KINCAID and G. A. TARR, *A Global Dialogue on Federalism, Volume I: Constitutional origins...* op. cit., 270; T. I. OGOWEWO, *Self-inflicted constraints on judicial government in Nigeria*, in *Journal of African Law*, Vol. 49, Issue 1, april 2005, pp. 39 ss. Quest'ultimo autore analizza il ruolo del potere giudiziario negli anni successivi al ritorno alla democrazia in particolar modo contestualizzando il suo operato alla luce della totale abnegazione nei confronti delle giunte militari, in ciò che l'autora chiama "self-inflicted constraints".

²¹⁴ In chiave comparata cfr. C. M. FOMBAD, *Constitutional Reforms and Constitutionalism in Africa: Reflections on Some Current Challenges and Future Prospects*, in *Buffalo Law Review*, Vol. 59, n. 4, (2011), pp. 1023-1025. Sulla Nigeria si veda, E. OKPANACHI, A. GARBA, *Federalism and constitutional change in Nigeria*, in *Federal Governance* 7(2010), 1, pp. 1-14; D. OLOWU, *Constitutional Governance, Democratisation and Military Legacies in post-independence Nigeria*, in M. K. MBONDENYI, T. OJIENDA (a cura di), *Constitutionalism and Democratic Governance in Africa...* op. cit, pp. 326 ss.; A.

Tale “*imbalance*”, come altrove in Africa, è facilitato inoltre dall’assenza di limiti nel procedimento di revisione costituzionale a cui sono conseguiti numerosi tentativi, spesso riusciti, di emendare le costituzioni in senso arbitrario, considerando anche che il multipartitismo *de jure* sia spesso degenerato in un *de facto* monopartitismo personalizzato. Tuttavia, anche in casi dove assenti sono stati gli emendamenti costituzionali, la Costituzione non si è rivelata una “*grundnorm*”; quella nigeriana è un importante *case study* in tal senso, in quanto è stato spesso disattesa a fronte di tre soli emendamenti, nonostante le persistenti domande per una sua ampia revisione, vista la sua genesi²¹⁵.

Infatti questa è stata la via intrapresa da Obasanjo durante la sua presidenza (1999-2007), il quale tentò di emendare l’articolo 137 co. 1 lett. b, per rimuovere il limite di due mandati presidenziali. Nonostante l’istituzione di ben due commissioni ad hoc, la *Political Reform Conference* nel 2005 e l’anno successivo la *National Assembly Joint Committee on the Review of the 1999 Constitution*, con l’intento di abolire il limite del secondo mandato in un più ampio quadro di revisione costituzionale, il disegno di legge di revisione costituzionale non riuscì a passare la seconda lettura al Senato il 16 maggio 2006. Questo avvenimento segnò profondamente la storia costituzionale della Nigeria in quanto il “*big man*”²¹⁶, trovò una forte opposizione da parte della società civile e all’interno dell’Assemblea Nazionale stessa dove Obasanjo deteneva una solida maggioranza, ma non solo. Al terzo mandato si oppose anche il vice presidente, Atiku Abubakar, che per ritorsione fu rimosso dalla carica, con l’accusa di corruzione; la Corte d’Appello di Abuja diede torto al Presidente e tale giudizio fu confermato dalla Corte Suprema (S.C. 31/2007), che rese nullo l’atto di rimozione dalla carica²¹⁷.

O. JEGEDE, *From Military rule to Constitutional Government: the Case of Nigeria*, in M. K. MBONDENYI, T. OJIENDA (a cura di), *Constitutionalism and Democratic Governance in Africa...*, op. cit. pp. 337 ss.

²¹⁵ Va sottolineato che molti stati africani appartenenti all’area francofona e portoghese presentano dei limiti espliciti alla revisione costituzionale, mentre l’unica eccezione tra gli stati anglofoni è rappresentata dalla Namibia. In generale inoltre, la questione della revisione costituzionale è un tema di prim’ordine nel costituzionalismo africano, dato che molti stati, dove sono in corso pur con relativi progressi delle transizioni democratiche, necessitano di emendamenti anche rilevanti, in quanto le stesse costituzioni spesso hanno avuto come redattori organi non rappresentativi della popolazione ma spesso legati alle giunte militari precedenti. Tale necessità si scontra con la facilità con cui gli emendamenti costituzionali sono stati spesso orientati verso una rinascita degli autoritarismi e quindi una nuova completa negazione dello Stato di diritto. Su questo e per una comparazione tra i procedimenti di revisione costituzionale, limiti espliciti e numero di emendamenti apportati sino al 2013 alle Costituzioni dei maggiori stati africani cfr. C. M. FOMBAD, *Some perspectives on durability and change under modern African constitutions*, in *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 11, Issue 2, pp. 382-413.

²¹⁶ Il riferimento è al saggio di L. DIAMOND, *The Rule of Law versus the Big Man*, in *Journal of Democracy*, Volume 19, Number 2, April 2008.

²¹⁷ Fallirono gli analoghi tentativi di Frederick Chiluba in Zambia nel 2001 e Bakili Muluzi in Malawi nel 2002. Per un’analisi comparata dei limiti alla rielezione del Presidente e dei tentativi di emendamento in Africa cfr. C. M.

Il conflitto tra il legislativo e l'esecutivo è stato quindi una costante dell'era Obasanjo, all'interno della quale il controllo sull'esecutivo è stato minimo, per ragioni individuabili nella corruzione, etnicismo e inesperienza del legislatore nel complesso, in un contesto che vede comunque numerosi poteri conferiti al Presidente²¹⁸. Come anche sottolineato da Nwabueze²¹⁹, soprattutto nel corso del secondo mandato, Obasanjo grazie alla docilità dell'Assemblea Nazionale andò ben oltre i poteri assegnatigli dalla Costituzione, soprattutto in materia economica e fiscale, allorquando privatizzò numerose compagnie petrolifere nazionali, contravvenendo così all'articolo 16 che proibisce la «*concentration of wealth or the means of production and exchange in the hands of few individuals or of a group*»²²⁰. L'apice del conflitto venne raggiunto nel 2001 durante il dibattito sullo Stato della Nazione, durante il quale il Presidente venne accusato di 17 violazioni della Costituzione, la maggioranza delle quali proprio riguardanti il *Revenue Allocation Act*; dal canto suo la Corte Suprema ammonì per la prima volta i due organi nel 2004 (*Attorney General, Lagos State v Attorney General of the Federation*, 2004 18 NWLR, 127, SC), richiamandoli ad una completa aderenza al *rule of law* e al *due process* nell'esercizio dei poteri costituzionali²²¹. Non poteva non suscitare conflitti l'interpretazione dell'art. 315 già richiamato, la cui esegesi indica che l'esecutivo può apportare solo ed esclusivamente cambiamenti testuali non attinenti la sostanza dell'atto legislativo; Obasanjo esercitò tale potere sull'*Allocation of Revenue Modification Order 2002*, alterando i fondi spettanti al governo federale da 48.5% al 56%. Tutti gli Stati della Federazione ricorsero alla Corte Suprema che tuttavia non riconobbe il limite ex art. 315 dichiarando la costituzionalità dell'*Act*, nonostante l'esecutivo ne avesse alterato la sostanza, erodendo così il principio della separazione dei poteri²²².

FOMBAD, *Constitutional Reforms and Constitutionalism in Africa: Reflections on Some Current Challenges and Future Prospects*, op. cit., pp. 1052 ss. La rilevanza di quanto accadde in Nigeria rispetto agli altri Stati è evidenziata da C. FOMBAD, N. A. INGBEDION, *Presidential Term Limits and Their Impact on Constitutionalism in Africa*, in C. M. FOMBAD, C. MURRAY (a cura di), *Fostering Constitutionalism in Africa*, Pretoria, Pretoria University Press Law, 2010, pp. 4-11. Per una ricostruzione completa della vicenda infine si veda; A. S. MOHAMMED, *The Masquerade Unmasked: Obasanjo and the Third-Term Debacle*, in S. ADEJUMOBI (a cura di), *Governance and Politics in Post-Military Nigeria*, New York, Palgrave Macmillan, 2010, in particolare pp. 186 ss.

²¹⁸ Cfr. E. N. NWEKE, *The Principles and Practice of Separation of Power in Nigeria. A Study of Olegun Obasanjo's Civilian Regime (1999-2007)*, in A. S. OBIYAN, K. AMUWO (a cura di), *Nigeria's Democratic Experience...*, pp. 59 ss.

²¹⁹ B. O. NWABUEZE, *Safeguarding the Rule of Law and Democracy in Nigeria*, A kenyote address at the 2007 Law Week of Nigerian Bar Association, Lagos Branch, June 4, 2007.

²²⁰ F. FALANA, *Constitutionalism, Rule of Law and Human Rights*, in S. ADEJUMOBI (a cura di), *Governance and Politics in Post-Military Nigeria*, op. cit., 126 ss.

²²¹ Furono mosse, tre le altre, anche le accuse di dispotismo, tendenze dittatoriali e corruzione. Cfr. S. SHIKYIL, *Legislative-Executive Relation Presidential Democracies. The Case of Nigeria*, in C. M. FOMBAD (a cura di), *Separation of powers in African Constitutionalism*, op. cit., pp. 149-151.

²²² *Attorney General of Abia State and others v Attorney General of the Federation*, (2003) 1 SC. Cfr. A. GUOBADIA, *Judicial-Executive Relations in Nigeria*, in C. M. FOMBAD (a cura di), *Separation of powers in African Constitutionalism*, op. cit., pp. 259-260.

Nonostante la Corte Suprema spesso abbia richiamato l'applicazione del *rule of law*²²³, il caso appena citato non rappresenta l'unico esempio in cui l'ordinamento giudiziario ha assunto una posizione di timidezza e una riluttanza nel pronunciarsi su questioni costituzionali che coinvolgevano particolarmente l'esecutivo. Significativo fu anche il caso sulla costituzionalità dell'*Electoral Act* 2002, che generò un contenzioso tra l'INEC, al fianco del Presidente e l'Assemblea Nazionale; dichiarato incostituzionale dall'Alta Corte Federale, successivamente la Corte d'Appello si rifiutò di confermare il giudizio e il ricorso alla Corte Suprema venne ritirato²²⁴. Obasanjo tuttavia, anche quando fu contrastato dalla Corte, divenne noto in quanto spesso agì in modo totalmente contrario ai relativi giudizi, come nel caso *Attorney-General of Lagos State v. Attoreney General of the Federation*, in cui al governo fu intimato di trasferire i fondi federali al *Lagos State Joint Local Government Account*; i fondi furono successivamente sbloccati nel 2007 da Yar'Adua, ma questo fu un tipico esempio di come Obasanjo fosse reticente nel soggiacere al *rule of law*²²⁵.

²²³ Come nel caso *Governor of Ebonyi v Isuama* (2004) in cui si richiamò all'obbedienza del Rule of Law «*all the citizens but more importantly those who publicly took oath of office to prect and preserve the Constitution*»; venne sottolineato di conseguenza come quest'ultima fosse una "grundnorm" "organic law" o ancora "the stem from which all other laws flow" (*Momoh v Fashe* 2007). Supremazia del Rule of Law e ruolo della Costituzione furono esplicitamente richiamati in numerosi casi dalla Corte Suprema, come in *Miscellaneous Offence Tribunal v Okorafor* (2001) e in *Rabin v State*. Cfr. K. M. MOWOE, *The Rule of Law – A catalyst for entronement of Democracy Justice and Good Governance*, Lagos, University of Lagos Press, 2009, pp. 11 ss.

²²⁴ [2003] 41 WRN 94 (CA) Cfr. F. FALANA, *Constitutionalism, Rule of Law and Human Rights*, in S. ADEJUMOBI (a cura di), *Governance and Politics in Post-Military Nigeria*, op. cit., 126; A. GUOBADIA, *Judicial-Executive Relations in Nigeria*, in in C. M. FOMBAD (a cura di), *Separation of powers in African Constitutionalism*, op. cit., pp. 243-244.

²²⁵ [SC 70/2004], in questa sentenza la Corte affermò che il Presidente non detenesse alcun potere per trattenerne i fondi a nuovi LGAs, ma d'altro canto, questi ultimi non li definì "operativi" senza la ratifica dell'Assemblea Nazionale. Nonostante la Corte avesse agito da "arbitro" nel conflitto centro periferia, il governo del Lagos State celebrò il giudizio come una vittoria contro il centralismo di Obasanjo. La tendenza di una giurisprudenza della Corte favorevole agli Stati fu rafforzata nella sentenza SC 99/2005, la quale bocciò l'istituzione dello *State Joint Local Government Account committee* (SJLGA), in quanto il Governo federale non poteva legiferare sul monitoraggio dei fondi ormai trasferiti agli Stati, sui cui ne ricadeva la responsabilità; ciò tuttavia facilitò la tendenza ad un sistematico dirottamento dei fondi all'interno degli Stati senza alcun controllo, accrescendo enormemente la corruzione a livello locale. Cfr. *Ibidem*, pp. 258-259, ma soprattutto R. T. SUBERU, *The Supreme Court and federalism in Nigeria*, op. cit. pp. 471-475.

Particolare invece è stato il ruolo della Corte Suprema in tema di *political question doctrine*²²⁶; la Corte, sulla base di quanto affermato dalla Corte Suprema USA nella sentenza *Baker v Carr*²²⁷, enunciò due principi che definirono la *political question* in Nigeria. Nel caso *Onuoha v Okafor* (Onuoha), citando proprio *Baker v Carr*, rilevò che la *political question* in Nigeria fosse caratterizzata dalla mancanza di criteri soddisfacenti per la determinazione di casi rientranti o meno nella *political doctrine* e da «*the appropriateness of attributing finality to the action of the political department and political parties under the Nigerian Constitution and system of governments*»²²⁸. Se durante l'esperienza della Seconda Repubblica venne formulata la *political question doctrine*, nel corso della Quarta è avvenuta un'inversione di tendenza rispetto alla giurisprudenza passata (il caso *Onuoha* fu seguito da *Balarabe Musa v Auta Hamzat* 1982)²²⁹, ampiamente criticata in quanto tale dottrina non poteva giustificare una totale preclusione del *judicial review*²³⁰. La Corte Suprema diede una prima indicazione in tal senso nella

²²⁶ Alcuni studiosi hanno rinvenuto nelle conclusioni del giudice Marshall nel famoso caso *Marbury v. Madison* l'origine della *political questions*, ove affermava: “*The province of the court is, solely, to decide on the rights of individuals, not to enquire how the executive, or executive officers, perform duties in which they have a discretion. Questions, in their nature political, or which are, by the constitution and laws, submitted to the executive, can never made in this court*”. Cfr. *Marbury v. Madison*, 5 U.S. 137 (1803). La dottrina delle *political questions* si riferisce al momento in cui l'azione degli organi costituzionali viene definita *political*, ossia quando non rientra nelle facoltà conferitegli dalla Costituzione. Quindi «consente alla Corte di declinare la giurisdizione qualora una materia sia attribuita dalla Costituzione alla discrezionalità di un altro potere». Cfr. U. MATTEI, *Common Law: il diritto angloamericano*, Torino, UTET, 2001. Sul tema *ex multis* cfr. L.H. TRIBE, *American Constitutional Law*, Foundation Press, New York (NY), 2000, p. 365 ss.; R. E. BARKOW, *More Supreme Than Court? The fall of the political question doctrine and the rise of judicial supremacy*, 102 Colum. L. Rev. 237, (2002), 249; N. M. SABBAGH, B. E. CAIN (a cura di), *The Political Question Doctrine and the Supreme Court of the United States*, Lanham, Lexington Books, 2007; M. TUSHNET, *The Constitution of the United States of America. A contextual analysis*, Hart Publishing, Portland (OR), 2009; C. DRIGO, *Giustizia costituzionale e political question doctrine*, Bologna, Libreria Bonomo, 2012; T. L. GROOVE, *The Lost History of the Political Question Doctrine*, in NYU Law Review, Vol. 90 n. 6, Dec. 2015.

²²⁷ Dopo il celebre caso *Luther v. Borden*, in *Baker v. Carr*, 369 U. S. 186 (1962) confermò quanto detto da Marshall e aggiunse che quando un organo eccede l'autorità assegnatagli dalla Costituzione, sarà soggetto la *judicial review* della Corte. Cfr. *Baker v. Carr*, 369 U.S. 186 (1962) par. 211-214, 217. Tali principi furono ripresi ad esempio nel caso *Nixon v. United States*, 506 U.S. 224 (1993). Cfr. in dottrina G. HARTMAN, R.M. MERSKY, C.L. TATE, *Landmark Supreme Court Cases. The Most Influential Decisions of the Supreme Court of the United States*, NY, Facts On File, 2004 pp. 29-31; K.L. HALL, *The Oxford Companion to the Supreme Court of the United States*, NY, Oxford UP, 2005, pp. 57 e 68-70; J.C. SMITH, *In re booker: a political question doctrine game change*, 32 Miss. C. L. Rev., 2013-2014, 538; J. P. COLE, *The Political Question Doctrine: Justiciability and the Separation of Powers*, Congressional Research Service, Dec. 23, 2014, pp. 5 ss.

²²⁸ *Onuoha v Okafor* (Onuoha) (1983) NSCC 494 pt. 507.

²²⁹ Nel corso della Seconda Repubblica inizialmente la Corte mostrò un certo attivismo ma successivamente fu più timida e il caso *Onuoha* ne è un esempio, in quanto si rifiutò di giudicare perché gli affari interni dei partiti erano considerati *non justiciable*. Cristallizzò l'orientamento giurisprudenziale nel caso *Balarabe Musa v Auta Hamzat* (1982), che vedeva il Governatore dello Stato di Kaduna sottoposto al procedimento di impeachment; la Corte affermò che era impossibilitata nel giudicare in quanto *political question*. Cfr. E. NWAUCHE, *Is the end near for the political question doctrine in Nigeria?*, in C. M. FOMBAD, C. MURRAY (a cura di), *Fostering Constitutionalism in Africa*, op. cit., pp. 33-41.

²³⁰ B. O. NWABUEZE, *The Presidential Constitution of Nigeria*, op. cit., p. 143.

già richiamata *AG Federation v. AG Abia State and others* e un esteso *judicial review* si ebbe nei casi *Abaribe v The Speaker Abia State House of Assembly* (Abaribe) e *Inakoju v Adeleke* (Inakoju), entrambi riguardanti le c. d. “*ouster clauses*” nel caso di impeachment ex art. 188²³¹. Nel secondo caso in particolare, la Corte Suprema mostrò il suo interventismo basandosi principalmente sull’articolo 6, sviluppando parametri interpretativi ad esempio del termine “*gross misconduct*”; di qui il passo successivo fu sviluppare degli standard guida per i giudizi²³². Altrettanto avvenne nei casi *Ugwu v Ararume* (Ararume) e *Amaechi v. INEC* (Amaechi), dove la Corte ritenne legittimo l’intervento giudiziario in materia di sostituzione dei candidati, riservata in precedenza ai partiti, alle Commissioni Elettorali e solo in ultima istanza alle Corti²³³. Anche in questo campo fu forte il *judicial review* della Corte e peraltro venne così ad affermarsi una giurisprudenza che considerava inefficace l’atto di sospensione di un candidato dell’INEC senza una “conferma” della Corte. In tale ambito, nonostante non sia possibile affermare la scomparsa della *political question doctrine*, è stato quindi rilevato un importante attivismo della Corte, travalicando i dettami della Costituzione; ciò tuttavia è legato ad un’altrettanta e più grave inosservanza della Carta da parte dell’esecutivo e del legislativo che ha aperto la strada ad un protagonismo di una Corte Suprema che dal 1999 ha goduto sicuramente più popolarità della classe politica²³⁴.

Quanto esposto mostra che l’ordinamento giudiziario è tutt’oggi sottoposto alle pressioni dell’esecutivo, soprattutto a livello statale e locale, dove soggiace ad un’endemica corruzione²³⁵.

²³¹ In Abaribe il vice-governatore dello Stato di Abia venne accusato di *impeachment* e la Corte Suprema intervenne rendendo nullo l’atto con cui il vice-governatore era stato rimosso dalla carica.

²³² Molto interessante il caso Inakoju, in cui la Corte, sotto l’impulso di Niki Tobi, diede una diversa interpretazione delle *ouster clauses*; mentre l’art. 188 co. 11 afferma che l’organo legislativo determini il “*gross misconduct*”, la Corte in quel caso fornì alcune interpretazioni del termine. Non solo, precisò anche ciò che l’art. 188 co. 5 definisce *unquestionable integrity* dei proponenti dell’impeachment. Cfr. *Inakoju v Adeleke* (2007) pt. 81-82, 85-86. Recentemente la Corte Suprema ha confermato la sentenza della Corte d’Appello sull’impeachment del governatore dell’*Adamawa State*, Murtala Nyako, ma senza reintegrarlo alla carica. SC 16/12/2016.

²³³ In questi due ulteriori casi la Corte rifiutò l’impostazione del caso Onuoha e bocciò la sostituzione del senatore Ararume da parte del PDP per la corsa alle elezioni dell’Imo State; il secondo vide invece protagonista Amaechi, che vinse le primarie per la candidatura a Governatore del Rivers State, ma venne sostituito da un altro candidato. La Corte dichiarò con forza l’illegittimità della sostituzione e proclamò vincitore delle elezioni Amaechi. Cfr. *Ugwu v Ararume*, SC 63/2007 e *Amaechi v INEC* SC 252/2007; C. OKOCHA, *Nigeria: Understanding Amaechi and Ararume’s Cases*, in *All Africa*, 20 august 2007.

²³⁴ Cfr. E. NWAUCHE, *Is the end near for the political question doctrine in Nigeria?*, in C. M. FOMBAD, C. MURRAY (a cura di), *Fostering Constitutionalism in Africa*, op. cit., pp. 45-60.

²³⁵ A. GUOBADIA, *Judicial-Executive Relations in Nigeria*, in in C. M. FOMBAD (a cura di), *Separation of powers in African Constitutionalism*, op. cit., p. 263; P. C. AKA, *Judicial Independence under Nigeria’s Fourth Republic: Problems and Prospects*, in *Cal. W. Int. Law Journal*, Vol. 45, n. 1, 2014, pp. 33-36

13. Conclusioni: lo stato della Federazione nigeriana tra tendenze centrifughe, conflitti religiosi e tentativi di stabilizzazione istituzionale.

Una valutazione sullo stato della Federazione nigeriana può essere operata solamente tenendo in considerazione lo stato della transizione democratica. Questa attualmente, in molti Stati africani, è in una fase di sospensione²³⁶, rimanendo attuali le precedenti osservazioni della dottrina che evidenziava solamente progressi marginali nell'area subsahariana alla fine della prima decade degli anni 2000²³⁷. Si evidenziava pertanto che, ad eccezione del Sudafrica, tutti gli altri Stati africani più popolosi non fossero identificabili come democrazie²³⁸; nonostante ciò, la Nigeria, ha proprio recentemente ricevuto un “*upward trend arrow*”, in considerazione delle elezioni del 2015, vinte per la prima volta dall'opposizione senza episodi di violenza tra gli esponenti dei due maggiori partiti²³⁹.

Rimane centrale il tema del rapporto centro periferia, legata allo *sharing revenue*, alle funzioni amministrative nonché nel mantenimento dell'ordine pubblico, all'interno del quale la Corte Suprema ha avuto un ruolo importante nel definire, seppur in un contesto centralizzato, il grado di autonomia degli stati e degli LGAs. Tuttavia il “*judicial federalism*” non può essere il sostituto di un processo politico di democratizzazione ancora in fase di maturazione, che sconta ancora numerosi difetti che ricadono su un sistema di decentramento fiscale pervaso da numerose criticità²⁴⁰. Il sistema allocativo di risorse non incentiva lo sviluppo di “*economie locali*” e il debole coordinamento tra i livelli di governo facilitano l'endemica corruzione²⁴¹, che è ormai un

²³⁶ Cfr. <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2016>

²³⁷ A. K. PREMPEH, *Africa's “constitutionalism revival”: False start or new dawn?*, in *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 5, Issue 3, 2007, pp. 494 ss.; L. DIAMOND, *The Rule of Law versus the Big Man...*, op. cit., pp. 138-149; S. LINDBERG, *Democratization by Elections: A Mixed Record*, in *Journal of Democracy*, Vol. 20, N. 3, pp. 86-92.

²³⁸ L. DIAMOND, *The Rule of Law versus the Big Man*, op. cit., p. 140.

²³⁹ Dopo 16 anni il PDP ha perso le elezioni presidenziali e la maggioranza nell'Assemblea Nazionale in favore dell'APC. Ciò, almeno per il momento elettorale, è rilevante se si considera che nel 2015-2016 in Africa si sia assistito ad una complessiva diminuzione dei progressi nei processi di transizione democratica. Viste le elezioni precedenti, fondati erano i timori della vigilia su possibili violenze su larga scala. Cfr. J. A. AYOADE, A. A. AKINSAYA, *Nigeria's critical election 2011*, Lanham, Lexington Books, 2013. Invece sulle elezioni del 2015 si veda H. ONAPAJO, *Nigeria's 2015 General Elections: The Salience of Electoral Reforms*, in *The Commonwealth Journal of International Affairs*, Vol. 104, Issue 5, 2015, pp. 573 – 584; *European Union Election Observation Mission, Final Report, Federal Republic of Nigeria: General Elections 28 March 2015, 11 April 2015*, July 2015; *Anxious Dictator, Wavering Democracies: Global Freedom Under Pressure: Freedom in the World 2016*, Freedom House, 2016, pp. 11 ss.

²⁴⁰ Sul tema si rinvia al già citato lavoro di Suberu, *The Supreme Court and federalism in Nigeria*, 2008.

²⁴¹ Sul tema cfr. D. J. SMITH, *A Culture of Corruption: Everyday Deception and Popular Discontent in Nigeria*, Princeton, Princeton University Press, 2007; J. T. DICKOVICK, *Federalism in Africa: Origins, Operation*, op. cit., p. 565; K. R. HOPE, *Corruption and Governance in Africa: Swaziland, Kenya, Nigeria*, London, Palgrave Macmillan, 2017, pp. 125 ss.

tratto identificativo della Nigeria²⁴². A ciò connesso è il conflitto sull'allocazione delle risorse petrolifere, su cui si basa l'intera economia²⁴³ e la cui riforma rimane bloccata a causa del timore di inasprire i conflitti religiosi nel nord o alternativamente la rivolta nell'area del Delta del Niger²⁴⁴.

Ancor più grave è tutt'oggi la guerriglia nel nord ad opera soprattutto del gruppo terroristico salafita Boko Haram²⁴⁵; tali violenze hanno le radici nell'irrisolta questione della sharia e nei relativi conflitti religiosi su cui addirittura la Corte Suprema non ebbe il merito di esprimersi (*Kano State v. Nigeria*)²⁴⁶. Il silenzio della Corte, come del resto la timidezza del governo federale, è stato interpretato come uno sforzo per pacificare i musulmani conservatori, ma con scarsi effetti, visto l'insorgere di Boko Haram²⁴⁷. Il dibattito sulla sharia, da un piano politico sociale, si è spinto su quello costituzionale, contrapponendo principalmente i cristiani, che aspirano ad una totale secolarizzazione della Federazione, a gran parte dei musulmani, che premono per una revisione costituzionale volta ad estendere l'applicazione della sharia²⁴⁸. La controversa questione della *sharia*²⁴⁹ ha quindi generato una particolare asimmetria all'interno della Federazione nigeriana; se l'asimmetria,

²⁴² Cfr. R. T. SUBERU, *Nigeria: a centralizing federation*, in J. LOUGHLIN, W. SWENDEN, J. KINCAID, Routledge Handbook of Regionalism & Federalism, op. cit., pp. 421 e 426. Osservazioni riprese in R. T. SUBERU, *Lessons in Fiscal Federalism for Africa's New Oil Exporters*, in A. C. LE VAN, J. O. FASHAGBA, E. R. McMAHON (a cura di), *African State Governance Subnational Politics and National Power*, New York, Palgrave Macmillan, 2015, pp. 37-46.

²⁴³ Il governo nigeriano recentemente ha affermato di voler rilanciare la produzione di cacao in quasi tutti gli Stati. Cfr. G. EWEPU, *Nigeria: Govt Says Nigeria to Become World's Largest Cocoa Producer*, in All Africa, 13 jan. 2017.

²⁴⁴ Nonostante la centralizzazione fiscale, la disputa tra stati rivieraschi/produttori di petrolio e quelli del nord blocca qualsiasi tentativo di riforma, in quanto a fronte di una rinnovata guerriglia nel Delta del Niger, che rivendica una maggiore quota di risorse secondo il principio di derivazione, il Presidente Buhari attualmente cerca di non generare malcontento negli Stati musulmani del nord, nei quali il conflitto etnico è amplificato dalla guerriglia delle milizie islamiche salafite di Boko Haram. Cfr. S. LUQMAN, *Federalism, Agitation for Resource Decentralization and Conflicts in Nigeria's Oil Producing Niger Delta*, in Hemispheres. Studies on Cultures and Societies, I. 26, 2011, pp. 5-27; A. RAVAL, M. FICK, *Nigeria: Delta blues*, in Financial Times, 14 november 2016.

²⁴⁵ Vasta è la bibliografia su Boko Haram, tra cui si segnalano le monografie di V. COMOLLI, *Boko Haram: Nigeria's Islamist Insurgency*, London, Hurst, 2015; M. J. SMITH, *Boko Haram: Inside Nigeria's Unholy War*, I. B. Tauris, 2016 e l'intero numero della rivista *Afrique Contemporaine*, 2015/3 (n. 255) *Comprendre Boko Haram*. Per ulteriori contribute si consulti ad esempio le riviste *Foreign Affairs*, *Foreign Policy* e *Journal of Asian and African Studies*.

²⁴⁶ S.C. 26/2006 *Attorney-General of Kano State v. Attorney-General of the Federation* (2007). Il riferimento è al caso sorto a seguito dell'istituzione dell'Hisba Boards, la polizia islamica; il governo federale contrastò subito il corpo di polizia arrestandone i suoi membri, per evidente contrasto con l'art. 214 della Cost., che prevede un solo corpo di polizia federale. Ne seguì quindi il ricorso in Corte Suprema da parte dello Stato di Kano su cui la Corte non si esprime (*non ruling*). Cfr. R. HIRSCHL, *Constitutional Theocracy*, op. cit., pp. 138-139.

²⁴⁷ A. ABIMBOLA, *The Boko Haram Uprising and Islamic Revivalism in Nigeria*, in *Africa Spectrum*, 45, 2, 95-108.

²⁴⁸ In particolare questi ultimi chiedono l'istituzione delle Corti islamiche in tutti gli stati della federazione ma soprattutto un riconoscimento a livello costituzionale della sharia come autonoma fonte del diritto. Cfr. D. E. AGBIBOA, *Sharia and the Nigerian Constitution: Strange Bedfellows?*, in *Constitutionnet.org*, 16 april 2015.

²⁴⁹ B. KENDHAMMER, *The Sharia Controversy in Northern Nigeria and the Politics of Islamic Law in New and Uncertain Democracies*, in *Comparative Politics*, Vol. 45, N. 3 (April 2013), pp. 291-311. La gravità della questione è sottolineata da L. ANDERSON, *Federal Solutions to Ethnic Problems...*, op. cit., p. 155-156-157.

in accordo con la migliore dottrina, all'interno di uno Stato federale è definita come differenziazione costituzionalmente fondata²⁵⁰, è condivisibile affermare che il federalismo nigeriano, allo stato attuale, si presenta come un esempio di federalismo asimmetrico "atipico". Ciò in quanto l'asimmetria è derivata non da una condivisione del processo costituente né da una contrattazione tra il centro e la periferia, ma imposta dai 12 stati a maggioranza islamica. Il conseguente dibattito sulla costituzionalità della *sharia* deriva quindi dall'ambiguità della Costituzione (art. 10 e 275 ss.) e dal silenzio della Corte Suprema, che vede contrapposti i fautori della sua legittimazione e coloro che ne contrastano l'avvenuta istituzione. Questa asimmetria evidenzia quindi quanto le diverse parti della Nigeria non siano integrate tra loro, le cui conseguenze hanno prodotto un sistema di relazioni conflittuali a livello verticale e orizzontale con successiva paralisi della federazione (*revenue allocation*) o portato all'appropriazione di funzioni delle istituzioni federali da parte degli stati (*sharia*)²⁵¹.

²⁵⁰ Il primo riferimento sul tema è riconducibile a W. Livingston, che alludeva all'asimmetria trattando delle differenze che rendono necessario il federalismo; il riferimento diretto fu operato da I. Duchacek, il cui studio era focalizzato all'identificazione delle forti differenze tra i componenti delle federazioni che, qualora politicizzate possono dar vita a conflitti con il fine di ottenere maggior potere all'interno degli organi federali. A questi si aggiunse C. D. Tarlton, che categorizzò l'asimmetria secondo le diverse relazioni intercorse tra ogni membro della federazione e il sistema federale complessivamente inteso, ossia istituzioni centrali e altri membri federati; quindi il grado di asimmetria è identificabile nel quantum non condiviso dai singoli membri rispetto alla federazione. Burgess invece riconosce delle asimmetrie di fatto, precondizioni, che generano le *asymmetrical outcomes*; per Burgess quindi ci sono due tipologie di asimmetrie, *de facto* e *de jure*: «*the former refers to asymmetrical practice or relationships which result from the impact of the socio-economic and cultural/ideological preconditions ... while the latter is formally embedded in constitutional and legal processes so that constituent units are treated differently under the law*». Infine Watts evidenzia inoltre che maggiori complessità sorgono in caso di asimmetrie tra le diverse unità della federazione; ciò ha portato alcune federazioni, a causa delle forti pressioni regionali, a incorporare «*some degree of asymmetry in the constitutional distribution of powers to constituent units*». In ordine: W.S. LIVINGSTON, *A Note on the Nature of Federalism*, *Political Science Quarterly*, 67 (March 1952), 81–95; I. D. DUCHACHEK, *Comparative Federalism: The Territorial Dimension of Politics* (New York, Holt, Reinhart & Winston, 1970); C.D. TARLTON, *Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: A Theoretical Speculation*, *Journal of Politics*, 27 (1965), 861–74; M. BURGESS, *Comparative Federalism; Theory and Practice*, op. cit., pp. 209. Watts operò le prime osservazioni in merito in, *New Federations: Experiments...* op. cit., 149–55, 176–77, 248–251 mentre successivamente in R.L. WATTS, *Federalism, Federal Political Systems and Federations*, in *Ann. Rev. Political Sci.*, Vol. 1, 1998, pp. 117-137; R. L. WATTS, *Typologies of Federalism*, in J. LOUGHLIN, J. KINCAID, W. SWENDEN, *Routledge Handbook of Regionalism & Federalism*, op. cit., p. 28.

²⁵¹ Cfr. sull'atipicità del federalismo nigeriano M. H. A. BOLAJI, *Shari'ah in Northern Nigeria in the Light of Asymmetrical Federalism*, in *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 40, n. 1, in particolare pp. 122, 130 e 131.

La permanenza dei conflitti interetnici, dovuta essenzialmente ad una politicizzazione delle differenze da parte dei principali attori politici²⁵², ha reso la Nigeria uno stato in cui non è ancora diffusa la cultura democratica e dove è evidente l'eredità delle giunte militari susseguitesi sino al 1999²⁵³.

Rimangono attuali quindi le osservazioni di Watts secondo cui, per porre fine o attenuare profondi conflitti etnici o religiosi, sia basilare non tanto delineare un'appropriata struttura federale ma sviluppare prioritariamente delle necessarie precondizioni, ossia un "pensiero federale", una cultura politica in cui sia accettata la combinazione dei principi di regole condivise e di autogoverno. Conseguentemente, la soluzione federale ha buone possibilità di successo laddove sia già sviluppata una cultura democratica, il costituzionalismo e *rule of law*, elementi non pienamente assimilati dalla società nigeriana. Tuttavia il federalismo, come strumento per la risoluzione dei conflitti, rimane un'opzione valida. La particolare evoluzione storico costituzionale della Nigeria, nonostante le sue criticità, può essere ascritta ad una delle necessarie variazioni nell'applicazione dell'idea federale, essendo il federalismo una tecnica pragmatica, la cui applicabilità dipende dalle particolari forme con cui viene adottata o dallo sviluppo di nuove soluzioni nella sua applicazione²⁵⁴. In definitiva proprio lo stesso processo federale può essere elemento di sviluppo delle "precondizioni" dello stesso, grazie alla sua adattabilità a particolari realtà socio-politiche; se quindi, da un lato, le istituzioni federali, per operare efficacemente, abbisognano di un'idonea cultura politica, dall'altro opportune garanzie costituzionali sono necessarie per indurre gruppi etnici ostili verso la via della tolleranza e del mutuo rispetto reciproco²⁵⁵.

²⁵² Cfr. *ex multis* le monografie: A ADEDIJI, *The Politization of Ethnicity as Source...* (2016); M. EMMANUEL, *Federalism in Nigeria; Between Divisions in Conflict and Stability in Diversity*, Geneva, Globethics.net, 2016; S. ADEJUMOBI, *State, Economy, and Society in Post-Military Nigeria*, New York, Palgrave MacMillan, 2011, capp. III e IV.

²⁵³ L'affermazione dello stato di diritto è ancora ostacolato da pratiche autoritarie legate al riconoscimento di una leadership carismatica soprattutto a livello statale e locale, dove spesso operano milizie locali. Cfr. E. OBADARE, W. ADEBANWI (a cura di), *Governance and the Crisis of Rule in Contemporary Africa. Leadership in Transformation*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2016, pp. 235 ss. e 265 ss.; E. O. DAWOOD, *Fifteen Years of Democracy, 1999-2014: Reflections on Nigeria's Quest for National Integration*, in *African Research Review*, Vol. 9 (2), n. 37, April 2015, pp. 59-77.

²⁵⁴ Proprio il dato temporale, ovvero lo sviluppo dei processi di federalizzazione in tempi più o meno lunghi, costituisce una caratteristica comune; tali processi spesso sono stati scanditi da conflitti etnici, come nel caso nigeriano. Cfr. B. CARAVITA, *Lineamenti di diritto federale e regionale*, op. cit., pp. 70-72.

²⁵⁵ Cfr. R. L. WATTS, *Multinational Federations in Comparative Perspective*, in M. BURGESS and J. PINDER (a cura di) *Multinational Federations*, London and New York, Routledge, 2007, pp. 225-247; R. L. WATTS, *Comparing Federal Systems, 3rd edn*, Montreal and Kingston, McGill-Queen's University Press, 2008; R. L. WATTS, *Comparative reflections on federalism and democracy*, in M. BURGESS, A. G. GAGNON (a cura di), *Federal Democracies*, London and New York, Routledge, 2010, pp. 325-346. Da evidenziare inoltre come dottrina più recente rafforzi la tesi dell'applicazione del federalismo "etnico" nel caso di stati composti da molteplici etnie; ci si riferisce agli studi di L. Anderson, che dimostra come in questi casi l'applicazione del federalismo, successivamente al collasso di ordinamenti più o meno unitari, abbia avuto relativo successo. Non solo, l'Autore ritiene che l'etnofederalismo sia probabilmente l'unica opzione istituzionale per

Allegato 1: Costituzioni, regimi militari e Capi di Stato.

COSTITUZIONI E REGIMI MILITARI	DATA	PRINCIPALI CARATTERISTICHE E CAPI DI STATO
Oliver Lyttelton Constitution, 1954	1954 - 1960	INTRODUZIONE DEL FEDERALISMO IN NIGERIA Capo di Stato: Elizabeth II Governatore Generale: Sir John Macpherson, 1 ottobre 1954 - 15 giugno 1955; Sir James Wilson Robertson, 15 giugno 1955 - 16 novembre 1960
INDIPENDENZA Constitution of the Federation of Nigeria, 1960	1960 - 1963	DAL 1960 AL 1963 LA NIGERIA È UN REAME DEL COMMOWEALTH CON UNA FORMA DI GOVERNO PARLAMENTARE Capo di Stato: Elizabeth II, 1 ott. 1960 - 1 ott. 1963 Governatore Generale: Sir James Wilson Robertson, 1 ott. 1960 – 16 nov. 1960; N. Azikiwe, 16 nov. 1960 – 1 ott. 1963 Primo Ministro: T. Balewa, 1 ott. 1960 – 1 ott. 1963
PRIMA REPUBBLICA Constitution of the Federal Republic of Nigeria, 1963	1963 - 1966	REPUBBLICA PARLAMENTARE Capo di Stato: N. Azikiwe, 1 ott. 1963 – 16 gen. 1966 (deposto) Primo ministro: T. Balewa, 1 ott. 1963 – 16 gen. 1966 (assassinato) Creazione della <i>Mid - West Region</i> (8 Ago. 1963)

la risoluzione di questo genere di conflitti etnici contemporanei, con riferimento alla Siria, Iraq, Ucraina, Yemen e Mali, in quanto l'alternativa sarebbe la continuazione dei conflitti e dello status quo, ossia quello degli “*unrecognized states*”. Condivisibili le conclusioni di Anderson anche riguardo la Nigeria: «*Nigeria is, in fact, a hybrid federation that forms a theoretical bridge between anti-ethnic federalism, where the goal is to eliminate ethnicity, and ethnic federalism, where ethnicity defines the system. This category of hybrid federation, is similar to the concept of an ethnoterritorial federations*». Gli studi di Anderson si concentrano sull'approfondimento dell'applicazione del federalismo al fine di ipotizzare le migliori soluzioni istituzionali per i futuri sistemi “etnofederali”. Cfr. L. D. ANDERSON, *Federal Solutions to Ethnic Problems ...*, op. cit., intero volume, citazione p. 162; L. D. ANDERSON, *Ethnofederalism and the Management of Ethnic Conflict: Assessing the Alternatives*, in *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 46, n. 1, 2015, pp. 1-24.

<p>PRIMA FASE DI REGIMI MILITARI (1966 – 1979):</p> <p>Primo colpo di Stato, 16 gennaio 1966; Secondo colpo di Stato, 29 luglio 1966; Terzo colpo di Stato, 29 luglio 1975; Quarto colpo di stato, 13 Feb. 1976; guidato dal Gen. Dimka (fallito); Gen. Obasanjo nominato Capo di Stato, 13 Feb. 1976</p>	<p>1966 - 1979</p>	<p>CAPI DI STATO</p> <p>Gen. Ironsi, 16 gen. 1966 - 29 luglio 1966 (assassinato) Gen. Gowon, 31 luglio 1966 - 29 luglio 1975 (deposto) Gen. M. Muhammed, 29 luglio 1975 - 13 feb. 1976 (assassinato) Gen. O. Obasanjo, 13 feb. 1976 - 1 ott. 1979 (dimissionario)</p>
<p>SECONDA REPUBBLICA (1979-1983):</p> <p>Constitution of the Federal Republic of Nigeria, 1979</p>	<p>1979 – 1983</p>	<p>REPUBBLICA PRESIDENZIALE</p> <p>CAPO DI STATO: S. Shagari, (eletto), 1 ott. 1979 - 31 dic. 1983 (deposto) Federazione composta da 19 stati e dal <i>Federal Capital Territory</i> di Abuja.</p>
<p>SECONDA FASE DI REGIMI MILITARI (1983 – 1999):</p> <p>Primo colpo di stato, 31 dic. 1983; Secondo colpo di stato, 27 ago. 1985. Constitution of Federal Republic of Nigeria, 1989, mai entrata in vigore, come la Terza Repubblica; Terzo colpo di stato, 17 nov. 1993; 9 giugno 1998, Abubakar subentra ad Abacha; nuova transizione costituzionale</p>	<p>1983 - 1999</p>	<p>CAPI DI STATO:</p> <p>M. Buhari, 31 dic. 1983 - 27 ago. 1985 (deposto) I. Babangida, 27 ago. 1985 - 26 ago. 1993 (dimissionario) E. Shonekan, (nominato da Babangida) 26 ago. 1993 - 17 nov. 1993 (deposto) S. Abacha, 17 nov. 1993 - 8 giugno 1998 (morto in carica) A. Abubakar, 9 giugno 1998 - 29 maggio 1999 (dimissionario)</p>

<p style="text-align: center;">QUARTA REPUBBLICA:</p> <p>Constitution of the Federal Republic of Nigeria, 1999</p>	<p>1999 – ad oggi</p>	<p style="text-align: center;">REPUBBLICA PRESIDENZIALE:</p> <p>Sostanzialmente venne ripristinata la Costituzione del 1979. La Federazione è ad oggi composta da 36 stati e dal <i>Federal Capital Territory</i> (FCT) di Abuja. Introduzione del Principio di Derivazione (13%).</p> <p style="text-align: center;">CAPI DI STATO:</p> <p>O. Obasanjo, (due mandati) 29 Maggio 1999 - 29 Maggio 2007 (eletto) U. Yar'Adua, 29 maggio 2007 - 5 maggio 2010 (eletto e morto in carica) G. Jonathan, 5 maggio 2010 - 18 aprile 2011 (Presidente pro tempore) e 18 aprile 2011 - 29 maggio 2015 (eletto) M. Buhari, 29 maggio 2015 – ad oggi (eletto)</p>
---	---------------------------	---

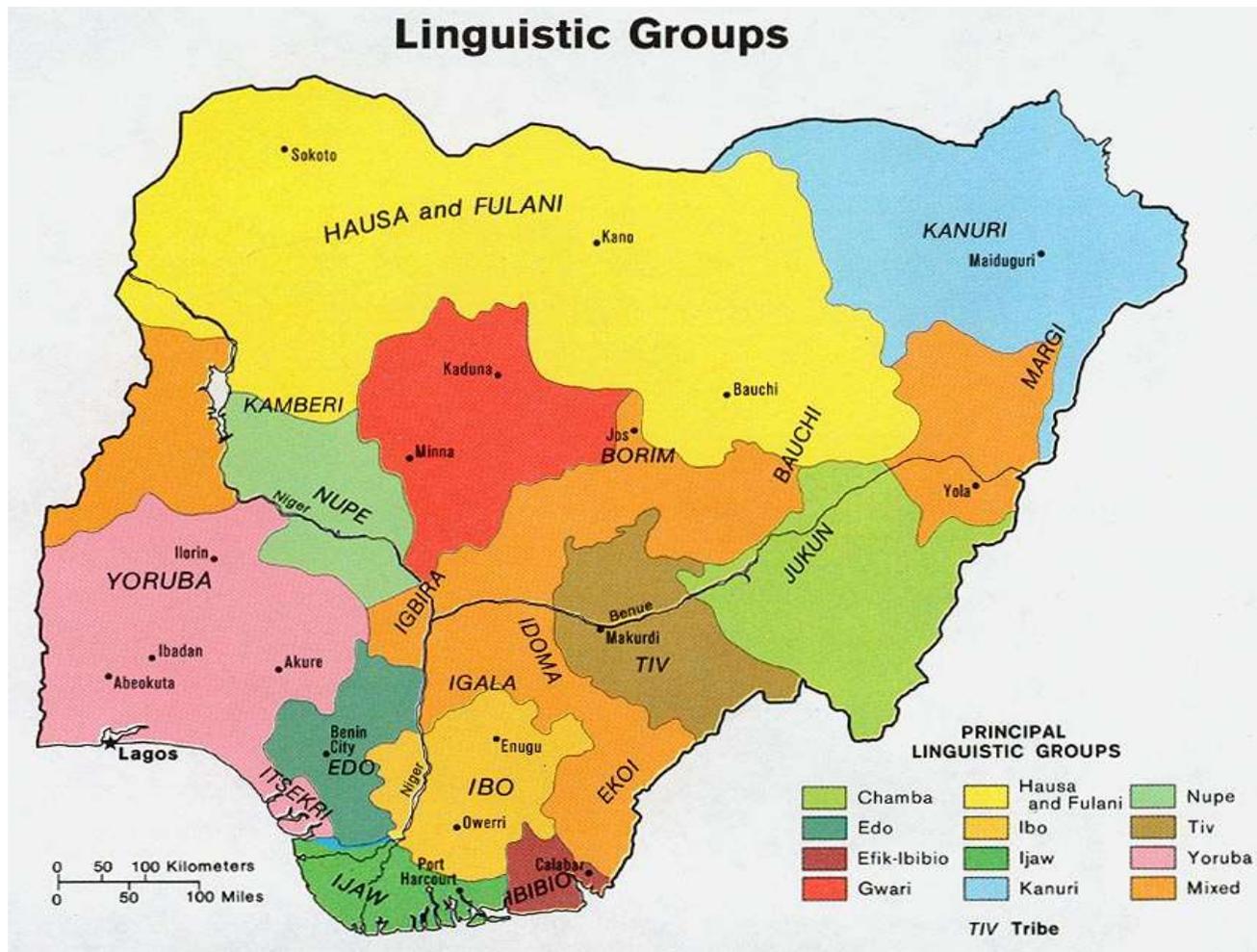
Fonte: lavoro a cura dell'autore

Allegato 2: carta politica della Nigeria



Fonte: L. ANDERSON, *Federal Solutions to Ethnic Problems: Accommodating Diversity*, London, Routledge, 2013.

Allegato 3: principali gruppi etno – linguistici.



Fonte: nairaland.com