



A. BOURNE, *Democratic Dilemmas: Why democracies ban political parties*, London, Routledge, 2018, pp. 280*.

‘Why do some democracies respond to the dilemma posed by anti-system parties by banning them, while other democracies do not?’ (p. 2).

Questa domanda è posta al centro dello studio sul divieto dei partiti politici dalla prof.ssa della Roskilde University (Danimarca) Angela Bourne, la quale nel suo recente volume *“Democratic Dilemmas: Why democracies ban political parties”*, pur non proponendo una risposta definitiva al problema, tenta di svelare alcuni paradossi ad esso legati.

La difesa della democrazia dai partiti antisistema è uno degli argomenti classici nella dottrina giuspubblicistica, data la sempre maggiore circolazione del modello di “democrazia protetta” caratterizzato dalla specifica disciplina di difesa, a livello costituzionale o legislativo, dall’“opposizione antisistema”. Ancora oggi la questione delle misure applicabili contro le tendenze eversive nelle democrazie pluraliste rappresenta un argomento “caldo”: infatti, si pensa come le istituzioni democratiche contemporanee vengano messe, se non in crisi, sicuramente sotto *stress* dai pericoli emergenti, come la crescita delle forze populiste.

Se lo scioglimento del partito antisistema rappresenta una *extrema ratio*, allora quali sono le misure alternative per la protezione della rappresentanza, e, ancora più rilevante, quali sono le motivazioni di fondo che determinano la necessità di ricorso al divieto e non ad altre strategie?

Il volume recensito esamina come le democrazie europee risolvano i dilemmi che i partiti anti-sistema pongono di fronte alle comunità democratiche: controllo o

* Contributo sottoposto a *peer review*.

autonomia, “sicurezza *vs* libertà”, esclusione dal dibattito o integrazione nel sistema, divieto o altre misure? Più specificatamente, l’Autore cerca di rispondere al perché le moderne democrazie prendano la decisione di bandire i partiti politici. Il problema sembra più complesso per le democrazie pluraliste poiché la repressione dell’estremismo politico, giustificata dall’esigenza di difesa dell’ordinamento costituzionale, entra in conflitto con le basi del metodo democratico, ovvero con la libera concorrenza fra le forze politiche, e può provocare uno scivolamento verso la concezione anti-pluralista dello spazio costituzionale. Come sottolinea l’Autore, se da un lato, i divieti dei partiti possono “proteggere” le democrazie da gruppi ritenuti in grado di minare il sistema democratico o i suoi valori fondamentali, l’integrità territoriale o la sicurezza dello Stato, allo stesso tempo, «*proscription risks undermining foundational liberal democratic commitments to free association, free speech and the representation of all citizens in the public sphere*» (p.2).

Per la prof.ssa Bourne questo non è il primo lavoro dedicato al tema della ‘*militant democracy*’: si è occupata infatti di questo tema negli ultimi dieci anni e ha prodotto molteplici contributi scientifici – *working papers*, articoli scientifici e capitoli di libri – riguardanti il problema della ‘*party proscription*’. Le sue ultime ricerche condotte in questo ambito si sono focalizzate sulle prassi di divieto dei partiti politici nelle democrazie europee, compresi gli aspetti come le procedure istituzionali, le motivazioni e le conseguenze di tali decisioni. Il volume “*Democratic Dilemmas...*” pubblicato nel 2018, dunque, rappresenta la sua prima opera completa e robusta che riassume tutte le precedenti indagini sul tema spesso trascurato dagli studiosi di istituzioni politiche comparate. Infatti, il presente volume è stato pubblicato dalla *Routledge* nella nuova collana *Research in Extremism and Democracy* che, nell’obiettivo di riempire questa lacuna, raccoglie studi accademici volti a scoprire in che modo e in quale misura i gruppi estremisti possono rappresentare una grave minaccia per le comunità democratiche.

Il volume si apre con un breve excursus sulla prassi di proibizione dei partiti politici negli ordinamenti democratici europei. Dopo una disamina dei casi di partiti banditi in Europa tra il 1945 e il 2015 (v. Introduzione), la ricerca si rivolge agli aspetti teorici del tema, per valutare le spiegazioni che la dottrina delle “democrazie protette” ha sviluppato fino ad oggi sul perché alcune democrazie abbiano vietato i partiti (Capitolo I). Infatti, come nota l’Autore, la proibizione o “lo scioglimento” dei partiti politici, così come le altre misure che sanzionano i comportamenti volti a scardinare l’ordinamento democratico stesso e, in modo particolare, i suoi principi e i valori fondamentali, rientrano nel paradigma di “*militant democracy*” (p. 15). Tuttavia, avverte Bourne, in questa prospettiva la questione del divieto dei partiti politici ‘nemici dello Stato o della Costituzione’ spesso risulta inquadrata, nel dibattito sia accademico che pubblico, all’interno della polemica “democrazia protetta *vs* democrazia pluralista pura”, che si

concentra sugli aspetti legali e lascia fuori quelli che riguardano le costruzioni discorsive (come “*threatening issues*”) o le dinamiche della competizione democratica (p. 17).

Lo studio dei casi concreti rappresenta l’elemento centrale della ricerca, pertanto, una parte significativa del testo è dedicata ad esso (i capitoli da III a V si concentrano sulle esperienze distintive delle tre democrazie europee; preceduti da una panoramica sulla disciplina costituzionale e legislativa riguardante lo scioglimento dei partiti antisistema negli Stati selezionati dall’Autore, v. Capitolo II). L’Autore sviluppa la sua argomentazione con riferimento ai tre tipi di *case* – il divieto di partito, la legalizzazione di partito e il divieto di partito respinto – che hanno avuto luogo in tre democrazie europee avanzate: in Spagna (per quanto riguarda la vicenda di *Herri Batasuna*, nel 2003, e i suoi successori, Bildu, 2011, e Sortu, 2012), nel Regno Unito (*Sinn Féin*, 1956, e *Republican Clubs*, 1967) e in Germania (Partito socialista del Reich, 1952, e Partito nazional-democratico tedesco, 2003, 2017). Cercando di affrontare il problema dell’opposizione anticostituzionale, lo studio mette a confronto cinque casi del divieto (riuscito o fallito) del partito considerato sovversivo, per poi individuare quei fattori che hanno portato all’assunzione di tale decisione o al suo rovesciamento.

Il fatto che i procedimenti contro i partiti considerati pericolosi variano da Paese a Paese rende estremamente difficoltosa l’opera di ricostruzione scientifica e rende maggiore lo sforzo, intrapreso dall’Autore del volume, nel fare un’analisi comparatistica delle varie esperienze. Si tratta di casi che differiscono per molti aspetti: per quanto riguarda la *ratio* di divieto, in Spagna e Gran Bretagna la proibizione è stata una parte importante delle risposte dello Stato alla violenza paramilitare dei gruppi secessionisti, quali l’ETA e l’IRA, mentre in Germania queste misure repressive sono state per lo più dettate dal bisogno di liberarsi dal retaggio del passato – è una impostazione che oramai accomuna le democrazie transitate da un precedente sistema autoritario (v. p. 3).

Di conseguenza, anche il modo con cui, nella dottrina nazionale di questi Paesi, sono stati individuati i “partiti antisistema” varia considerevolmente (si pensa alle due vie principali, cioè sulla base di un programma politico incompatibile con i principi liberal-democratici o sulla base di provato carattere violento della sua azione). A questo punto, un esempio importante è rappresentato dalla legislazione spagnola sui partiti politici del 2002 che prevede lo scioglimento dei partiti le cui azioni siano caratterizzate da comportamenti illeciti elencati nell’art. 9 LOPP. Come scrive l’Autore del volume, la decisione di concentrarsi sulla condotta (“*focus on conduct*”) nella Legge sui partiti riflette un rifiuto consapevole del modello tedesco della “democrazia protetta” da parte del legislatore spagnolo: “*In contrast to the German model of militant democracy, which permitted the proscription of parties for espousing anti-constitutional ideas, the Spanish model is, then... an ‘open’ or*

'tolerant' model, in which all ideas and political projects could be pursued... so long as it was done using democratic procedures set out in the constitution" (p. 42).

Allo stesso tempo, sia la disciplina sul divieto dei partiti antisistema sia il modello di "democrazia protetta" hanno avuto un notevole sviluppo. In particolare, nelle democrazie avanzate, il modello di "democrazia protetta" ha visto, grazie alla prassi delle Corti Costituzionali e della Corte EDU (*Refah Partisi et al v. Turkey*, 2001, *Sentencia del Tribunal Constitucional 62/2011*, *BVerfG, Urteil des Zweiten Senats 17.01.2017-2 BvB 1/13*, v. l'elenco delle Sentenze selezionate dall'Autore, p. 241), un'evoluzione verso una maggiore garanzia di pluralismo politico per cui, al controllo sui fini dei partiti, si preferisce sempre di più il controllo sul loro operato e sulle capacità di mobilitazione. Un esempio lampante di tale mutamento è rappresentato dalla pronuncia del Tribunale costituzionale federale tedesco sulla costituzionalità del Partito nazionaldemocratico di Germania (NPD), in cui viene respinta la messa al bando del partito di estrema destra, in quanto: *"the Court concluded there was not evidence of sufficient weight indicating the NPD could achieve its objectives"* (p. 141).

Sulla scia degli studi di teoria della democrazia e dei sistemi politici comparati (si noti, tra l'altro, come il titolo del volume richiama l'opera classica del politologo statunitense Robert Dahl, *Dilemmas of Pluralist Democracy*, 1982) e, adottando una prospettiva sociologica, la prof.ssa Bourne cerca di elaborare una "teoria di media portata" (*middle-range theory*) sul divieto del partito antisistema e, partendo da un dato empirico, propone una serie di ipotesi che vengono verificate nel suo studio dei casi. Si tratta di una ricerca esplorativa che non si limita né alla semplice descrizione delle procedure previste in vari Paesi per lo scioglimento dei partiti antisistema, né all'esposizione della sola giurisprudenza in materia.

Dunque, per analizzare ogni caso di divieto nelle democrazie europee Bourne si ricorre alle ipotesi relative alla "*securitization*", ai *veto-players* e all'atteggiamento del partito antisistema verso l'uso della violenza, analizzando vari aspetti del problema sotto diverse angolazioni. In particolare, l'Autore si rivolge:

- 1) al behaviorismo e alla teoria dei *veto players* nello studio dei processi deliberativi (Bourne cerca di rispondere ad interrogativi quali: chi incide in maniera determinante sulla decisione di divieto dei partiti nella fase di iniziativa e deliberativa del procedimento o nell'eventuale appello);
- 2) al paradigma di '*securitization*' di B. Buzan per l'analisi delle strategie discorsive ("*framing*") che mirano a "giustificare" nello spazio pubblico lo scioglimento del partito (in che modo i partiti antisistema possono essere "disegnati" come pericolo esistenziale della democrazia o dello Stato in maniera condivisibile da tutti gli attori politicamente

rilevanti; e come l'atteggiamento ambiguo del partito antisistema verso l'uso della violenza può influire su questa percezione);

3) alle principali teorie *office-seeking*, cioè di formazione di coalizioni politiche, per valutare gli incentivi per i partiti tradizionali a cooperare nell'intento di escludere le forze antisistema dall'arena politica attraverso le strategie di un *cordon sanitaire*.

Inoltre, per quanto riguarda le misure alternative ai divieti dei partiti, in particolare, quelle che mirano a ostacolare una rappresentanza politica delle forze antisistema, l'analisi di Bourne non solo si rivolge alle dinamiche interpartitiche caratterizzate da "convenzioni" (si v. il Capitolo VII), ma anche alla capacità dei sistemi elettorali di contrastare le spinte centrifughe e impedire – grazie, soprattutto, alle formule maggioritarie e alle soglie di sbarramento – che i piccoli partiti estremisti possano entrare nel Parlamento nazionale o nelle Assemblee regionali (Capitolo VI). Così, gli ultimi due capitoli del libro (VI e VII) si concentrano sulla questione dell'efficacia delle misure alternative. Secondo Bourne, l'esclusione dal processo di formazione del Governo è un meccanismo più efficiente rispetto alla selettività del sistema elettorale: "*Without the ability to directly influence legislation or government policy, anti-system parties are unlikely to threaten democratic institutions, practices and values*" (p. 198).

Nelle conclusioni l'Autore cerca di mettere a confronto i risultati delle indagini sviluppate nelle pagine precedenti e sintetizza le principali osservazioni. Analizzando la prassi in materia a livello nazionale e regionale (Paesi Baschi, Irlanda del Nord, i *Bundesländer* della Germania) e i *database* sulle dinamiche elettorali e interpartitiche in tre Paesi e facendo uso dei documenti e delle pubblicazioni della stampa che descrivono il dibattito pubblico sul tema, l'Autore perviene alle seguenti considerazioni generali: 1) la capacità dei partiti tradizionali di "etichettare" le forze antisistema come minacce esistenziali gioca un ruolo cruciale nella decisione di bandire il partito estremista, mentre, al contrario, la disponibilità dei partiti *mainstream* di pervenire a un accordo sulla necessità di instaurare un dialogo politico con le forze estremiste comporta l'eventuale legalizzazione dei partiti successori dei movimenti antisistema; 2) nei procedimenti che prevedono una sequenza di più fasi in cui partecipano i vari attori politici (*vs single-veto-player system*) si osserva una maggiore probabilità di fallimento del divieto; 3) maggiore è l'ambiguità sull'atteggiamento del partito nei confronti dell'utilizzo della violenza, più diventa probabile il ricorso alla misura dello scioglimento di un partito estremista.

Nel complesso, il libro "*Democratic Dilemmas: Why democracies ban political parties*" rappresenta un importante contributo al dibattito sull'opportunità o meno di bandire i partiti antisistema nelle democrazie pluraliste. Lo studio della prof.ssa Bourne è un'opera originale e innovativa sotto molti aspetti, sia per quanto riguarda la scelta degli approcci adottati per lo studio del fenomeno, sia per l'intento di fornire un quadro esplicativo (se

non una teoria) dei processi decisionali riguardanti la cessazione dell'attività e lo "scioglimento" dei partiti antisistema.

Infine, lo studio delle prassi sul divieto dei partiti antisistema, contribuisce al dibattito sull'opportunità e l'efficacia dei meccanismi "protettivi" dell'ordinamento liberal-democratico, spiegando come alcuni fattori – quali gli assetti decisionali, le regole di competizione democratica, oppure la costruzione del discorso pubblico sulla sicurezza (*the 'grammar of security'*) – possano determinare l'inclusione o, al contrario, la messa al bando e l'emarginazione delle forze politiche estremiste. Una riflessione su questo tema sembra particolarmente opportuna, soprattutto alla luce dell'avanzamento dei populismi e dell'indebolimento delle *partisanship* tradizionali. Come scrive l'Autore del volume, le complesse sfide legate ai dilemmi posti dai partiti anti-sistema *«have emerged intermittently over the post-World War II period and are likely to continue to do so in an era where populist parties and movements question core principles and values of the liberal democratic model, if not the legitimacy of liberal democracy itself»* (p. 13).

Ilmira Galimova