

# Partiti politici e *cleavages*: la “regolamentazione” dell’etnicismo in alcune transizioni federali dell’Africa subsahariana

di Adriano Dirri

**Abstract:** *Cleavages and political parties: the constitutional framework of ethnicism in African “federal” transitions* – The essay aims at investigating the constitutional status of political parties in African Constitutionalism, focusing especially over the so-called party ban, limitations, and constraints. The starting point is that when constitutional democracy “set the score” at the beginning of ’90, political parties faced strong regulations and ban especially related to ethnic parties. Hence, this paradox represents one of the main features of Sub-Saharan African Constitutionalism, which is still not properly explored. The case studies considered are Nigeria, South Africa and Ethiopia, because with the entrenchment of federal arrangements for limiting groups’ conflicts, it could have been expected minor limitations. The article argues that in several ways the regulation of political parties is directed to cope with such a conflict and the emerging trend is towards a promotion of the political participation *sui generis*, as it has been also shown by recent judgements of the African “apex” Courts.

**Keywords:** Political parties; Party-ban; African constitutionalism; Ethnicism; Political participation.

## 1. Introduzione: metodologia e delimitazione dell’indagine

Scopo di questo saggio è indagare la regolamentazione dei partiti politici, anche sotto forma di vincoli e divieti, di natura costituzionale e primaria, a cui essi devono sottostare al momento della loro registrazione e/o scioglimento. L’analisi qui proposta prende in considerazione l’Africa subsahariana nel contesto della “lunga transizione” verso la democrazia costituzionale<sup>1</sup>; non si intende, però, effettuare una mera elencazione di casi

---

<sup>1</sup> Con lunga transizione si intendono i continui “sommovimenti” costituzionali che hanno avuto inizio dagli anni ’90 e tutt’ora in corso. Nel secondo paragrafo verrà offerta una lettura critica delle transizioni costituzionali in Africa. La bibliografia sul tema è ormai sterminata, *ex multis*: D.M. Okubasu, *Democratic constitutional transitions in sub-Saharan Africa*, in A. Abebe, R. Dixon, T. Ginsburg (eds.), *Comparative Constitutional Law in Africa*, op. cit., 137 ss.; C.M. Fombad, *The Evolution of Modern African Constitutions: A Retrospective Perspective*, in C.M. Fombad (eds.), *Separation of Powers in African Constitutionalism*, Oxford, 2016, 20 ss.; C. Kirkby, C. Murray, *Constitution-Making in Anglophone Africa: We the People?*, in M. Ndulo, M. Gazibo (eds.), *Growing Democracy in*

dell'area prescelta, che la dottrina ha già svolto<sup>2</sup>. In questa sede si è scelto di esaminare solo alcune esperienze, le cui transizioni costituzionali sono considerabili “concluse”<sup>3</sup> e caratterizzate dalla ricerca di una soluzione costituzionale “simil-federale” in ragione dell'eterogeneità culturale e linguistica. I casi di Nigeria, Sudafrica ed Etiopia sono molto spesso annoverati come i principali sistemi “federali” caratterizzati, però, da diverse soluzioni costituzionali nell'architettura territoriale, così come sulle competenze normative assegnate ai diversi enti di governo<sup>4</sup>. Inoltre, su tali esperienze “pesa” molto spesso la qualificazione di federalismi etnici, derivante principalmente da un'esigenza tassonomica basata su una lettura eurocentrica dei fenomeni giuridici del c.d. *Global South*<sup>5</sup>. Infatti, se è vero che il diritto comparato e il comparatista devono «observe the nature of the law as a specific cultural tradition», appare evidente che istituti giuridici e soluzioni necessitano di essere esaminati “nel contesto”<sup>6</sup>; ciò significa tentare, ad esempio, di inquadrare alcune tendenze e prospettive dei “federalismi” africani, nonché analizzare secondo quest'approccio quelle soluzioni costituzionali e normative che indichino come la qualificazione “etnica” di tali ordinamenti risulti fuorviante e limiti una più profonda analisi delle norme costituzionali<sup>7</sup>. Tra questi, si annovera la regolamentazione, natura e ruolo dei partiti politici<sup>8</sup>: infatti, se è vero che il problema etnico è considerato endemico alle realtà costituzionali subsahariane, dall'altro non

---

*Africa: Elections, Accountable Governance, and Political Economy*, Newcastle upon Tyne, 2016, 86 ss.

<sup>2</sup> Ad esempio, da ultimo, si veda C.M. Fombad, *Political party constitutionalisation in Africa: trends and prospects for deepening constitutionalism*, in A. Abebe, R. Dixon, T. Ginsburg (eds.), *Comparative Constitutional Law in Africa*, Cheltenham, 2022, 121-122. Non bisogna, tuttavia, dimenticare l'utilità di tali studi di natura quantitativa, che forniscono la possibilità al comparatista di “andare oltre” un approccio di tipo formale vista la sistematizzazione che il metodo quantitativo offre. Il suggerimento è quello di combinare tale dimensione con una qualitativa. Cfr. M. Siems, *Comparative Law*, 3rd Edition, Cambridge, 2022, 253-254. Analogamente si veda J. Husa, *Introduction to Comparative Law*, Oxford and Portland, 2023, 113-115.

<sup>3</sup> Sulla scia delle riflessioni di M. Luciani, *Innovazione e tradizione nelle costituzioni del Novecento. Note preliminari*, in *Specula iuris*, 1, 2021, 16-17.

<sup>4</sup> Si veda per un primo approfondimento C.M. Fombad, N. Steytler (eds.), *Decentralisation and Constitutionalism in Africa*, Oxford, 2017.

<sup>5</sup> Impostazione condivisa con M. Nicolini, *L'altra Law of the Land. La famiglia giuridica “mista” dell'Africa australe*, Bologna, 2016.

<sup>6</sup> In accordo con le parole di Husa il quale sottolinea che «socio-legal study and the study of comparative law do not identify with each other, but socio-legal elements are included in comparative law as an equally natural element alongside normative material. From the point of view of comparative law, the empirical reality and normativity of law are intertwined». J. Husa, *Introduction to Comparative Law*, op. cit., 42. Vedi anche I. Spigno, *Methodologies of Comparative Constitutional Law: Contextual Approach*, in *Max Planck Enc. of Comp. Const. Law*, 2017.

<sup>7</sup> Infatti, dal punto di vista giuridico una simile categorizzazione appare una mera approssimazione derivante da un giudizio “politico”. Si concorda con chi ha osservato che l'etnicismo non è altro che un “costrutto” politico emerso nel corso della colonizzazione e rafforzatosi nel periodo successivo. Cfr. Y. Ghai, *Ethnicity, Decentralisation, and Constitutionalism. A Comparative Perspective*, in C.M. Fombad, N. Steytler (eds.), *Decentralisation and Constitutionalism in Africa*, Oxford, 2016, 53-56.

<sup>8</sup> Per un'analisi su scala globale cfr. M.C. Locchi, *La disciplina giuridica dei partiti a orientamento religioso*, Torino, 2018.

può essere negata l'esistenza di un paradosso, ovvero che l'agognato ritorno al costituzionalismo democratico dagli anni '90 abbia comportato, allo stesso tempo, una peculiare regolamentazione della libertà di associazione partitica. Tale *fil rouge* segna una continuità tanto negli Stati formalmente decentrati o federali quanto in quelli unitari; ciò significa che i partiti politici trovano delle limitazioni, non poche volte esplicite, nei testi costituzionali soprattutto in relazione alla loro identità religiosa, etnica o territoriale, in qualche modo ponendo in discussione, *de jure*, la categoria dell'etnicismo costituzionale africano.

Alcuni "numeri" sono utili per evidenziare tale realtà costituzionale: dei 48 Stati dell'Africa subsahariana, ben 40 pongono divieti alla formazione dei partiti politici; di questi il 90% riguarda l'identità religiosa, l'83% i riferimenti alla tribù o all'etnia e l'88% alla regione o *homeland* di uno specifico gruppo linguistico o culturale. Solamente sei non presentano alcun divieto di costituzione dei partiti (tra questi Botswana, Sudafrica e Zimbabwe) mentre va segnalato che per limiti e dinieghi di registrazione e dissoluzione di formazioni politiche spicca il caso della Nigeria, Stato federale che presenta il più alto numero di gruppi linguistici tra gli Stati subsahariani<sup>9</sup>.

Il lavoro verrà così articolato: il paragrafo secondo verterà su una rilettura critica delle transizioni dell'Africa subsahariana, prendendo in esame soprattutto la tendenza ad introdurre soluzioni "simil-federali"; il paragrafo terzo tenterà di inquadrare in chiave teorica la scelta costituzionale di porre limiti costituzionali ai partiti, nonostante il ritorno al costituzionalismo liberale; successivamente verranno presi in esame i tre casi che hanno adottato soluzioni drasticamente diverse, Nigeria, Sudafrica ed Etiopia; il paragrafo conclusivo, infine, evidenzierà come le soluzioni costituzionali tentino, in vario modo, di "sgonfiare" la conflittualità tra gruppi, evitando di connettere l'etnicismo al circuito democratico rappresentativo, enfatizzando l'importanza della partecipazione politica *sui generis* ad ogni livello di governo.

## 2. Transizioni federali tra *State-building* ed etnicismo in Africa subsahariana

La dottrina ha spesso analizzato le vicissitudini costituzionali africane come tendenze e traiettorie del costituzionalismo liberale in senso lato senza porre adeguata attenzione al contesto; così, si è parlato spesso di terza ondata di democratizzazione, di *third reverse way* nonché di una "quarta ondata"<sup>10</sup>. In tal modo, però, sono state offuscate dinamiche costituzionali e giuridiche autoctone e si è mancato di evidenziare quanto il costituzionalismo dell'Africa subsahariana risulti in continua ricerca di "sé stesso", in ragione del fatto che non si registra alcuna ondata di democratizzazione, bensì un

<sup>9</sup> Secondo quanto riportato da Bogaards, Basedau e Hartmann. Cfr. da M. Bogaards, M. Basedau, C. Hartmann, *Ethnic party bans in Africa: an introduction*, in *Democratization*, 17, 2010, 606.

<sup>10</sup> G.T. Hessebon, *The Fourth Constitution-Making Wave of Africa: Constitutions 4.0?*, in *Temp. Int'l & Comp. L.J.*, 28, 2014, 185-214.

*making, remaking and unmaking of constitution*<sup>11</sup>. Il principale motivo è legato al tentativo di “combinare” norme costituzionali che cercano di unire norme di integrazione costituzionale con altre di accomodamento dei gruppi e minoranze; quest’ultima caratteristica, in particolare, ha richiesto un certo grado di decentramento che, allo stesso tempo, è stato introdotto più per favorire la partecipazione politica e per responsabilizzare gli enti decentrati piuttosto che per rafforzare un etnicismo territoriale<sup>12</sup>.

Così, particolare rilievo hanno assunto le transizioni in quei paesi che hanno intrapreso la via del federalismo e del decentramento territoriale, nel tentativo di arginare e integrare il pluralismo linguistico e culturale che contraddistingue l’Africa subsahariana; i *federal arrangements* sono stati subito considerati una scelta “obbligata” anche per la loro capacità di essere adattati a contesti post-conflittuali che hanno visto conflitti di natura etnica<sup>13</sup>. Nell’Africa subsahariana soluzioni federali più mature vennero ricercate a partire dagli anni ’90, soprattutto per contrastare la centralizzazione del potere nelle mani dei presidenti mediante una divisione verticale del potere<sup>14</sup>. A ciò si accompagnava la necessità di “costruire” lo Stato quanto più possibile dal basso, così come reintegrare le comunità emarginate dai regimi autoritari precedenti. Così, furono molti gli ordinamenti che sperimentarono forme di decentramento più o meno accentuate: Sudafrica (1994), Etiopia (1995), Nigeria (1999), Isole Comore (2001), Sudan (2005), Repubblica Democratica del Congo (2006), Kenya (2010), Sud Sudan (2011), Somalia (2012) e Zimbabwe (2013)<sup>15</sup>.

Tali soluzioni federali dovettero quindi affrontare numerose problematiche che comportavano una necessaria divisione del potere in un contesto, però, che richiedeva anche un certo grado di centralizzazione, per via della sostanziale inesistenza dell’apparato burocratico amministrativo statale nella maggior parte degli Stati. In questo senso, se da un lato l’etnicismo veniva considerato un ostacolo, dall’altro lo *State-building* non poteva ignorare la “cultura” costituzionale e la realtà sociale e politica. Di qui, il paradosso ove il ritorno alla democrazia ha visto numerose limitazioni alla formazione dei partiti politici assieme al loro status giuridico, nonostante la presenza di numerosi *cleavages* e pluralismi linguistici e culturali. Sul punto, si concorda con chi ha osservato che l’etnicismo nelle transizioni vada analizzato nei termini di un tentativo di emancipazione rispetto al colonialismo e ai regimi autoritari che seguirono e come strumento per ottenere alcune “concessioni” dallo Stato, soprattutto

---

<sup>11</sup> C.M. Fombad, *Constitutional Reforms and Constitutionalism in Africa: Reflections on Some Current Challenges and Future Prospects*, in *Buff. L. Rev.*, 59, 2011, 1007 ss.

<sup>12</sup> B.J. Berman, *Ethnic Politics and the Making and Unmaking of Constitutions in Africa*, in *Canadian Journal of African Studies/La Revue canadienne des études africaines*, 43, 2009, 450.

<sup>13</sup> Tanto che la dottrina ha evidenziato “l’infinita varietà” delle soluzioni federali. A. Benz, J. Broschek (eds.), *Federal Dynamics Continuity, Change, and the Varieties of Federalism*, Oxford, 2013.

<sup>14</sup> N. Steytler, *Domesticating the Leviathan: Constitutionalism and Federalism in Africa*, 24 *Afr. J. Int’l & Comp. L.*, 2016, 272 ss.

<sup>15</sup> Da ultimo N. Steytler, *Federal systems of governance in Africa. Patterns and pitfalls*, in C.M. Fombad, A. Fiseha, N. Steytler (eds.), *Contemporary Governance Challenges in the Horn of Africa*, London, 2023, 57 ss.

nell'organizzazione territoriale: ciò ha significato il suo configurarsi come «a critical resource for political competition»<sup>16</sup>.

L'esigenza di regolamentare e limitare la formazione di partiti politici su base identitaria fu sentita, in particolare, a partire dagli anni '90, quando venne registrata una certa mobilitazione dal basso da parte della società civile che manifestò una maggiore adesione ai paradigmi della liberaldemocrazia rispetto al passato; allo stesso tempo, però, riemersero anche non pochi elementi della cultura giuridica autoctona, ossia la *customary law* e le autorità tradizionali, tanto da ottenere un certo riconoscimento in non pochi testi costituzionali. In questa fase si svolsero numerose tornate elettorali, maggiori rispetto al passato: ad esempio, dal 1990 al 2015 si sono registrate 184 elezioni presidenziali e 207 elezioni legislative; tuttavia, queste non hanno significato né un trasferimento dei poteri nella maggioranza dei casi pacifico, né una diminuzione significativa dei *leader* politici "storici" al potere<sup>17</sup>. La dottrina ha prevalentemente attenzionato tali problematiche senza dare il giusto rilievo alla regolamentazione delle associazioni partitiche, ambito che vede persistere una certa tendenza, rispetto ai regimi autoritari precedenti, a circoscrivere in modo molto stringente struttura, organizzazione e identità delle formazioni politiche. Infatti, la nuova "ondata" di democratizzazione in Africa ha considerato l'associazionismo come elemento cruciale per l'esistenza stessa dello Stato, tanto che la regolamentazione dei partiti politici in molti testi costituzionali dell'Africa subsahariana è stata introdotta in via "preventiva" contro i rischi derivanti dal proprio sostrato culturale e sociale, ossia l'etnicismo.

### 3. La regolamentazione dei partiti politici: il ritorno alla democrazia e il *party ban*

L'analisi qui proposta verte non tanto sul riconoscimento costituzionale dei partiti politici e della libertà di associazione nelle costituzioni dell'Africa subsahariana, quanto a limiti e divieti che incontrano quelle formazioni politiche caratterizzate da forti tratti identitari accanto alla loro regolamentazione. La presenza, molto elevata, di stringenti limitazioni normative rispondono ad una logica giuspositivista che tenta di ordinare il pluralismo, negando la costituzionalità di una linea di tensione di particolare

---

<sup>16</sup> E.E. Osaghae, *Political Transitions and Ethnic Conflict in Africa*, in *J. of Third World Stud.*, 21, 2004, 237. Tali aspetti hanno così rappresentato le questioni più delicate nel momento della redazione delle costituzioni.

<sup>17</sup> R. Orrù, *Africa subsahariana: dalla "democrazia impossibile" alla "democrazia illiberale" senza passare per la "democrazia costituzionale"?*, in questa Rivista, 3, 2020, 4122. Si veda anche sul tema C.M. Fombad, N. Steytler (eds.), *Democracy, Elections, and Constitutionalism in Africa*, Oxford, 2022. Va comunque evidenziata l'alta frequenza di contenziosi elettorali soprattutto per l'elezione degli organi esecutivi a livello nazionale, come si evince, ad esempio, dal caso del Kenya ove le Corti sono state chiamate a giudicare la validità di tutte le tornate elettorali presidenziali del 2013, 2017 e 2022. Cfr. O. Kaaba, C.M. Fombad *Adjudication of Disputed Presidential Elections in Africa*, in C.M. Fombad, N. Steytler (eds.), *Democracy, Elections, and Constitutionalism in Africa*, op. cit., 361 ss., 384. R. Stacey, V. Miyandazi, *Constituting and Regulating Democracy: Kenya's Electoral Commission and the Courts in the 2010s*, in *Asian J. Comp. L.*, 16, 2021, 193-210.

criticità degli ordinamenti considerati<sup>18</sup>. Solo i partiti così delineati possono concorrere alla attualizzazione del quadro normativo del costituzionalismo, che tenta di disciplinare in gran parte la loro strutturazione e azione politica affinché conducano una ricomposizione unitaria «della fitta trama di istanze e di interessi»<sup>19</sup> di carattere identitario, che non ha saputo coesistere in precedenza. Nel contesto dell’Africa subsahariana, le norme costituzionali tendono ad assegnare precisi compiti, formalizzando le funzioni insite del partito politico<sup>20</sup>; ciò significa che, rispetto alle esperienze europee e occidentali, molte costituzioni africane, da un lato sanciscono la natura privatistica dei partiti, dall’altro ne accentuano la funzione pubblica<sup>21</sup>, stabilendo allo stesso momento l’incompatibilità strutturale tra processi democratici ed etnicismo<sup>22</sup>. In questo modo il costituzionalismo liberale ha tentato di riproporsi nella sua veste e funzione aggregatrice, mediante una diversa proposizione dell’associazionismo partitico, per evitare il ripetersi di un’estrema conflittualità nel processo di decisione politica nonché rotture ordinamentali<sup>23</sup>. Sulla scia delle riflessioni di Ridola, il quale suggeriva una ricostruzione della natura giuridica del partito come risultante della compenetrazione fra uno status di libertà e di eguaglianza e uno “spiccatamente” pubblicistico, è così possibile affermare che quest’ultimo aspetto appaia particolarmente accentuato in quei contesti in cui l’irresponsabilità dei partiti sia stato considerato il fattore di maggior rilevanza per la caduta del costituzionalismo<sup>24</sup>.

La comparazione giuridica appare, quindi, imprescindibile nell’evidenziare le differenze tra la normazione dei partiti politici nel costituzionalismo occidentale<sup>25</sup>, in special modo agli ambiti in cui può intervenire il legislatore<sup>26</sup>, e quelli del costituzionalismo africano. Mentre i primi sono stati i protagonisti delle transizioni costituzionali del Secondo dopoguerra<sup>27</sup>, i secondi scontano “le colpe” della loro etnicizzazione; così,

---

<sup>18</sup> Rimangono sempre attuali le riflessioni di Ridola, pur relative al costituzionalismo occidentale. P. Ridola, *L’evoluzione storico-costituzionale del partito politico*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti – Annuario 2008*, 2-3.

<sup>19</sup> P. Ridola, *Partiti politici*, voce in *Enc. dir.*, vol. XXXII, Milano, 1982, 94.

<sup>20</sup> Una sistematizzazione delle norme costituzionali inerenti compiti e funzioni dei partiti è stata già effettuata dalla dottrina, alla quale si rimanda: C.M. Fombad, *Political party constitutionalisation in Africa...*, op. cit., 121-122.

<sup>21</sup> Sulla scia delle riflessioni di A. Poggi, *La democrazia nei partiti*, in *Rivista AIC*, 4, 2015, 14-15. Una delle torsioni della più stretta regolamentazione dei partiti si coglie nella comparazione, ad esempio, tra l’obbligo della democraticità interna e il suo risvolto in alcuni ordinamenti dell’Africa subsahariana; in tale contesto, la democraticità interna, oltretutto “esterna”, si risolve in uno strutturale rispetto del pluralismo etnico all’interno dei partiti per ridurre la loro conflittualità.

<sup>22</sup> In maniera più stringente rispetto alle esperienze costituzionali europee, su cui F. Di Mascio, D. R. Piccio, *La disciplina della politica. La regolazione dei partiti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2, 2015, 385-387.

<sup>23</sup> P. Ridola, *Partiti politici*, op. cit., 94.

<sup>24</sup> *Ibidem*, 125.

<sup>25</sup> Un tema sempre oggetto del dibattito costituzionalistico come si evince dalla sezione monografia apparsa in questa *Rivista* nel numero 1, 2021.

<sup>26</sup> Ad esempio, il loro finanziamento, forse l’aspetto più problematico. Si veda sul tema E. Caterina, *Il finanziamento privato della politica*, Milano, 2022.

<sup>27</sup> F. Bonini, *La democrazia dei (e nei) partiti: l’approccio dei costituenti*, in questa *Rivista*, 1, 2021, 365-380. Vedi *amplius* S. Bonfiglio, *La disciplina giuridica dei partiti e la qualità*

mentre nel costituzionalismo occidentale il dibattito verte su quali aspetti dei partiti il legislatore possa intervenire, le carte costituzionali dell’Africa subsahariana tendono direttamente a circoscrivere i caratteri programmatici, limiti strutturali, organizzazione e selezione delle cariche partitiche<sup>28</sup>. La differenza da sottolineare si basa sul fatto che in Europa i partiti politici hanno svolto una funzione precostituzionale e paracostituzionale rispetto ad altre associazioni<sup>29</sup> senza costituire «gli esclusivi canali della funzione di aggregazione ed integrazione della domanda politica»<sup>30</sup>. Infatti, nel caso dell’Africa subsahariana sarebbe stato inverosimile assistere ad una “accettazione” costituzionale del partitismo etnico, ponendosi in contrasto con gli intenti delle carte costituzionali incentrate sulla nozione e sulla costruzione del “demos” piuttosto che di “demoi”<sup>31</sup>. Entro queste coordinate va compresa la *law in action* nel pluralismo costituzionale e giuridico dell’Africa subsahariana, ovvero la regolamentazione dei partiti e la “traduzione” costituzionale del metodo democratico, per citare l’art. 49 della Costituzione italiana, interno ed esterno<sup>32</sup>, nonché le specificità dell’iter di registrazione e del contenuto minimo degli statuti, loro scioglimento e finanziamento.

Infatti, al di là delle differenze nella costituzionalizzazione rispetto, ad esempio, all’Africa anglofona e francofona, la dottrina ha evidenziato come l’introduzione di numerose previsioni costituzionali che definiscono diritti e soprattutto doveri dei partiti politici<sup>33</sup>, abbia comportato che la loro personalità giuridica da un lato fosse formalmente di natura privatistica, ma dall’altro “quasi-public institutions”<sup>34</sup>, soprattutto per i finanziamenti di natura pubblica che essi ricevono. Il fine di queste norme è «to keep ethnicity out of (party) politics», seppur appare innegabile che spesso i partiti tendano a riproporre in fase di “output” *cleavage* di natura etnico-linguistica nella fase elettorale. Così, nel panorama costituzionale subsahariano una normativa quanto più vicina al costituzionalismo occidentale appare l’eccezione<sup>35</sup>, come

---

della democrazia. *Profili comparativi e il caso italiano visto nella prospettiva europea*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 3, 2015, 16-35; S. Bonfiglio - G. Maestri - R. Luis Blanco Valdés, *I partiti politici. Teoria e disciplina*, Padova, 2022, 88 ss.

<sup>28</sup> Questa appare la versione “africana” della c.d. “democrazia protetta”, ossia quel rapporto tra eguaglianza formale tra gruppi e loro convivenza e integrazione a livello statale. R. Orrù, «Il “metodo democratico” nei partiti»: alcune considerazioni di contesto, in questa *Rivista*, 1, 2021, 344-345, 350-351.

<sup>29</sup> Non va dimenticata la dimensione pluralista di tale libertà. Sul punto cfr. F. Clementi, *La libertà di associazione in prospettiva comparata*, Milano, 2018, 34-37

<sup>30</sup> P. Ridola, *Enc. dir.*, op. cit., 93.

<sup>31</sup> Infatti, recente dottrina auspica una “disconnessione” con la letteratura sui partiti politici basata sull’esperienza dell’Europa occidentale, anche in ragione della complessa formazione dello Stato post-coloniale nell’Africa subsahariana. Cfr. M. Bogaards, *Political Parties in Sub-Saharan Africa*, in N. Carter et. All (eds.), *The Routledge Handbook of Political Parties*, London, 2023, 399.

<sup>32</sup> S. Bonfiglio - G. Maestri - R. Luis Blanco Valdés, *I partiti politici. Teoria e disciplina*, op. cit.,

<sup>33</sup> Cfr. *supra*, nota 20.

<sup>34</sup> C.M. Fombad, *Democracy, Elections, and Constitutionalism in Africa Setting the Scene*, C.M. Fombad - N. Steytler (eds.), *Democracy, Elections, and Constitutionalism in Africa*, op. cit., 25.

<sup>35</sup> Nei termini di Triepel, si tratta di una particolare forma di riconoscimento e legittimazione (*Legalisierung*). Cfr. H. Triepel, *Die Staatsverfassung und die politischen*

nel caso del Sudafrica ove la riduzione delle fratture etniche è avvenuta grazie all'opera dell'*African National Congress* (ANC); invece, nel caso etiope l'etnicismo è posto a fondamento dello Stato con il risultato che l'appartenenza partitica è un mero riflesso dell'identità etnica, con risvolti sicuramente non positivi; infine, la puntualità delle norme costituzionali è stata massima ove tali faglie siano state individuate alla base della caduta delle precedenti esperienze repubblicane come nel caso nigeriano, il primo ad essere esaminato.

### 3.1 Nigeria: l'estrema limitazione del pluralismo etnico

Nel panorama comparato dell'Africa subsahariana, la Nigeria assume un ruolo rilevante, dal momento che si tratta della Costituzione che ha incorporato le più stringenti limitazioni ai partiti politici. Ad esempio, nel periodo tra il 1989 e il 2002 le commissioni elettorali hanno negato la registrazione a ben 64 partiti<sup>36</sup>, mentre più recentemente la Corte Suprema ha confermato la decisione della *Independent Electoral Commission* che aveva stabilito lo scioglimento di 22 associazioni partitiche<sup>37</sup>.

Tali restrizioni di fonte costituzionale appaiono paradossali se si pensa che la Nigeria mostra la più ampia varietà etnico-linguistica nonché rappresenta il paese più popoloso dell'intero continente. Tuttavia, oltre a ciò, va ricordato il contesto costituzionale che ha portato ad una simile normativa, volta a "modellare" un sistema partitico che trascendesse da fratture identitarie. Il motivo principale è rappresentato dall'estrema conflittualità tra i partiti che, sin dall'indipendenza, caratterizza l'arena politica nigeriana; furono in special modo le cause della caduta della Prima Repubblica (1961-1965) e successiva guerra civile<sup>38</sup> a innovare secondo questi parametri il nuovo testo costituzionale del 1979, poi adottato nuovamente nel 1999<sup>39</sup>. Infatti, l'attuale Costituzione tenta di favorire l'integrazione e l'unità nazionale sia mediante la creazione di partiti politici nazionali, sia con soluzioni istituzionali che rispondano a principi di carattere consociativo, ovvero il "*federal character*" definito come «the 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». La sua

---

*Parteien*, Berlin, 1928. Si veda E. Gianfrancesco, G. Grasso (cur.), *Heinrich Triepel. La Costituzione dello Stato e i partiti politici*, Napoli, 2015.

<sup>36</sup> M. Bogaards, *Ethnic party bans and institutional engineering in Nigeria*, in *Democratization*, 17, 2010, 730.

<sup>37</sup> *Independent National Electoral Commission (Appellants) V. Advanced Congress of Democrats (ACD) & 22 Ors. (Respondents)*, SC/485/2020.

<sup>38</sup> Dal 1965 in poi diverse giunte militari assunsero il potere, facendo cadere anche la Seconda Repubblica (1979-1983). Sulla storia costituzionale nigeriana si veda B.O. Nwabueze, *A constitutional history of Nigeria*, Essex, 1982. Sul sistema dei partiti e sulla caduta della Prima Repubblica si vedano: L. Diamond, *Class, Ethnicity and Democracy in Nigeria The Failure of the First Republic*, Basingstoke, 1988.

<sup>39</sup> Nel 1998, la necessità di portare a termini una nuova transizione costituzionale in tempi brevi impose, all'amministrazione militare guidata da Atiku Abubakar, di adottare nuovamente la Costituzione del 1979, con pochissime modifiche. Cfr. J.B. Eyobowah, *Constitutional Design and Conflict Management in Nigeria*, in *J. Third World Stud.*, 18, 2001, 149 ss.

attuazione si traduce nel divieto di ogni gruppo etnico di “impadronirsi” di ciascun ente o istituzione pubblica, cariche governative e amministrazioni pubbliche a tutti i livelli di governo. Ciò ha significato stabilire un sistema di quote affinché ogni etnia venisse rappresentata nelle agenzie federali per assicurare che «shall be no predominance of persons from a few State or from a few ethnic or other sectional groups in that Government or in any of its agencies»<sup>40</sup>.

Anche la regolamentazione dei partiti si basa sulle conseguenze normative derivanti dal *federal character*; in questo modo, la Costituzione distingue i partiti politici dalle altre associazioni, in ragione delle funzioni loro assegnate. Infatti, solo i partiti possono partecipare alle elezioni degli organi rappresentativi tanto che vengono opportunamente definiti come «any association whose activities include canvassing for votes in support of a candidate for election» alla carica presidenziale, nonché degli organi legislativi di tutti i livelli di governo<sup>41</sup>. Di qui l’ambiguità per via della loro personalità giuridica di diritto privato (*body corporate*)<sup>42</sup>, in ragione del fatto che nessuna associazione «shall function as a party» senza aver rispettato diverse condizioni per poter partecipare alla democrazia rappresentativa: in questo modo, la funzione che essi svolgono diviene “costituzionale” o di rilevanza costituzionale. I vincoli sono molteplici, tra cui figurano il divieto di identificarsi, mediante nomi o simboli, con un’etnia o fede religiosa, affinché non possa desumersi «that the activities of the association are confined to a part only of the geographical area of Nigeria»<sup>43</sup>. La Costituzione interviene anche sui contenuti del programma che deve conformarsi ai principi e obiettivi fondamentali della Costituzione, ma soprattutto vincola gli organi esecutivi dei partiti all’osservanza del *federal character*, nonché alla democraticità delle cariche stabilendo elezioni ad intervalli regolari non superiori a quattro anni<sup>44</sup>.

Il controllo di tali requisiti viene effettuato da una specifica Commissione la *Independent National Electoral Commission* (INEC), alla quale l’Assemblea Nazionale ha conferito poteri ulteriori quanto alla trasparenza nello svolgimento delle primarie e congressi partitici, successivamente agli emendamenti costituzionali del 2010 e del 2017; su tali (ampie) basi costituzionali poi ciascun Electoral Act conferisce alla Commissione il potere di accertare o negare la registrazione ai partiti anche sulla base delle linee

---

<sup>40</sup> *Constitution of the Federal Republic of Nigeria* 1999, art. 14, par. 3. Sul *federal character* cfr. B. Gebete Adugna, *The Potential Role of Directive Principles of State Policies for Transformative Constitutionalism in Africa*, in *African Journal of Comparative Constitutional Law*, 1, 2017, 23-24; L. Demarest, A. Langer, U. Ukiwo, *Nigeria’s Federal Character Commission (FCC): a critical appraisal*, in *Oxford Dev. Stud.*, 48, 2020, 315-328.

<sup>41</sup> *Constitution of the Federal Republic of Nigeria* 1999, art. 221, 229. Da ciò si evince che solo i partiti politici possono partecipare alla democrazia rappresentativa, mentre ciò appare proibito a tutte le altre tipologie di associazioni.

<sup>42</sup> Electoral Act, Art. 77.

<sup>43</sup> *Constitution of the Federal Republic of Nigeria* 1999, art. 222(e).

<sup>44</sup> Per l’appunto l’art. 223, par. 2(b) della Costituzione stabilisce che «members of the executive committee or other governing body of the political character of Nigeria only if the members thereof belong to different states not being less in number than two-thirds of all the states of the Federation and the Federal Capital Territory, Abuja».

guida da essa adottate<sup>45</sup>. Così, in prossimità di ciascuna tornata elettorale a livello federale, le già puntuali disposizioni costituzionali trovano ulteriore specificazione nella legislazione ordinaria e nelle linee guida della *Independent National Electoral Commission*<sup>46</sup>. Proprio su questo punto è intervenuta la Corte Suprema nel 2002<sup>47</sup>, laddove le linee guida della Commissione, avevano previsto requisiti ulteriori rispetto a quelli previsti dalle fonti costituzionali e ordinarie, ossia il requisito di dimostrare la presenza di uffici e personale in almeno 24 stati membri su 36. La Corte affermò l'incostituzionalità delle linee guida con gli artt. 40 e 222 della Costituzione sulla base del principio di proporzionalità, ampliando in modo ingiustificato i limiti alla registrazione dei partiti politici. Le linee guida possono, bensì, solo intervenire sulla trasparenza della procedura di registrazione disposta dall'*Electoral Act*; d'altronde introdurre disposizioni di carattere puntuale e simili a quelle contenute nell'articolo 222 avrebbe richiesto la fonte costituzionale ad esclusione delle altre<sup>48</sup>. Infatti, proprio mediante i due emendamenti costituzionali richiamati hanno innovato la materia oggetto dell'indagine, confermando anche la "specialità" delle associazioni partitiche in ragione della loro funzione "costituzionale", i cui perimetri sono stabiliti direttamente dalla Costituzione.

### 3.2 Sudafrica: il pluralismo partitico e sue garanzie costituzionali

Come anticipato (*supra* par. 1), il Sudafrica rappresenta uno dei pochi esempi il cui ordinamento non accoglie specifiche condizioni e limitazioni per la formazione dei partiti politici. Tra le principali ragioni si annoverano la rottura rispetto al regime e ai principi "escludenti" dell'*apartheid*, assieme alla capacità dell'*African National Congress* (ANC) di contenere, nel corso della lunga e articolata transizione, le frange più estremiste del nazionalismo *afrikaner* e dei *blacks*, la cui esclusione avrebbe comportato un "deragliamento" della transizione verso un conflitto civile<sup>49</sup>.

L'obiettivo dell'ANC e del *National Party* (NP) fu quello di rendere quanto più possibile partecipata la transizione costituzionale (1990-1996)

---

<sup>45</sup> Il Constitution of the Federal Republic of Nigeria (First Alteration) Act No. 5, 2010, art. 22, ha emendato l'art. 228 della Costituzione, conferendo alla Commissione elettorale il potere di adottare linee guida per regolare la democraticità interna dei partiti, mentre il *Constitution of the Federal Republic of Nigeria (Fourth Alteration) Act No. 9, 2017*, art. 4, ha inserito un nuovo articolo nella Costituzione (225A) che regola la registrazione dei partiti politici; infine, *Constitution of the Federal Republic of Nigeria (Fourth Alteration) Act No. 21, 2017*, è intervenuto in materia di giustizia "pre-elettorale". Sull'amministrazione delle elezioni cfr. R. Suberu, *Nigeria in Search of a Credible Administration*, in C.M. Fombad, N. Steytler (eds.), *Democracy, Elections, and Constitutionalism in Africa*, op. cit., 348-349.

<sup>46</sup> Oltre all'*Electoral Act, 2022*, già citato si vedano le *Regulations and Guidelines for the Conduct of Elections, 2022* della Commissione elettorale.

<sup>47</sup> *Independent National Electoral Commission and Another v. Musa and 4 Others* (SC 228/2002) [2003] 10 (24 January 2003).

<sup>48</sup> Così la Corte «Until Section 222 is amended in accordance with Section 9(2) of the Constitution, it remains the constitutional yardstick upon which political association can become political parties». *INEC v. Musa*, cit.

<sup>49</sup> J. Kemmerzell, *Why there is no party ban in the South African Constitution*, in *Democratization*, 17, 2010, 692.

per “istituzionalizzare” la lotta politica. Tale fase, su cui non è possibile soffermarsi in questa sede, vide momenti di estrema criticità connessi non solo al raggiungimento degli accordi tra le due principali forze politiche che guidarono la transizione, ma anche con quei partiti che avanzavano aspirazioni “federaliste”<sup>50</sup>, il cui compromesso venne raggiunto solo a ridosso delle elezioni dell’aprile 1994<sup>51</sup>. Tra essi figurava il partito degli Zulu, l’*Inkhata Freedom Party* (IFP), nonché partiti autonomisti bianchi come l’*Afrikaner Volksfront* (AFV); in tal modo, alla capacità dell’ANC e del NP di includere nella transizione tali partiti, corrispose una normativa costituzionale che lasciò la più ampia libertà alle formazioni partitiche.

Infatti, la disciplina dei partiti politici risulta interamente ancorata alla libertà di associazione (art. 19) che li rende una *species* del *genus* diritto di associazione. Così, poter formare, partecipare ed esser parte di un partito politico si rivela come una delle libertà dei cittadini che sono «free to make political choices, ovvero to participate in the activities of, or recruit members for, a political party; and to campaign for a political party or cause». La formulazione dell’articolo evidenzia la linea di continuità tra associazionismo politico e promozione di una “causa”, dando il giusto risalto agli interessi che possono essere non adeguatamente rappresentati nelle istituzioni democratiche. Invece, i limiti alla formazione dei partiti si trovano nei principi costituzionali, ovvero nella non discriminazione, nell’eguaglianza, nonché nell’articolo 16, ossia sulla libertà di espressione che viene limitata in caso di «propaganda for war, incitement of imminent violence or advocacy of hatred that is based on race ethnicity, gender or religion [...]». La fonte primaria poco ha aggiunto alle norme costituzionali, come si evince dall’art. 1 dell’Electoral Commission Act, no. 51/1996; solo successivamente, la legislazione ha individuato la specificità del partito

---

<sup>50</sup> Si trattava di quelle formazioni, inizialmente riunite nella *Concerned South African Group* (COSAG) e successivamente nella *Freedom Alliance*, che cessarono di partecipare al forum negoziale, il *Multi Party Negotiation Process* (MPNP) nel 1993, ove ANC e NP definirono le due fasi del *multi-stage Constitution-making process*, scandite dall’adozione della *Interim Constitution* (IC) e *Final Constitution* (FC). Su cui cfr. R. Orrù, *La Costituzione di tutti: il Sudafrica dalla segregazione razziale alla democrazia della rainbow nation*, Milano, 1998, spec. capp. II e III. Sull’influenza in chiave comparata della transizione sudafricana si vedano: A. Arato, *The Adventures of the Constituent Power Beyond Revolutions?*, Cambridge, 2017, 233 ss.; J. Colón-Ríos, *Multi-Stage Constitution-Making: From South Africa to Chile?*, R. Dixon, T. Roux (eds.), *Constitutional Triumphs, Constitutional Disappointments. A Critical Assessment of the 1996 South African Constitution's Local and International Influence*, Cambridge, 2018, 294-311.

<sup>51</sup> L’accordo rappresentò l’aspetto più delicato dell’intera transizione e fu raggiunto grazie ad alcuni emendamenti alla *Interim Constitution* approvata nel dicembre del 1993: essi resero possibile una forma di autonomia per gli *afrikaner* (il *Volkstaadt*), mentre gli Zulu ottennero una nuova denominazione per la loro provincia (divenuta KwaZulu/Natal), il riconoscimento del Monarca Zulu e la possibilità che le costituzioni provinciali potessero prevedere istituzioni e ruolo delle autorità tradizionali; Accanto a ciò vennero rinforzati i deboli poteri provinciali, sia le loro competenze, sia il loro rapporto con la legislazione nazionale. Sul punto cfr. B. De Villiers, *The future of Provinces in South Africa – The Debate Continues*, Johannesburg, Konrad Adenauer Stiftung, Policy Paper n. 2, 1997, 4; N. Steytler, *The Withering Away of Politically Salient Territorial Cleavages in South Africa and the Emergence of Watermark Ethnic Federalism*, in G. Anderson, S. Choudhry (eds.), *Territory and Power in Constitutional Transitions*, Oxford, 2019, 225 ss.

politico nella partecipazione continuativa alle elezioni, nonché ha vincolato i loro statuti in modo esplicito al divieto di discriminazione, mentre è rimasta intatta la piena autonomia dei partiti quanto alla loro struttura interna, che rimane vincolata ai principi costituzionali<sup>52</sup>.

Il tema della discriminazione connessa all'attività politica dei partiti politici è stato recentemente sottoposto allo scrutinio della *Equality Court*<sup>53</sup> nel c.d. *Killing the Boer Case*; in tale giudizio, al partito *Economic Freedom Fighters* (EFF) è stata contestata la violazione della dignità umana e l'incitamento all'odio su base razziale ed etnico, in ragione dell'utilizzo di due slogan e inni propagandistici offensivi, in aperto contrasto con gli artt. 9 e 16 della Costituzione. La Corte non ha accolto i motivi del ricorrente (l'organizzazione non governativa *Afriforum*), in quanto l'origine dei due inni è direttamente connesso nella lotta contro l'apartheid, mentre il significato attuale viene rinvenuto nella lotta alle disuguaglianze che ancora persistono nel paese. In questo caso, l'*Equality Court* ha giustamente collocato la violazione costituzionale nell'art. 16, ma ha lasciato margini di esame per un ricorso, pur limitando il nesso tra *hate speech* e identità e finalità dei partiti politici<sup>54</sup>. Sul piano identitario, la Corte costituzionale è, invece, intervenuta

---

<sup>52</sup> J. Kemmerzell, *Why there is no party ban in the South African Constitution*, op. cit., 694. Le fonti a cui si fa riferimento sono l'*Electoral Commission Act No. 51 of 1996, art. 1*; *Electoral Laws Amendment Act, No. 34 of 2003, artt. 17 and 28*. La dottrina ha evidenziato una certa analogia con la legislazione tedesca, che prevede come requisito sostanziale la partecipazione alle elezioni. Cfr. F.R. Dau, *Costituzionalismo e rappresentanza. Il caso del Sudafrica*, Milano, 2011, 151-157. Quindi, la Costituzione permette la formazione di partiti etnici solo nel caso in cui le loro finalità non risultino in palese contrasto con i principi costituzionali e con la carta dei diritti dell'ordinamento. Così S. Woolman, *Freedom of Association*, in S. Woolman, M. Bishop (eds.), *Constitutional Law of South Africa, 2<sup>nd</sup> Edition*, Cape Town, 2014, 44-50.

<sup>53</sup> Le Equality Courts sono state istituite dal The Promotion of Equality and Prevention of Unfair Discrimination Act 4 of 2001 (Equality Act) sulla base dell'art. 9, par. 4 della Costituzione sudafricana che recita: «no person may unfairly discriminate directly or indirectly against anyone on one or more grounds in terms of subsection (3). National legislation must be enacted to prevent or prohibit unfair discrimination». La finalità dell'Equality Act è principalmente la lotta alle disuguaglianze e alle discriminazioni ereditate dal precedente regime; le Equality Courts, la cui giurisdizione è determinata dal richiamato Act, sono chiamate a svolgere un compito cruciale, ossia facilitare l'accesso alla giustizia per le vittime di discriminazioni, nonché nei casi di *hate speech* e *harassment* (art. 20). Nel sistema giudiziario sudafricano, le *Equality Courts* sono inquadrare a livello delle *Magistrates' Courts* e delle *High Courts*, che si riuniscono in tale veste qualora chiamate a giudicare le fattispecie individuate nell'Equality Act. Si ricorda, infine, che nel sistema di giustizia costituzionale sudafricano, parzialmente diffuso e con forti elementi di centralizzazione, tutte le corti possono sindacare le questioni di costituzionalità in via concreta, seppur la loro presentazione avviene solitamente a livello delle *High Courts*, come dimostra il ricorso qui riportato, effettuato presso la *Gauteng Division*. In dottrina cfr. N. Bolher-Muller, *The Promise of Equality Courts*, in *S. Afr. J. on Hum. Rts.*, 22, 2006, 380-404; C. Albertyn, B. Goldblatt, *Equality*, in S. Woolman, M. Bishop (eds.), *Constitutional Law of South Africa*, op. cit., 35-84 - 35-85. Per una ricognizione dei casi si vedano M. Hunter-Parsonage, C. Albertyn, *Emerging from the Shadows? The Equality Courts in South Africa*, National Research Foundation, South African Research Chair in Equality, Law and Social Justice, Research Report 1/2021, School of Law, University of the Witwatersrand.

<sup>54</sup> Infatti secondo la Corte: «However, it may well be that under a different inquiry, it may be found that the song is offensive, and undermining of the political establishment.

implicitamente in materia istituzionale, ovvero sul decentramento territoriale; infatti, se da un lato non viene impedita la formazione dei partiti etnici, dall'altro la loro identificazione in una *homeland* fu posta in discussione già all'indomani della transizione. Si tratta di due importanti giudizi che hanno coinvolto la Provincia del KwaZulu/Natal, in cui la Corte rilevò l'illegittimità costituzionale sia della Costituzione provinciale della suddetta provincia<sup>55</sup>, sia la legislazione in tema di istruzione (materia concorrente); nella prima la Corte limitò e circoscrisse l'autonomia degli enti decentrati, mentre nella seconda fu costretta ribadire che una materia "delicata" come l'istruzione non ricade tra le competenze esclusive provinciali<sup>56</sup>.

### 3.3 Etiopia: le criticità del partitismo etnico

Il caso etiope mostra i rischi e le criticità di un sistema partitico e costituzionale basato sull'etnicismo; infatti, gli autori della Costituzione del 1995 furono quei movimenti di liberazione nazionale su base unicamente etnica che portarono al collasso del regime militare del DERG. Tra tali partiti, il ruolo più importante venne assunto dal *Tigrean People's Liberation Front* (TPLF)<sup>57</sup> che creò una coalizione, l'*Ethiopian Peoples' Revolutionary Democratic Front* (EPRDF), all'interno della quale erano presenti quasi tutti gli altri movimenti di liberazione<sup>58</sup>. L'EPRDF, all'inizio della transizione, si dimostrò l'unica forza politica che potesse assumere una funzione centrale nel *drafting* della Carta transitoria (*Transitional Charter*)<sup>59</sup>, sulla cui base venne adottata la Costituzione etiope del 1995; anche quest'ultima fu opera dell'EPRDF a guida TPLF, viste le divergenze e gli scontri che ebbero luogo con il maggiore partito dell'opposizione, l'*Oromo Liberation Front* (OLF), risultato sostanzialmente escluso dalla stesura della Costituzione definitiva<sup>60</sup>. In questo modo l'EPRDF riuscì a mantenere il controllo delle

---

It may well be heard as a song that fails to celebrate the achievements made by democracy and the need for unity in the country» Sarà quindi interessante seguire tale caso per cercare di capire se nei successive giudizi le corti esamineranno il rapporto tra propaganda, hate speech e finalità dei partiti politici. *Afriforum v Economic Freedom Fighters and Others* (EQ 04/2020) [2022] ZAGPJHC 599; 2022 (6) SA 357 (GJ) (25 August 2022), par. 111.

<sup>55</sup> *Certification of the Kwazulu-Natal Constitution* (CCT15/96) [1996] ZACC 17; 1996 (11) BCLR 1419; 1996 (4) SA 1098 (6 September 1996).

<sup>56</sup> *In re: National Education Policy Bill No 83 of 1995* (CCT46/95) [1996] ZACC 3; 1996 (4) BCLR 518; 1996 (3) SA 289 (3 April 1996).

<sup>57</sup> Su cui J. Young, *Peasant Revolution in Ethiopia: The Tigray People's Liberation Front, 1975-1991*, Cambridge, 1997.

<sup>58</sup> L'EPRDF era composto da: *Tigray People's Liberation Front* (TPLF), *Amhara Democratic Party* (ADP), *Oromo Democratic Party* (ODP) e il *Southern Ethiopian People's Democratic Movement* (SEPDM). L'unica eccezione fu rappresentata dall'*Eritrean People's Liberation Front* (EPLF), che liberò l'omonima area e ottenne l'indipendenza nel 1993.

<sup>59</sup> A.P. Micheau, *The 1991 Transitional Charter of Ethiopia: A New Application of the Self-Determination Principle*, in *Case West. Reserve J. Int. Law*, 28, 1996, spec. 384-389.

<sup>60</sup> Infatti, l'EPRDF/TPLF riuscì formalmente ad integrare gli Oromo mediante un movimento, l'*Oromo People's Democratic Organisation* (OPDO), creato a partire dai soldati oromo catturati dal DERG e poi liberati dall'EPRDF. Le altre formazioni, seppur con un peso minore, erano la *All-Amhara People's Organization* (AAPO),

diverse regioni che vennero create rispecchiando prevalentemente la relativa omogeneità etnica, all'interno delle quali venne installato ciascun movimento "satellite"<sup>61</sup>.

Dalla configurazione della transizione è possibile comprendere perché la Costituzione del 1995 fosse ancorata all'etnicismo<sup>62</sup>; per tale ragione, la sovranità non viene riposta nel *demos* sovrano, bensì sulla sovranità dei *demoi*, ovvero delle *Nations, Nationalities and People of Ethiopia*. Di qui, la specificità dell'ordinamento etiope tra le esperienze costituzionali federali anche e soprattutto in relazione al fatto che tutte le *nationalities* sono titolari del diritto a secedere, secondo la procedura disposta dall'art. 39 della Costituzione<sup>63</sup>.

L'etnicismo partitico ha prodotto una copertura costituzionale molto vaga senza porre alcun limite formale; infatti, l'art. 31 recita che «every person has the right to freedom of association for any cause or purpose. Organizations formed, in violation appropriate laws, or to illegally subvert the constitutional order, or which promote such activities are prohibited». Quindi, è il legislatore che attua quella normativa tanto in tutela della libertà di associazione, ma soprattutto nella sua limitazione, come pare evincersi dalla normativa costituzionale, se si considera il "peso" del secondo periodo dell'art. 31. In effetti, sono state adottate due *Proclamations* sulla formazione dei partiti: si tratta delle *Proclamation 578/2008* e *662/2009*, attualmente contenute nella *Proclamation 1162/2019*<sup>64</sup>, *Ethiopian Election, Political Parties Registration, and Election Ethics*. La normativa etiope identifica il partito politico nella sua funzione elettorale, in modo non dissimile da quanto visto nei due casi precedenti, tuttavia appare molto più ricca per via della distinzione tra *nationwide* e *regional political party*: per i primi è necessario che non più del 40% dei fondatori del partito siano residenti in uno Stato regionale, mentre i rimanenti in almeno altri quattro, con una soglia minima del 15%; in modo simmetrico, per i partiti regionali è previsto che almeno il 60% dei fondatori risieda nello stesso Stato regionale. Il criterio di residenza

---

l'Ethiopian Democratic Action Group (EDAG), l'*Islamic Front for the Liberation of Oromia* (IFLO) e il *Gedeo People's Democratic Organisation* (GPDO). Cfr. S.F. Joireman, *Opposition Politics and Ethnicity in Ethiopia: We Will All Go Down Together*, in *The J. of Mod. Afr. Stud.*, 35, 1997, 387-407.

<sup>61</sup> Le elezioni che accompagnarono la transizione, del 1992 e del 1995, furono contrassegnate da svariati episodi di violenza e formalizzarono l'egemonia del TPLF/EPRDF. T. Lyons, *Closing the Transition: the May 1995 Elections in Ethiopia*, in *The J. of Mod. Afr. Stud.*, 34, 1996, 121-142

<sup>62</sup> La dottrina è ormai vasta tra cui si segnala l'efficace sintesi di D. Abebe, *The Ethiopian Constitution and Ethnic Federalism*, in T. Ginsburg, A.Z. Huq (eds.), *From Parchment to Practice Implementing New Constitutions*, Cambridge, 2020, 281 ss.

<sup>63</sup> Clausola di secessione introdotta dal TPLF per "rassicurare" gli altri gruppi etnici in merito alla loro sovranità. Su questo aspetto si rimanda alla dottrina, ex multis: A. Habtu, *Multiethnic Federalism in Ethiopia: A Study of the Secession Clause in the Constitution*, in *Publius*, 35, 2005, 313-335. In chiave comparata cfr. F. Palermo, *Towards a Comparative Constitutional Law of Secession?*, G. Delledonne, G. Martinico (eds.), *The Canadian Contribution to a Comparative Law of Secession*, Cham, 2019, 265 ss.

<sup>64</sup> *Proclamation No. 578/2008, Revised Political Registration Proclamation; Proclamation No. 662/2009, Proclamation on the Electoral Code of Conduct for Political Parties; Proclamation No. 1162/2019, Ethiopian Election, Political Parties Registration, and Election Ethics*.

può indicare un tentativo di superamento del criterio etnico e linguistico, per favorire l'integrazione tra più gruppi<sup>65</sup>; tale finalità sembra essere suggerita dai limiti alla registrazione dei partiti, tra cui appare anche quello della disseminazione dell'odio etnico e identitario<sup>66</sup>. Inoltre, la conferma verso la penetrazione dell'attività normativa in relazione alla struttura dei partiti viene offerta dalla regolazione, nel dettaglio, del contenuto degli statuti e della *membership*, così come dal dovere di fornire "informazioni" sull'attività politica e finanziaria<sup>67</sup>.

La prassi sembra evidenziare problemi e criticità dell'etnicismo partitico a seguito delle proteste degli Oromo del 2018 e del conflitto civile avvenuto nel Tigray (2020-2022). Il cambiamento degli equilibri all'interno dell'EPRDF ha prodotto non solo l'esclusione del TPLF, ma una metamorfosi dello stesso partito dominante; infatti, dall'unione dei partiti che componevano l'EPRDF si è giunti alla formazione del *Prosperity Party* (PP), per tentare di affievolire i contrasti tra i partiti etnici e le loro milizie ma, allo stesso tempo, ha conferito maggior potere al Primo ministro oromo Abiy Ahmed a cui è conseguita un'ulteriore centralizzazione del potere nelle mani della Federazione<sup>68</sup>.

#### 4. Conclusioni: democrazia "militante" à la africaine e partecipazione politica "prima e dopo" i partiti

I tre casi presi in esame mostrano un'ampia varietà di soluzioni costituzionali nella limitazione dell'associazionismo partitico. Il caso nigeriano presenta una normativa costituzionale che identifica l'etnicismo partitico come una minaccia alla democrazia costituzionale; diversamente, il Sudafrica, nel superamento del regime dell'apartheid, garantisce il pluralismo partitico anche per quelle formazioni a carattere identitario, mentre a livello istituzionale è stata la Corte costituzionale, implicitamente, a negare l'identificazione tra territorio e minoranze. L'ordinamento etiope, invece, che si fonda sull'etnicismo territoriale, dimostra come il conflitto politico basato sull'identità culturale e linguistica non cessi; anzi, recentemente si è assistito

---

<sup>65</sup> *Proclamation* No. 1162/2019, artt. 64-65. È interessante notare come il criterio di residenza rappresenti il criterio fondamentale, in un ordinamento che, invero, ha lasciato ad esso poco spazio, vista la prevalenza a livello di principi fondamentali dell'identificazione etnica, visto che sono le *nationalities* i titolari dei diritti all'autodeterminazione.

<sup>66</sup> Che appare dal punto di vista normativo un controsenso, visti i forti tratti etnici soprattutto delle Costituzioni subnazionali. Ad ogni modo, tale lettura appare supportata anche dalla possibilità di formare diverse alleanze, quali la coalizione (contraddistinte dalla temporaneità dell'alleanza), il fronte (unione di partiti, ove questi mantengono la propria personalità giuridica) e l'unione (dove la personalità giuridica dei partiti precedenti cessa di esistere). *Ibidem* artt. 91-95.

<sup>67</sup> *Ibidem*, artt. 69, par. 1(c), 86, par. 2(b), 76, 79 e 78.

<sup>68</sup> Come correttamente osservato da A. Fiseha, *Federalism, devolution and territorially-based cleavages in Africa. Does institutional design matter?*, in C.M. Fombad, A. Fiseha, N. Steytler (eds.), *Contemporary Governance Challenges in the Horn of Africa*, op. cit., 97-100; Z.A. Ayele, *Constitutionalism and Electoral Authoritarianism in Ethiopia. From EPRDF to EPP*, in in C.M. Fombad, N. Steytler (eds.), *Democracy, Elections, and Constitutionalism in Africa*, op. cit., 175, 190-194.

più volte a conflitti che hanno quasi portato alla rottura dell'ordinamento. Di qui, è possibile sostenere che gli ordinamenti costituzionali africani mostrino un paradosso, in quanto da un lato riconoscono l'estrema eterogeneità culturale e linguistica, dall'altro limitano l'etnicismo nella sua dimensione politica e rappresentativa; i casi esaminati, sono significativi anche per aver adottato soluzioni federali, ordinamenti in cui tale pluralismo dovrebbe essere maggiormente garantito.

Tuttavia, l'analisi di questa linea di tensione che attraversa il costituzionalismo e la cultura costituzionale dell'Africa subsahariana sarebbe incompleta se non si ponesse lo sguardo verso altre soluzioni normative che hanno trovato conforto in alcuni recenti giudizi delle corti apicali. Infatti, se è vero che all'associazionismo partitico è preclusa l'attività su base etnica, è anche vero che forme alternative di partecipazione e di inclusione delle comunità - soprattutto periferiche<sup>69</sup> - risultino necessarie. D'altronde, è stato evidenziato come nelle fasi costituenti (specialmente in Sudafrica), i partiti non esaurivano interessi e soggetti del pluralismo e, ad esempio, molta enfasi è stata posta su diverse forme di partecipazione, quali i *public hearings*. Tale fenomeno è stato oggetto di analisi dalla dottrina politologica e costituzionalistica soprattutto nella fase costituente<sup>70</sup>, ma ulteriori spunti di ricerca vengono forniti dall'applicazione del principio "democratico-partecipativo". Questo, infatti, pone diverse problematiche se si considera che la partecipazione delle comunità rurali si traduce spesso nell'influenza delle autorità tradizionali nel *decision-making*<sup>71</sup>, mentre i legislatori tendono a non formalizzare queste forme di democrazia partecipativa, che costituiscono obblighi costituzionali sia a livello di principio sia a livello procedurale<sup>72</sup>. Un esempio a livello di produzione normativa giunge dalla Corte costituzionale sudafricana che, in varie occasioni, ha sottolineato il dovere del legislatore di dare concretezza a tali prescrizioni costituzionali<sup>73</sup>, non nella funzione di sostituire il Parlamento, piuttosto ha sostenuto che «the public participation in the legislative process, which the Constitution envisages, is supposed to supplement and enhance the democratic nature of general elections and majority rule»<sup>74</sup>; l'importanza del *public involvement* si evince, ad esempio, dalla recente dichiarazione di incostituzionalità del *Traditional and Khoi-San Leadership Bill*, nella quale la Corte ha evidenziato

<sup>69</sup> Si consiglia il saggio di O. Fuo, *Public participation in decentralised governments in Africa: Making ambitious constitutional guarantees more responsive*, in *Afr. H. Rts Law J.*, 15, 2015, 167-191.

<sup>70</sup> T. Abbiate, M. Böckenförde, V. Federico (eds.), *Public Participation in African Constitutionalism*, London, Routledge, 2017; A. Hudson, *The Veil of Participation. Citizens and Political Parties in Constitution-Making Processes*, Cambridge, 2021, 39 ss.

<sup>71</sup> C. Logan, *The roots of resilience: exploring popular support for African traditional authorities*, in *African Affairs*, 112, 2013, 353-376

<sup>72</sup> Ad esempio: *Constitution of Kenya, 2010, art. 10, par. 2; Constitution of the Republic of South Africa, 1996, art. 59 e 70.*

<sup>73</sup> "L'intensità" della partecipazione, secondo la Corte, deve essere basata sul principio di ragionevolezza. *Doctors for Life International v Speaker of the National Assembly and Others* (CCT12/05) [2006] ZACC 11; 2006 (12) BCLR 1399 (CC); 2006 (6) SA 416 (CC) (17 August 2006), parr. 123-126.

<sup>74</sup> *Merafong Demarcation Forum and Others v President of the Republic of South Africa and Others* (CCT 41/07) [2008] ZACC 10; 2008 (5) SA 171 (CC); 2008 (10) BCLR 968 (CC) (13 June 2008), par. 50.

che «the importance of public participation in South Africa cannot be understated [...] acts as a safeguard to prevent the interests of the marginalised being ignored or misrepresented»<sup>75</sup>. Alla Corte sudafricana, ha fatto eco quella kenyota, nel noto giudizio sulla revisione costituzionale dichiarata illegittima per motivi procedurali, tra cui il distorto utilizzo della partecipazione da parte delle *élite* politiche<sup>76</sup>. Tali giudizi, sempre più frequenti, aprono ulteriori spunti di riflessione su un aspetto del costituzionalismo dell’Africa subsahariana, ossia sulla formalizzazione delle procedure<sup>77</sup> per dare seguito al principio partecipativo che spesso trova una solida garanzia a livello costituzionale.

Adriano Dirri  
Dip.to di Scienze Politiche  
LUISS Guido Carli  
[adirri@luiss.it](mailto:adirri@luiss.it)

---

<sup>75</sup> Le implicazioni di questo giudizio sono molte, dal monito al legislatore al limite temporale per porvi rimedio, al *reasoning* “non-eurocentrico” che la Corte offre. *Mogale and Others v Speaker of the National Assembly and Others* (CCT 73/22) [2023] ZACC 14; 2023 (9) BCLR 1099 (CC) (30 May 2023), par. 3.

<sup>76</sup> *The Supreme Court of Kenya, The Attorney General & 2 others v. David Ndi & 79 Others*, sc. *Petition no. 12 of 2021*, 31 March 2022. Sul tema cfr. S.A. Genga, *In Kenya, Is Public Participation in Governance Purely Cosmetic?*, in *Jurist*, September 12, 2023.

<sup>77</sup> Come indicano recentemente T.I. Odeyemi, D.T. Olorunshola, B.S. Ajibola, *Turning public engagement into standard practice: institutionalisation in the work of the South African Parliament*, in *The Journal of Legislative Studies*, 29, 3, 2023, 406-424.

