

FABIO FEDE – STEFANO TESTA BAPPENHEIM

*LO SCIoglimento DEI PARTITI ANTISISTEMA  
IN UN'OTTICA COMPARATA*

SOMMARIO: 1. La Turchia – 2. La Francia – 3. La Germania – 4. La Corte Europea per i Diritti dell'Uomo – Conclusioni

## **Introduzione**

L'attuale, crescente diffusione in tutta Europa di partiti 'antisistema' evidenzia la permanente e costante rilevanza di questo tema<sup>1</sup> che, quantunque non di nascita recente, essendo stato già da lungo tempo oggetto di studio e riflessione da parte della dottrina, resta di strettissima attualità, come dimostrano i molteplici interventi del BVerfG relativamente al Partito neonazista, che negli ultimissimi anni, dopo il 2 BvE 11/12, si sono susseguiti e moltiplicati: 2 BvE 4/13, del 17 settembre 2013; 2 BvB 1/13, del 28 gennaio 2014; 2 BvE 4/13, del 25 febbraio 2014; 2 BvE 3/12, del 6 maggio 2014; 2 BvE 2/14, del 15 luglio 2014.

Tutto ciò dimostra la giusta importanza di studiare “qual è la nozione e il contenuto del diritto alla sicurezza di cui ogni ordinamento si fa, esplicitamente o implicitamente, carico, anche in assenza di espresse proclamazioni costituzionali”<sup>2</sup>.

Ci si deve chiedere innanzitutto se questa libertà possa e debba essere

---

<sup>1</sup> Cfr., per una panoramica sul tema, più generale, dei partiti antisistema, I. NICOTRA, *Democrazia convenzionale e partiti antisistema*, Giappichelli, Torino 2007; S. CECCANTI – D. TEGA, *La protezione della democrazia dai partiti antisistema: quando un'esigenza può diventare un'ossessione*, in AA.VV., *Democrazie protette e protezione delle democrazie*, Giappichelli, Torino 2005, pp. 37 ss.

<sup>2</sup> G. GUIDI, *La Corte europea dei diritti dell'uomo tra libertà e autorità*, in *Percorsi costituzionali*, 2008, 1, p. 109.

offerta anche a chi si proclami *expressis verbis* suo avversario e non nasconda il proposito di eliminarla, una volta giunto al potere.

Tutti i cittadini, infatti, hanno diritto – *theorica facie* – ad opporsi al sistema politico esistente, esercitando il proprio diritto all’opposizione, cosa comunque diversa dal diritto di resistenza<sup>3</sup>.

Superato un certo limite, quest’opposizione potrebbe costituire *in se ipsa* una minaccia concreta per la sicurezza dello Stato<sup>4</sup>?

La possibilità, in un sistema democratico, di procedere allo scioglimento di un partito antisistema è stata dibattuta in dottrina<sup>5</sup>. Tocqueville notava che “non possiamo nasconderci che l’illimitata libertà di associazione, in politica, è, fra tutte le libertà, l’ultima che un popolo possa sopportare: se non lo fa cadere nell’anarchia, essa gliela fa sempre rasentare”<sup>6</sup>.

Kelsen, dal canto suo, considera i partiti politici come “uno degli elementi più importanti della democrazia reale”, constatando come ogni questione politica abbia un certo numero di risposte possibili, differenti se non opposte, sicché, ove queste non venissero ben definite e strutturate, il dibattito non sarà possibile, poiché, nel caos, la volontà generale non potrebbe emergere.

<sup>3</sup> Cfr. P. RIDOLA, *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, Giappichelli, Torino 2011.

<sup>4</sup> “*Si la liberté se ramène forcément par le jeu des nécessités de la politique et des lois de la société à ce cadre, soyons au moins conscients que nous formulons ainsi l’invers même de la liberté. Car que signifie une liberté qui n’est pas celle de remettre en question des normes et des limites? Que signifie une liberté qui n’est pas aussi la possibilité d’être contre? Que signifie une liberté qui n’est pas reconnaissante de la liberté de l’autre, contre laquelle on se heurte et peut-être qui vous combat, et peut-être risque de détruire votre liberté? Que signifie une liberté qui est une pratique normalisée, dont les résultats sont connus d’avance? Que signifie une liberté qui ne comporte pas des risques et qui ne se heurte pas à son inverse? Que signifie une liberté qui n’est pas l’affrontement à la nécessité, et donc, dans le cadre politique, un combat contre l’ennemi de ma liberté?*”, P. ESPLUGAS, *L’interdiction des partis politiques*, in RFDC, XXXVI, 1999, p. 677.

<sup>5</sup> V. J.J. ROUSSEAU, *Du contrat social*, II, 3; M. OSTROGORSKI, *La démocratie et les partis politiques*, Seuil, Paris 1979; B. LANZ, *Positivismus, Werterelativismus und Demokratie bei Hans Kelsen*, Lanz, Berlin 2007; A. SOMEK, *Soziale Demokratie: Jean Jacques Rousseau, Max Adler, Hans Kelsen und die Legitimität demokratischer Herrschaft*, Verlag Österreich, Wien 2001; H. DREIER, *Rechtslehre, Staatssoziologie und Demokratietheorie bei Hans Kelsen*, Nomos, Baden Baden 1986.

<sup>6</sup> A. DE TOCQUEVILLE, *Scritti politici*, p. 38.

Per questa ragione, dunque, onde trionfi una risposta fra le varie possibili, i cittadini che la sostengono debbono imperativamente raggrupparsi, giacché il singolo individuo che restasse isolato non potrebbe acquisire nessuna influenza reale sulla formazione della volontà generale.

Secondo Kelsen, la democrazia ha per conseguenza inevitabile la costituzione di uno Stato di partiti (*Parteienstaat*), ciò che è uno degli aspetti maggiormente innovatori del pensiero kelseniano.

Con il *Parteienstaat* si rompe radicalmente con lo schema classico; infatti, lungi dall'essere un ostacolo/filtro fra il popolo sovrano e le istituzioni, i partiti politici sono una cinghia di trasmissione, la quale permette una relazione nei due sensi.

Grazie ai partiti politici l'individuo non è più isolato, e può così influenzare la volontà generale, e, nel senso inverso, grazie all'intermediazione dei partiti l'individuo è informato dei grandi dibattiti, il che gli permette di formarsi un'opinione e di partecipare alla costruzione della volontà generale.

L'individuo isolato non può esercitare alcuna influenza, però il partito politico può fargli acquistare un'influenza reale sulla formazione della volontà generale, e ciò costituisce una delle funzioni proprie dei partiti<sup>7</sup>.

Quest'ultimo elemento influenzerà Carl Schmitt, che, nella *Teoria della Costituzione*, scrive: "Non c'è democrazia senza partiti, ma unicamente perché non c'è democrazia senza opinione pubblica e senza il popolo continuamente presente"<sup>8</sup>.

Quantunque volesse basare la democrazia sui partiti, però, Kelsen era consapevole del fatto che essi non hanno sempre un funzionamento interno democratico.

Per Kelsen il *Parteienstaat* può funzionare democraticamente solo se il funzionamento democratico è assicurato all'interno dei partiti, il cui ruolo è essenziale per la democrazia.

---

<sup>7</sup> Cfr. R. PELLOUX, *Les partis politiques dans les constitutions d'après-guerre*, in RDP, 1934, pp. 242 ss.; W. VITZTHUM, *La démocratie des partis politiques en Allemagne*, in RFDC, 1996, pp. 408 ss.; P. AVRIL, *Essais sur les partis politiques*, Payot, Paris 1990, pp. 110 ss.

<sup>8</sup> Cfr. G. STELLA, *Parlamentarismo e governabilità in Carl Schmitt*, in *Lo Stato*, 1/2012, pp. 98 ss. Occorre, peraltro, ricordare che Kelsen viveva l'esperienza del *Parteienstaat* austriaco, ossia di quello che poteva considerarsi il sistema di partiti più forte all'epoca in Europa, mentre Schmitt osservava la fenomenologia partitica disgregatrice della Germania di Weimar.

Fin dalla nascita della Repubblica di Weimar, l'idea di mettere al bando i nemici della Costituzione fu un punto centrale di Carl Schmitt, che ne parla già nel suo libro del 1921 sulla dittatura<sup>9</sup>, ove rimprovera ai costituenti weimariani di non aver preso nella dovuta considerazione il pericolo del nemico politico, dimenticandosi così di proteggere la Repubblica di Weimar dagli avversari della democrazia. Il 1932 lo vede sostenere nuovamente, in *Legalità e legittimità*, la tesi del bando dei partiti antisistema.

Descrivendo la situazione di Weimar, Schmitt sostiene la proibizione dei partiti politici 'nemici dello Stato o della Costituzione': secondo lui, infatti, non si deve concedere l'eguaglianza delle *chances* a chi non la lascerebbe ad altri, sicché si dovrebbe impedire di beneficiare di questo principio a chi non si è sicuri che l'applicherà a propria volta, qualora raggiungesse il potere.

Questa tesi della proibizione dei partiti anticostituzionali si basa su un'analisi machiavellica della politica, ed è illustrata dalle due espressioni di 'vantaggio politico' e di 'plusvalore politico'.

La teoria di Schmitt lo induce a privilegiare la sicurezza sulla libertà dei partiti, ciò che influenzerà profondamente la dottrina tedesca.

Infatti, una società democratica deve pretendere che tutti i gruppi politici seguano il suo modello, ed adottino valori democratici?

Cosa può fare uno Stato liberale che si proclama democratico per difendersi?

La questione è di lunga data, come dimostra il fatto che, pur con tutte le differenze del caso tra la democrazia degli antichi e quella dei moderni, già l'antica Atene, ritenendo che il sistema democratico costituisse un bene del più alto valore e che concretasse i valori morali e spirituali della città, vedeva la repubblica come l'unica soluzione politica concepibile. Per questo prese provvedimenti contro ogni tentativo di rovesciare il sistema.

Un decreto di Demofanto, del 410 a.C., per esempio, prevede che "se qualcuno rovesciasse il Governo democratico di Atene, potrà essere ucciso impunemente, i suoi beni confiscati e la loro decima parte consacrata a Minerva. Chiunque lo ucciderà o consiglierà di ucciderlo, sarà considerato innocente. Che tutti gli Ateniesi giurino sulle vittime immolate di non lasciar vivere il colpevole, e che il giuramento sia questo: «Ucciderò con le mie stesse mani, se potrò, chi rovescerà la democrazia ad Atene; chi rivestirà

---

<sup>9</sup> C. SCHMITT, *Die Diktatur: von den Anfängen des modernen Souveränitätsgedankens bis zum proletarischen Klassenkampf*, Duncker & Humblot, Berlin 1921.

una carica quando la democrazia sarà rovesciata; chi si proclamerà tiranno o aiuterà qualcun altro a diventare tiranno. Se un altro lo uccidesse, io lo giudicherò innocente davanti agli dèi ed ai demoni, come chi avesse ucciso in guerra un nemico di Atene. Parlerò, agirò, e voterò per far vendere tutti i suoi beni e far dare la metà del ricavato a chi l'avesse ucciso. Se un uomo morisse uccidendo o tentando di uccidere un tiranno, onorerò la sua memoria e sarò estremamente generoso verso i suoi figli; agirò per lui come si è fatto per Armodio, Aristogitone ed i loro discendenti». Che tutti gli Ateniesi prestino questo giuramento prima delle feste di Bacco, facendo sacrifici ed invocando su chi lo rispetterà ogni abbondanza, e su chi lo violerà la rovina per lui e per i suoi discendenti”<sup>10</sup>.

Col tramonto delle monarchie assolute la problematica si ripropone.

Ad essa gli Stati liberali fin dall'inizio rispondono con normative *ad hoc*, a partire dagli Stati Uniti, con le leggi contro l'attività antipatriottica emanate durante la Guerra d'Indipendenza<sup>11</sup>, l'*Alien and Sedition Act* del 1789, le disposizioni negli statuti comunali che disponevano l'esclusione dei partiti antisistema dalle elezioni municipali<sup>12</sup>.

In Inghilterra si può vedere l'*Unlawful Oath Act* del 1797 e del 1812, l'*Unlawful Societies Act* del 1799, il *Seditious Meeting Act* del 1817.

In Francia una legge del 1798, che vietava ogni associazione e partito politico.

In Germania i §§ 128 e 129 del codice penale del 15 maggio 1871, che, non abrogati dal III Reich, risalivano peraltro, passando per il codice penale prussiano del 14 aprile 1851, all'Editto prussiano del 1798<sup>13</sup>, nonché poi la legge per la protezione del Reich del 22 luglio 1922, che, al § 7 comma 4, vietava i gruppi ed i partiti che avessero lo scopo di rovesciare la forma costituzionale repubblicana stabilita del Reich o di altri Paesi.

In Cecoslovacchia la legge del 19 marzo 1923, sulla protezione della Repubblica, che vietava la costituzione di associazioni o partiti aventi lo scopo di rovesciare la forma costituzionale dello Stato.

<sup>10</sup> ANDOCIDE, *I misteri*, SEI, Torino 1964, nn. 96/8.

<sup>11</sup> THOMPSON, in *Law Review*, 3, III, pp. 81 ss. e 171 ss.

<sup>12</sup> Come in Tennessee, Indiana, Delaware, Arkansas: v. R.G. SWING, *Forerunners of American Fascism*, Brown, New York 1935, pp. 162 ss.; H.A. STEINER, *Fascism in America?*, in *Am. Pol. Science Review*, 1935, 29, pp. 826 ss.

<sup>13</sup> V. M. LIEPMANN, *Kommunistenprozesse*, Drei Masken Verlag, München 1928, pp. 308 ss.

In Lituania la legge dell'8 febbraio 1934; o, infine, in Finlandia la legge del 23 gennaio 1931.

Uno Stato democratico di derivazione liberale si trova di fronte ad un dilemma fondamentale. Come può limitare, o vietare, l'attività politica di un partito che, malgrado persegua finalità sovversive ed antisistema, eviti con cura di proclamare queste sue intenzioni?

Hitler dopo il fallimento del putsch del 1923 pensò d'agire attraverso un partito politico legale, perfettamente rispettoso delle leggi, almeno in apparenza, ciò che impedì al Governo ed ai tribunali d'agire, giacché ritennero di non poter rifiutare al partito nazista l'attività politica nelle istituzioni democratiche senza violare i principi fondamentali dello Stato democratico di derivazione liberale<sup>14</sup>.

Di norma, un Partito è sciolto sulla base d'una norma legislativa generale. Infatti lo scioglimento non è pronunciato contro uno specifico partito, bensì contro ogni partito che rientri nelle previsioni generali ed astratte della legge. È il caso delle leggi anticomuniste finlandesi degli anni '30, che non menzionavano espressamente i comunisti, benché nessuno ignorasse che l'obiettivo fosse proprio la Terza Internazionale.

Si può citare al riguardo anche:

– l'Austria, che ha sciolto per via amministrativa il Partito comunista (ordinanza governativa del 26 maggio 1933), quello nazista (il 19 giugno 1933) e quello socialista (il 12 febbraio 1934);

– il Cile (legge del 1937 sull'ordine pubblico, che ha sciolto il Partito comunista);

– in Svizzera: fu proposto lo scioglimento del Partito comunista (proposta di legge federale del 1936), ma, di fatto, furono approvati provvedimenti al riguardo soltanto nei cantoni di Neuchâtel (legge del 23 febbraio 1937, confermata con referendum il 25 aprile 1937) e di Ginevra (legge dell'aprile 1937, confermata con referendum il 13 giugno 1937)<sup>15</sup>;

---

<sup>14</sup> Non si ricordarono, in questo frangente, delle disposizioni speciali prese da Bismarck per sciogliere *ex lege* il Partito socialista, con la famosa legge del 21 ottobre 1878 (in *RGBl*, 1878, pp. 351 ss.), la quale metteva puramente e semplicemente il Partito socialista fuori legge, colpendo con sanzioni severe, che arrivavano fino ad anni di lavori forzati, ogni successiva attività dei suoi membri.

<sup>15</sup> V. Z. GIACOMETTI, *Verfassungsrecht und Verfassungspraxis*, in *FS Fleiner*, Polygraphischer Verlag, Zurich 1937, pp. 45 ss.

– nel Lussemburgo una legge contro i partiti antisistema è stata bocciata per via referendaria (legge del 25 aprile 1937, referendum dell'8 giugno 1937).

La legge cecoslovacca del 25 ottobre 1933<sup>16</sup> specifica, in termini generali ed astratti, i presupposti per la sospensione o lo scioglimento: se con le proprie attività il partito minaccia gravemente “l'indipendenza, l'unità costituzionale, l'integrità, la forma repubblicana democratica o la sicurezza della Repubblica cecoslovacca”.

Questa legge s'applica non solo “ad un partito politico regolarmente organizzato, ma ad ogni specie di gruppo, associazione o movimento politico” (art. 20). Essa impedisce anche ogni tentativo di ricostituzione del partito disciolto, sotto qualsiasi altro nome o forma, assumendo, come elemento caratterizzante, la partecipazione dei dirigenti del vecchio partito a quello nuovo (art. 1, comma 2).

Molto precisa è anche la definizione di partecipazione ad un partito antisistema.

Non ne sono membri, infatti, soltanto le persone ufficialmente iscritte, ma anche tutte quelle che ne hanno fatto parte, o ne sono state simpatizzanti, nei sei mesi precedenti al decreto di scioglimento (art. 20, comma 2).

I membri d'un partito disciolto eletti in Parlamento prima della dissoluzione perdevano automaticamente il mandato parlamentare, venendo considerati dimissionari *ex officio* (art. 16).

Una soluzione parzialmente simile fu adottata in Olanda.

La legge costituzionale del 9 aprile 1937, modificativa dell'art. 86 della Costituzione, infatti, non ha introdotto un sistema di scioglimento dei Partiti antisistema, ma ha previsto la decadenza dei rappresentanti eletti nei due rami del Parlamento ed in tutte le assemblee elettive provinciali e comunali. Inoltre, ogni eletto che, nel corso del suo mandato, avesse espresso opinioni politiche tendenti a modificare l'ordine costituzionale avrebbe potuto essere dichiarato decaduto da una commissione di tre persone, proposte dalla Camera.

La Costituzione olandese prevedeva, però, che le modifiche costituzionali approvate dai due rami del Parlamento entrassero in vigore solo dopo

---

<sup>16</sup> V. P. HARTMANN, *Das Gesetz gegen politische Parteien*, in *Prager Archiv für Gesetzgebung und Rechtssprechung*, 15, 1933, pp. 1133 ss.; F. ADLER, *Verfassungsrechtliche Bemerkungen zum Gesetz über die Einstellung und Auflösung politischer Parteien*, in *Prager Jur. Zeit.*, 14, 1934, pp. 383 ss.

ratifica, da parte di una maggioranza dei due terzi delle due Camere dopo le successive elezioni politiche (artt. 197-199)<sup>17</sup>.

Si rileva che quasi nessuna delle leggi che permettevano lo scioglimento dei partiti antisistema prevedeva qualche sanzione contro i loro membri. Fa eccezione la legge cecoslovacca, per cui dopo la dissoluzione d'un partito era assolutamente vietata per i suoi dirigenti qualunque altra attività politica. Il divieto colpiva parimenti le organizzazioni satelliti del partito disciolto, come imprese commerciali o finanziarie in genere, società sportive o culturali. Era vietato stampare giornali o qualunque altro tipo di pubblicazione riconducibile al partito disciolto.

I suoi dirigenti avrebbero potuto essere oggetto di severe restrizioni alla libertà personale, quali il controllo permanente della corrispondenza, la residenza obbligata od il divieto di residenza in determinate città, e la sorveglianza delle forze di polizia.

Questa legge, indubbiamente assai severa, se può forse essere compresa alla luce del particolare contesto geopolitico in cui si trovava la Cecoslovacchia nel 1936, ha un'ulteriore particolarità: non fu mai sottoposta a giudizio di costituzionalità, nonostante i rimedi costituzionali disposti in tal senso<sup>18</sup>.

Troviamo una normativa contro i partiti antisistema anche nel codice penale dell'Unione Sovietica, che, individuato all'art. 1 lo scopo della normativa penale nella "difesa dello Stato socialista degli operai e dei contadini, e dell'ordine legale costituito", all'art. 58, comma 11, punisce il fatto di

---

<sup>17</sup> Ma le elezioni del 26 maggio 1937 videro la netta sconfitta della maggioranza uscente, sicché il 20 ottobre 1937 le nuove Camere respinsero quest'emendamento costituzionale con 100 voti contrari e 60 favorevoli. V. G. VAN DEN BERGH, *Da democratiche Staat en de niet-democratische Partigen*, De Arbeiderspers, Amsterdam 1936.

<sup>18</sup> Nel corso del processo sul ricorso contro lo scioglimento del Partito nazista cecoslovacco, infatti, il Tribunale Amministrativo Supremo rigettò l'eccezione d'incostituzionalità della legge per difetto di giurisdizione, promettendo che avrebbe investito della questione il Tribunale Costituzionale Supremo, cosa che poi non fece. V. S.B. JACOBY, *Delegation of Powers and judicial Review*, in *Col. Law Rev.*, 36, 1936, pp. 895 ss.; F. SANDER, *Das tschechoslovakische Verfassungsrecht in den Jahren 1929-1935*, in *JÖR*, 23, 1936, pp. 262 ss.; ID., *Das Staatsverteidigungsgesetz und die Verfassungsurkunde der Tchechoslovakischen Republik*, Rohrer, Brunn 1937; H. KIER, *Das tschechoslovakische Staatsverteidigungsgesetz*, in *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht*, 6, 1936, pp. 20 ss.; R. STEINER, *Der strafrechtliche Gehalt des Staatsverteidigungsgesetz*, in *JZ Gebiet Tschech.*, 18, 1937, pp. 36 ss.

creare partiti od organizzazioni politiche di qualunque altro tipo aventi lo scopo di compiere atti controrivoluzionari, nonché di farne parte.

Al comma 4 punisce con la fucilazione e la confisca dei beni ogni collaborazione prestata a partiti ed organizzazioni politiche di qualunque altro tipo che si trovassero sotto l'influenza della borghesia internazionale o che fossero organizzati direttamente da essa, che non vuol riconoscere l'egualianza dei diritti del sistema comunista che si sta stabilendo al posto del sistema capitalista.

Nelle pagine che seguono verrà esaminato il quadro normativo di tre Paesi-CEDU come la Turchia, la Francia e la Germania, che, per primi, oltre ad avere specifiche normative sul punto, le hanno anche concretamente applicate<sup>19</sup>.

## 1. La Turchia

La Costituzione del 9 luglio 1961 riconosceva solennemente i diritti di libertà individuali e sociali, garantiti da una Corte costituzionale<sup>20</sup>. Riconosceva ai partiti politici, liberi di costituirsi senza autorizzazione preventiva, il ruolo di "elementi inseparabili dalla vita politica democratica" (56), ma assegnava alla Corte costituzionale il potere di sciogliere quei partiti che non rispettassero la Costituzione (57), ed imponeva le dimissioni, tre mesi prima delle elezioni politiche, dei Ministri degli Interni e della Giustizia, e la loro sostituzione con personalità neutrali, per garantire l'imparzialità delle operazioni elettorali<sup>21</sup>.

Mentre quella del 1961 parlava di "un sistema di leggi democratiche" ed affidava la custodia dell'ordine costituzionale ai figli della nazione "che amano la libertà, la giustizia e l'onestà", quella del 1982 si proclamava frut-

---

<sup>19</sup> La specifica legge spagnola, infatti, applicata contro i partiti Herri Batasuna, Batasuna ed Euskal Herritarrok, è del 2002; l'Ungheria ha sciolto il partito Vona sulla base della normale legge sulle associazioni, nel 2008.

<sup>20</sup> V. G. LEWIS, *La Turquie*, Marabout, Paris 1965, pp. 172 ss.

<sup>21</sup> V. A. T. KISLALI, *Forces politiques dans la Turquie moderne*, Sevinç Matbaasi, Ankara 1968, passim; T. ANSAY – D. WALLACE, *Introduction to turkish Law*, Kluwer, Alphen aan den Rijn 2011, pp. 27 ss.; M.A. AGAOGULLARI, *L'Islam dans la vie politique de la Turquie*, Universitesi Basimevi, Ankara 1982; B. TANÖR, *La restructuration de la démocratie en Turquie*, in *Rev. comm. int. jur.*, giugno 1984, pp. 61 ss.

to della volontà d'impedire lo scoppio d'una "sanguinosa guerra civile per garantire la sacra esistenza dello Stato turco"<sup>22</sup>.

Di rilevante complessità è la problematica dello scioglimento dei partiti politici demandato alla Corte costituzionale.

I partiti politici in Turchia sono regolati dagli artt. 68 (modificato dalla legge 4121 del 1995) e 69 (modificato dalla legge 4121 del 1995 e dalla 4709 del 2001) della Costituzione del 1982, nonché dalla legge n. 2828 del 1983, che enumera una serie rilevante di divieti.

Gli articoli 68 e 69 inseriscono i partiti nell'ordine costituzionale, qualificandoli come "elementi indispensabili della vita politica democratica" (art. 68, comma 2).

La revisione costituzionale del 1995 ha limitato la possibilità della loro dissoluzione al caso in cui siano "centri per lo svolgimento d'attività anticonstituzionali" (art. 69).

L'art. 68 precisa che lo statuto, i programmi e le attività dei partiti politici non possono essere contrari all'integrità dello Stato, dal punto di vista del territorio e della Nazione, ai diritti dell'uomo, ai principî d'una repubblica democratica e laica.

La Corte costituzionale è incaricata di stabilire se un partito sia diventato foriero di tali attività.

Spetta al Procuratore della Repubblica presso la Corte di Cassazione d'Ankara il compito di avviare la procedura di scioglimento dinanzi alla Corte costituzionale.

Lo stesso articolo precisa che, una volta disciolto, un partito non si potrà riformare nemmeno sotto altro nome, come pure che i membri fondatori d'un partito disciolto non potranno essere membri d'un altro partito, né suoi dirigenti, per cinque anni dalla decisione della Corte costituzionale.

È anche sottolineato che i partiti riceventi aiuti finanziari dall'estero (Stati, organizzazioni internazionali, persone fisiche o morali non di nazionalità turca) saranno disciolti in via definitiva.

Sui dettagli, l'art. 69 rimanda alla legge 2820 del 1983 (modificata nel 1986), che definisce il quadro giuridico dei partiti e ne definisce le caratteristiche generali dei relativi divieti, nell'ottica di proteggere sia l'integrità territoriale della Turchia, sia le riforme di Atatürk, chiarendo come, in un contesto di tensioni politiche, il Procuratore generale presso la Corte di

---

<sup>22</sup> Anche questo passo del preambolo è stato soppresso nel 1995.

Cassazione abbia il potere di chiedere alla Corte costituzionale lo scioglimento d'un partito.

Formata da 124 articoli, la legge 2820 definisce minuziosamente la figura giuridica dei partiti politici: non solo la creazione, gli statuti, il finanziamento, i diritti e doveri, ma anche la loro dissoluzione.

I suoi articoli 78-108 enumerano i divieti in cui incorrono i partiti politici: in particolare è vietato che un partito politico sviluppi idee in contrasto con gli artt. 1-3 della Costituzione.

Sempre l'articolo 78 prevede che nessun partito possa utilizzare dei nomi, o basarsi su principî, regionali, etnici o religiosi, né promuovere la superiorità d'una classe sociale sulle altre, né può organizzare un proprio servizio di sicurezza di tipo militare o civile.

L'art. 79 sottolinea che i partiti politici non possono contestare l'esistenza giuridica e politica della Repubblica turca, conformemente ai principî d'eguaglianza e sovranità del diritto internazionale, ed anche vieta loro d'intraprendere, direttamente od indirettamente, azioni contrarie alla sovranità ed all'integrità della Turchia, tanto più se dietro impulso o con l'aiuto dall'estero.

L'art. 80 ribadisce che i partiti politici non possono intraprendere nessuna azione suscettibile di recare danno all'integrità ed all'indipendenza dello Stato.

L'art. 81 vieta qualunque tipo di discriminazione su base religiosa, nazionale, etnica o linguistica, e, sulla base della norma costituzionale che definisce il turco lingua ufficiale, i dirigenti ed i membri dei partiti politici non possono usare nei loro programmi, né parlare nelle loro riunioni, pubbliche o private, lingue differenti<sup>23</sup>.

La questione linguistica è richiamata dall'art. 83, che vieta ai partiti politici d'operare discriminazioni su base linguistica, etnica, di sesso, politica, filosofica o religiosa.

L'art. 84 tratta delle riforme di Atatürk, cui i partiti politici non possono opporsi, dato ch'esse hanno permesso "alla nazione turca d'accedere alla civilizzazione moderna"<sup>24</sup>.

Gli articoli 86-89 definiscono i limiti che i partiti politici devono rispet-

---

<sup>23</sup> Proprio per la violazione di quest'articolo verrà sciolto il partito filocurdo ÖZDEP.

<sup>24</sup> Vale a dire la scuola obbligatoria, l'adozione di cappelli al posto del fez tradizionale, divieto dei copricapi islamici, adozione d'un codice civile che prevedesse il matrimonio dinanzi ad un funzionario pubblico e non davanti ad un ministro

tare riguardo alla protezione ed alla promozione della laicità, dato che fra le caratteristiche fondamentali della Turchia c'è quella della laicità.

L'art. 86 ricorda che la Turchia è una repubblica laica, e che i partiti debbono promuovere questo modello.

L'art. 87 vieta ai partiti d'utilizzare la religione per fini politici ed economici.

L'art. 89 proibisce loro di partecipare, in quanto tali, a cerimonie religiose.

Sempre l'art. 89 nega ai partiti la possibilità di criticare le azioni del Ministero per gli Affari religiosi.

Le azioni dei partiti politici, in generale, non possono violare la Costituzione e la legge sui partiti politici, afferma tautologicamente l'art. 90, né possono creare associazioni, sindacati, fondazioni, cooperative, od intrattenere relazioni o cooperazione politica con esse.

Essi devono rispettare al loro interno i principî democratici, per cui, *ex art. 93*, debbono organizzare elezioni interne per la scelta dei dirigenti.

I dirigenti d'un partito definitivamente disciolto saranno privati per dieci anni del diritto all'elettorato passivo ed attivo.

L'art. 96 precisa, poi, che un nuovo partito politico non può dichiararsi in continuità con un partito disciolto dalla Corte costituzionale, e non può costituirsi o chiamarsi comunista, anarchico, fascista, teocratico, nazista, religioso (che implica islamista), linguistico, etnico, fondamentalista.

Dall'art. 100, infine, iniziano le norme relative alla procedura di scioglimento, che può essere promossa dal Procuratore generale presso la Cassazione, dal Ministro della Giustizia, dietro mandato del Consiglio dei Ministri, o da un altro partito politico.

Affinché un partito politico possa avviare la procedura di scioglimento d'un altro partito, però, è necessario che il partito proponente abbia partecipato alle ultime elezioni, sia rappresentato in Parlamento ed abbia una direzione nazionale strutturata, dopodiché sarà necessario un voto a maggioranza assoluta dei suoi dirigenti.

La Corte costituzionale potrà sciogliere un partito se accertasse l'esistenza di dichiarazioni scritte od orali di tipo vietato (art. 101), diffuse o meno alla radio od alla televisione, ed espressioni dei suoi organi statutari, dai suoi dirigenti nazionali locali o nazionali.

---

di culto, adozione dell'alfabeto latino al posto di quello arabo, divieto d'utilizzare titoli di nobiltà ottomani, etc.

La revisione costituzionale del gennaio 1998 ha accentuato il controllo della Corte costituzionale, dato che l'art. 103 comma 2 non prevede più il requisito d'una condanna penale dei responsabili del partito per poterlo sciogliere.

Nel periodo della c.d. 'Seconda repubblica' turca (1961-1982), la Corte costituzionale approvò tutte le richieste di scioglimento presentate dal Procuratore generale<sup>25</sup>, mentre nella 'Terza repubblica' (dal 1982 e tuttora in corso), l'accoglimento delle richieste del Procuratore generale non fu più automatico, ciò nonostante abbiamo avuto varî altri casi oltre al caso forse più famoso, quello del Refah Partisi<sup>26</sup>, che – secondo la Corte Costituzionale turca e la Corte EDU – voleva reintrodurre il sistema degli statuti personali vigente all'epoca dell'Impero ottomano<sup>27</sup>: "A proposito del progetto di sistema multi-giuridico, la Corte costituzionale [turca] richiama varie

---

<sup>25</sup> Türkiye İşçi-Cifçi Partisi (Partito degli operai e dei contadini di Turchia, d'estrema sinistra), per propaganda della lotta di classe, Decreto 1968/44, del 15 ottobre 1968; Millî Nizam Partisi (Partito dell'ordine nazionale, islamista), per violazione del principio di laicità, Decreto 1971/1, del 20 maggio 1971; Türkiye İleri Ülkü Partisi (Partito dell'ideale progressista di Turchia, d'estrema sinistra), per propaganda della lotta di classe, Decreto 1971/2, del 29 giugno 1971; Türkiye İşçi Partisi (Partito operaio turco, d'estrema sinistra), per violazione del principio d'indivisibilità dello Stato, Decreto 1971/3, del 20 luglio 1971; Büyük Anadolu Partisi (Partito della Grande Anatolia), per violazione del principio d'indivisibilità dello Stato e della Nazione turca, Decreto 1972/1, del 19 dicembre 1971; Türkiye Emekçi Partisi (Partito proletario turco, d'estrema sinistra), Decreto 1980/1, dell'8 maggio 1980

<sup>26</sup> Yüce Görev Partisi (Partito dell'Alta Missione), la Corte si limitò a constatare la fine dell'esistenza giuridica di questo partito, Decreto 1983/1, del 25 giugno 1983; Bizim Partisi (il nostro Partito), qui la Corte, di fronte all'auto-scioglimento disposto dal partito stesso, decreta il non luogo a procedere, Decreto 1983/3, del 1 novembre 1983; Türkiye Huzur Partisi (Partito della serenità turca, islamista), per violazione del principio di laicità, Decreto 1983/2, del 25 ottobre 1983; Özgürlük ve Demokrasi Partisi (Partito della libertà e della democrazia, filocurdo), disciolto per violazione del principio d'indissolubilità dello Stato, Decreto 1993/1, del 23 novembre 1993

<sup>27</sup> Refah Partisi vs Turkey, 31 luglio 2001, § 25: si tratta del c.d. «patto di Medina», ovvero d'una pratica instauratasi nei primi anni dell'Islam, secondo la quale le comunità ebraiche e quelle pagane avevano il diritto di vivere secondo il sistema giuridico loro proprio, e non secondo le leggi islamiche. V. E. ÖKTEM, *Evoluzione del rapporto fra laicità e islam in Turchia*, in *Riv. coop. giur. it.*, 2004, pp. 100 ss.; I.

dichiarazioni del presidente del Refah Partisi, Erbakan, che sostiene, nel suo discorso del 23 marzo 1993, che «ci debbono essere molteplici sistemi giuridici [...] Ciò d'altro canto si è già prodotto nella nostra storia [...] ci sono state differenti correnti religiose. Ciascuna ha vissuto conformemente alle norme giuridiche della propria organizzazione, ed in questo modo tutti vivevano in pace». La Corte costituzionale rimprovera al Refah Partisi d'aver l'intenzione d'introdurre in Turchia un sistema multi-giuridico, sulla base del quale la società dovrebbe essere suddivisa in vari movimenti religiosi; ogni cittadino dovrebbe, in questo modo, scegliere il movimento del quale desiderasse far parte, ed avrebbe così i diritti ed i doveri derivanti dalla religione della sua comunità. La Corte costituzionale ha ricordato che un sistema siffatto, che aveva le sue origini nella storia dell'Islam come sistema politico, s'oppose al sentimento d'appartenenza ad una nazione con unità legislativa e giudiziaria. Un sistema di questo genere attenterebbe inevitabilmente all'unità giudiziaria, poiché ciascun movimento religioso si doterebbe di proprie giurisdizioni, ed i tribunali dell'ordinamento giuridico generale sarebbero tenuti ad applicare il diritto sulla base della religione delle parti, obbligando così queste ultime a svelare le proprie convinzioni. Al tempo stesso, questo sistema lederebbe l'unità legislativa, dal momento che ogni movimento religioso avrebbe titolo per emanare le norme giuridiche applicabili al proprio interno<sup>28</sup>; inoltre, «la Corte costituzionale turca stima che le prese di posizione dei dirigenti del Refah Partisi sulla questione del foulard islamico o sull'organizzazione degli orafî nella Pubblica Amministrazione in funzione della preghiera, nonché alcune loro iniziative, come la visita del Ministro della Giustizia, Sevkett Kazan, a un membro del suo partito, il sindaco di Sincan, nella prigione ove questi era detenuto perché accusato d'incitamento all'odio basato sulla discriminazione religiosa, od il ricevimento offerto dal Primo Ministro, Erbakan, ai dirigenti dei differenti movimenti islamici, considerate singolarmente, non costituiscano una minaccia imminente per la laicità turca. E tuttavia la Corte ritiene convincente la tesi sostenuta dal Governo, secondo la quale questi atti e prese di posizione erano conformi alle finalità occulte del Refah Partisi, ovvero d'instaurare un sistema politico fondato sulla sharia<sup>29</sup>; più precisamente, il

---

MERÇİL, *Le projet de 'Pacte de Médine' pour vivre 'ensemble avec nos différences'*, in *Islam en Turquie. Les annales de l'autre Islam*, VI, 1999, pp. 211 ss.

<sup>28</sup> Refah Partisi vs Turkey, 31 luglio 2001, § 69.

<sup>29</sup> *Ibidem*, § 73.

sindaco di Sincan era accusato di «apologia dei gruppi terroristici islamici internazionali»<sup>30</sup>.

Pur se spesso è stato fatto ricorso alla Corte europea dei diritti dell'uomo<sup>31</sup>, di particolare interesse appare l'*affaire* del 'Refah Partisi'<sup>32</sup>, dichiarato disciolto il 16 gennaio 1998, nonostante avesse vinto le elezioni legislative del dicembre 1995<sup>33</sup>, ottenendo – grazie a quasi 6 milioni di voti, pari al 21,3% – 158 seggi, e – essendo il partito più rappresentato alla Camera bassa – permettendo al proprio leader, Necmettin Erbakan, di diventare Primo Ministro in un governo di coalizione (con il Partito della giusta via, Doru Yol Partisi)<sup>34</sup>.

Già sciogliendo l'MNP, nel 1971, la Corte costituzionale turca aveva affermato la stretta correlazione fra i principî della laicità e del nazionalismo: "Il Partito – afferma la Corte – ha un atteggiamento ed una posizione contrari alla Costituzione della Repubblica di Turchia, alla luce degli obiettivi ai quali è legata la sua esistenza, del suo modo di funzionamento e soprattutto dei suoi metodi di propaganda e persuasione [...] Questo carattere contrario si manifesta mediante un'incompatibilità diretta con il principio del nazionalismo enunciato nel Preambolo della Costituzione, che ha per

---

<sup>30</sup> Refah Partisi vs Turquie, 13 febbraio 2003, § 12.

<sup>31</sup> V. le sentenze 'Partito comunista unificato di Turchia ed altri' (30 gennaio 1998, in *Rev. trim. dr. b.*, 1999, pp. 254 ss.), 'Partito socialista di Turchia ed altri' (25 maggio 1998), 'Partito della libertà e della democrazia (Özgürlük ve Demokrasi Partisi, ÖZDEP)' (8 dicembre 1999), 'Yazar, Karata, Aksoy e Partito dei lavoratori' (9 aprile 2002), 'Partito della democrazia (Demokrasi Partisi, DEP)' (10 dicembre 2002).

<sup>32</sup> Sul quale la CEDU si è pronunciata due volte, confermando la legittimità del provvedimento di scioglimento disposto dalla Corte costituzionale turca: la prima sentenza è del 31 luglio 2001 (cinque voti contro quattro), la seconda del 13 febbraio 2003 (Grande Chambre, unanimità). V. S. CECCANTI, *Anche la Corte di Strasburgo arruolata nella 'guerra di civiltà'?*, in *Quad. cost.*, 2002, pp. 81 ss.; B. RANDAZZO, *Democrazia e laicità a Strasburgo*, *ivi*, pp. 83 ss.

<sup>33</sup> Superando il 19% già ottenuto alle comunali del marzo 1994, quando assunse il governo di città come Ankara e Istanbul; cfr. S. PETRONI, *Dietro la porta d'Oriente: la Turchia tra islamismo e laicità*, in *Riv. coop. giur. int.*, 2003, pp. 90 ss.

<sup>34</sup> Il partito è poi sostanzialmente rinato, con il nome di 'Partito islamico della virtù (Fazilet Partisi)'; nuovamente sciolto nel giugno 2001, dalle sue ceneri sono sorti il 'Partito della felicità (Saadet Partisi, SP)' ed il 'Partito della giustizia e dello sviluppo (Adalet ve Kalkınma Partisi, AKP)', che ha stravinto le elezioni del novembre 2002, ottenendo il 34,2% dei voti.

obiettivo l'esaltazione perpetua della Nazione turca, in uno spirito d'unità nazionale, come componente rispettato ed a pieno titolo della famiglia delle nazioni del mondo”<sup>35</sup>.

In seguito, la Corte costituzionale turca tornò sull'argomento con maggior precisione: “La laicità è la forza motrice del passaggio dall'umma alla nazione [...]”.

I fedeli di differenti religioni e confessioni hanno assimilato la necessità di coesistere e l'approccio egualitario dello Stato nei loro confronti [...] Per una coscienza nazionale, i cittadini sono diventati gli individui della Nazione turca, che ha fondato la Repubblica turca [...] Il principio del nazionalismo fu completato dalla laicità. [...] Come sottolineato da Atatürk nel suo discorso del 5 novembre 1925, il nazionalismo turco si è sostituito al legame religioso e confessionale [...] Il nazionalismo kemalista, che considera come il popolo di Turchia che fondò la Repubblica turca costituisca la Nazione turca, rifiuta altre distinzioni, e non si basa affatto sull'elemento religioso. La laicità implica anche un comportamento reciproco laico da parte dello Stato e da parte dell'individuo, il che porta a uno spirito unificante. Questo spirito risiede non nel legame religioso, ma nel nazionalismo kemalista, nel legame nazionale, nei valori nazionali. [...] Poiché le leggi basate sulla religione non ammettono la libertà di coscienza, esse implicano la necessità d'una legislazione differente per ogni religione; una tale organizzazione non potrebbe esistere in seno ad uno Stato nazionale. Il principio secondo il quale la sovranità risiede senza condizioni né riserve nella Nazione è la prova ch'essa non risiede nella religione”<sup>36</sup>.

## 2. La Francia.

A partire dalla Terza Repubblica, col movimento boulangista, si pose il problema concreto d'evitare partiti ed associazioni antisistema<sup>37</sup>.

---

<sup>35</sup> T.C Anayasa Mahkemesi, sentenza del 20 maggio 1971.

<sup>36</sup> ID., sentenza del 7 marzo 1989. V. E. ÖKTEM, *La Cour constitutionnelle turque définit le nationalisme, principe de la République*, in *Rev. dr. pub.*, 1999, pp. 1178 ss. ; A. BOCKEL, *Le droit constitutionnel turc à l'épreuve européenne*, in *Rev. fr. dr. const.*, 1999, pp. 912 ss ; S. TESTA BAPPENHEIM, *Fenotipi della laicità costituzionale in Turchia (Türkiye Cumhuriyeti)*, in *Diritto e religioni*, n. 4, 2007, pp. 151 ss.

<sup>37</sup> J. BAINVILLE, *La IIIe République*, Fayard, Paris 1960, pp. 221 ss.; K. BRAU-

Prima della legge del 1901 sulle associazioni, i sistemi di difesa esistenti consistevano negli articoli 291-294 c.p. e nella legge 10 aprile 1834, che sottoponevano le associazioni alla necessità dell'autorizzazione governativa, sempre revocabile.

Lo scioglimento per via amministrativa era parimenti possibile, e fu impiegato contro la Lega dei Patrioti nel 1889, poi nel 1895, poi nel 1897, poi nel 1899, finché le sue continue rinascite sotto altro nome furono definitivamente fermate dal Senato costituito in Alta Corte, nell'agosto 1899 e nel febbraio 1900, che ne condannò i capi per complotto contro la sicurezza dello Stato.

Ad eccezione dell'esilio per i membri delle antiche famiglie reali (legge 22 giugno 1886), dunque, il Governo non aveva fatto ricorso a misure legislative specifiche.

La legge sulle associazioni del 1901, in un certo senso, disarmò il Governo, sopprimendo l'autorizzazione preventiva (nonché revocabile), e sostituendo lo scioglimento amministrativo con quello pronunciato da un tribunale civile.

Poiché, dunque, fu lasciata alle giurisdizioni l'incombenza di valutare questo tipo d'infrazioni politiche, pare opportuno analizzare le principali sentenze emesse al riguardo, cui dobbiamo anche alcune definizioni precise dell'attività politica antisistema, che è quella "che attenta alla forma costituzionale d'una Nazione, o alle istituzioni politiche che questa si sia data, e le cui manifestazioni sono esclusivamente dirette contro il Governo d'un Paese"<sup>38</sup>, nonché quella "che ha per obiettivo esclusivo di distruggere o turbare l'ordine politico in uno dei suoi elementi, di modificare illegalmente le sue istituzioni e di attentare o all'organizzazione dei poteri pubblici all'interno, o all'indipendenza della Nazione o all'integrità del suo territorio, o ai rapporti della Francia con gli altri Stati"<sup>39</sup>.

Ecco perché, allora, parve necessaria una nuova legge<sup>40</sup>.

La legge del 1901 sulle associazioni prevede, nel suo articolo 3, le cause di nullità dell'associazione: "Ogni associazione fondata su una causa o per una finalità illecita, contraria alle leggi, al buon costume, o che abbia lo sco-

---

NISS, *Staatskrise und Staatsreform in Frankreich*, in *JÖR*, 23, 1936, pp. 119 ss.

<sup>38</sup> Cour de Nancy, 21 dicembre 1927, in *S.*, 1928, 2, p. 84.

<sup>39</sup> Cour de Nîmes, 24 luglio 1929, in *S.*, 1930, 2, p. 6.

<sup>40</sup> V. P. SORNAY, *Évolution récente de la notion de délit politique en droit interne*, Bosc, Lyon 1936, pp. 25 ss.

po d'attentare all'integrità territoriale e alla forma repubblicana di governo, è nulla ed inesistente". Il 7 prevede l'*iter*: l'associazione è dichiarata nulla dal Tribunale civile, anche d'ufficio, o su istanza di ogni interessato.

La sua applicazione per via giurisprudenziale, tuttavia, rivelò molteplici problematiche. Chi avrebbero potuto essere gli interessati a chiedere una dissoluzione?

Questo sistema, dato il ruolo del Tribunale civile, era un sistema tutto sommato liberale, che non sarebbe più stato, però, l'unico sistema per la dissoluzione di associazioni, dopo che, per far fronte a gruppi particolarmente pericolosi per le istituzioni, fu approvata la legge del 10 gennaio 1936.

Qual è, quindi, la natura giuridica di questo decreto di scioglimento?

Nella Va repubblica, secondo l'art. 4 della Costituzione<sup>41</sup>, "*les partis et les groupements politiques concourent à l'expression du suffrage. Ils se forment et exercent leur activité librement. Ils doivent respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie*".

L'attività dei partiti è perciò completamente libera, come hanno ricordato due decisioni del Conseil Constitutionnel, che ha rifiutato il controllo da parte d'uno dei due rami del Parlamento di conformità alla Costituzione della dichiarazione d'un gruppo parlamentare (59-2 DC, del 24 giugno 1959)<sup>42</sup>, ed ha affermato il valore costituzionale del principio del pluralismo politico, cosicché nessuna disposizione legislativa potrà ostacolare l'espressione di nuove correnti d'idee (89-271, dell'11 gennaio 1990)<sup>43</sup>.

La legge del 1936 è stata via via integrata:

<sup>41</sup> Come modificato dalla *loi constitutionnelle* 2008-724, del 23 luglio 2008.

<sup>42</sup> "*Sont déclarés non conformes à la Constitution les articles du règlement de l'Assemblée nationale ci-après mentionnés : Article 19-3 : Par le motif que les dispositions de ce texte, combinées avec celles de l'alinéa 2 du même article et celles de l'article 20, n'ont pas seulement pour effet de permettre de faire obstacle à l'insertion au Journal officiel de la déclaration politique d'un groupe, mais aussi d'empêcher la formation même de ce groupe, par une appréciation, laissée à la seule Assemblée nationale, de la conformité de la déclaration politique dudit groupe aux dispositions de l'article 4 de la Constitution*".

<sup>43</sup> "12. [...] le mécanisme d'aide retenu ne doit aboutir, ni à établir un lien de dépendance d'un parti politique vis-à-vis de l'État, ni à compromettre l'expression démocratique des divers courants d'idées et d'opinions ; que si l'octroi d'une aide à des partis ou groupements du seul fait qu'ils présentent des candidats aux élections à l'Assemblée nationale peut être subordonné à la condition qu'ils justifient d'un minimum d'audience, les critères retenus par le législateur ne doivent pas conduire à

– con l'ordinanza del 30 dicembre 1944, contro partiti, associazioni e gruppi che contrastavano le misure per il ristabilimento della legalità repubblicana sul territorio liberato,

– con la legge 72-546, del 1 luglio 1972, contro partiti, associazioni e gruppi incitanti alla discriminazione, all'odio o alla violenza contro una persona o un gruppo di persone in ragione della loro origine o della loro appartenenza, o non appartenenza, ad un'etnia, una nazione, una razza, od una religione,

– con la legge 51-58 del 5 gennaio 1981, contro partiti, associazioni e gruppi aventi lo scopo di riunire chi fosse stato condannato per intelligenza col nemico,

– con la legge 86-1020, del 9 settembre 1986, contro partiti, associazioni e gruppi che organizzassero, favorissero o giustificassero atti di terrorismo in Francia od all'estero (su questa base fu motivato lo scioglimento del gruppo politico 'Action directe', 'fratello' dell'omonimo gruppo terrorista<sup>44</sup>, e del Front de libération nationale de la Corse<sup>45</sup>);

– con la legge 2001-504, del 12 giugno 2001, contro partiti, associazioni e gruppi basati su settarismo religioso,

– con la legge 2006-784, del 5 luglio 2006, contro le associazioni sportive ultras.

Possiamo dire, però, che la normativa di riferimento sia mutata solo formalmente, giacché la legge del 10 gennaio 1936 viene *expressis verbis* citata come *ubi consistam* legislativo di riferimento anche da tutti i decreti di dissoluzione successivi alle sue progressive abrogazioni<sup>46</sup>.

### 3. La Germania

La Costituzione del 1919 non parla espressamente dei partiti politici, ma si osserva una certa evoluzione rispetto al diritto costituzionale impe-

---

*méconnaître l'exigence du pluralisme des courants d'idées et d'opinions qui constitue le fondement de la démocratie*".

<sup>44</sup> Decreto 24 agosto 1982, in *JO*, 25 agosto 1982, p. 2642.

<sup>45</sup> Decreto 5 gennaio 1983, *ivi*, 11 gennaio 1983, p. 256.

<sup>46</sup> V. decreto del 6 agosto 2002, *ivi*, 8 agosto 2002, p. 13852; decreto del 19 maggio 2005, *ivi*, 20 maggio 2005, p. 8738; decreto del 28 luglio 2006, *ivi*, 29 luglio 2009, p. 11299; decreto del 15 luglio 2009, *ivi*, del 16 luglio 2009, p. 11890; decreto del 1 marzo 2012, *ivi*, 2 marzo 2012.

riale, che li ignorava totalmente, eccezion fatta per il diritto della pubblica sicurezza (*Polizeirecht*), che prevedeva il controllo di polizia per i partiti politici.

C'è soltanto l'art. 130 della Costituzione di Weimar (WRV) a dire che “i funzionari pubblici sono al servizio della collettività e non di un partito” (*“Die Beamten sind Diener der Gesamtheit, nicht einer Partei”*).

Nonostante ciò, tuttavia, sotto Weimar i partiti politici, quantunque non riconosciuti, potevano egualmente venir disciolti, come ogni altra associazione.

L'art. 124 della Costituzione dice, appunto, che “tutti i tedeschi hanno il diritto di creare associazioni i cui obiettivi non siano contrari al diritto penale”.

Fu appunto per violazioni di questo tipo che la NSDAP (*Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei*) fu vietata in vari *Länder* fra il 1922 ed il 1925, e la KDP (*Kommunistische Deutsche Partei*) dal novembre 1923 al marzo 1924.

Dopo la nomina di Hitler a Cancelliere si ebbe la legge del 26 maggio 1933, che prevedeva la confisca dei beni del Partito comunista e delle sue organizzazioni satelliti, disposizioni poi estese al Partito socialdemocratico, e poi la legge 16 luglio 1933, che semplicemente e puramente riconosceva l'NSDAP come unico partito, sciogliendo automaticamente tutti gli altri<sup>47</sup>.

L'art. 21 GG, entrato in vigore il 24 maggio 1949, afferma che: “I partiti che come scopo loro specifico o per attività dei loro aderenti cercano di ledere l'ordine fondamentale libero e democratico, e rovesciarlo o a compromettere l'esistenza della Repubblica Federale tedesca, sono incostituzionali. La Corte costituzionale federale giudica sulla questione della loro incostituzionalità”.

Sappiamo che il problema dello scioglimento dei partiti politici è *in primis* un problema politico. Dopo gli scioglimenti dei partiti SRP (*Sozialistische Reichspartei*) e KPD (*Kommunistische Partei Deutschlands*), infatti, l'art. 21 comma 2 del GG non venne più applicato per parecchi decenni.

Nel 1964 nacque un nuovo partito d'estrema destra, il Partito Nazional-Democratico Tedesco (NPD), che restò inizialmente un semplice gruppu-

---

<sup>47</sup> V. M. AUBRY, *Les modifications apportées par le régime national-socialiste aux institutions politiques du Reich et des Pays allemands*, in RDP, 1934, pp. 488 ss.

scolo, ma che all'epoca della *Große Koalition* (1966-1969) ottenne buoni risultati elettorali (il 7,4% in Baviera, il 7,9% in Assia, l'8% a Brema, il 9,8% nel Baden-Württemberg), cosa che lasciava prevedere che sarebbe entrato anche nel Bundestag nel 1969, nonostante fosse chiaramente un partito neonazista.

Nel 1966, con la nascita del Governo di *Große Koalition*, CDU e SPD hanno chiesto varie volte la procedura per lo scioglimento, ma il Governo continuò a rinviarla.

Il problema si risolse poi da solo, giacché alle successive politiche l'NPD (Nationaldemokratische Partei Deutschlands) non riuscì a superare il quorum, restando fuori dal Bundestag.

Negli stessi anni, dopo lunghe discussioni, venne riammesso anche il Partito comunista.

Il 26 settembre 1968, infatti, fu fondata la Deutsche Kommunistische Partei, che pure, dal punto di vista giuridico, era altrettanto anticostituzionale del precedente.

Nel 1978 il BVerfG, in una sentenza sul diritto d'accesso ai mezzi televisivi, riconobbe incidentalmente che tre partiti d'estrema sinistra erano anticostituzionali, mentre, nel 1994, sempre il BVerfG respinse la richiesta congiunta di Governo federale e Bundesrat volta a chiedere lo scioglimento del Partito dei lavoratori tedeschi, chiaramente neonazista.

Recentissima, del 20 marzo 2013 infine, è una sentenza del BVerfG contro il Partito neonazista NPD: la 2 BvE 11/12 ha, dal punto di vista procedurale, respinto la richiesta di valutazione sulla costituzionalità del Partito, giacché era stata avanzata da quest'ultimo, mentre la legge prevede che tali richieste possano provenire solo da Bundesrat, Bundestag e Governo federale (per i Partiti a diffusione nazionale). Karlsruhe, però, si è anche espressa nel merito della questione, precisando e ridefinendo meglio il concetto di partito antisistema.

Per tutti i Partiti politici vale la presunzione di costituzionalità, fino a prova contraria e conseguente sentenza del BVerfG.

Ciò significa che i documenti ufficiali non sono decisivi, giacché potrebbero essere stati artatamente scritti per esprimere una fittizia adesione ai valori costituzionali ed evitare che il Partito in questione venisse sciolto dal BVerfG, il quale deve, invece, prendere in esame soprattutto i concreti comportamenti tenuti ed i discorsi espressi dai dirigenti del Partito in esame.

L'art. 21 comma 2 GG si caratterizza come un'istituzione della protezione costituzionale preventiva, cioè come un'istituzione per "la prevenzione

della nascita e della propagazione di correnti anticostituzionali e per la protezione della pace costituzionale”<sup>48</sup>.

Nella sua forma sembra una disposizione “quasi di diritto penale”<sup>49</sup>, prevedendo, nel caso di comportamenti condannati dal GG, ed accertati come tali dal BVerfG, sanzioni punitive, come lo scioglimento del partito, il divieto d’ulteriore attività politica per i dirigenti, la confisca dei beni del partito<sup>50</sup>.

La libertà di fondare un partito e la libertà di svolgere attività politica sono quindi sottoposti a due condizioni: il partito non può agire né contro la stabilità dello Stato, né contro i pilastri dell’ordinamento costituzionale liberale e democratico, ovvero contro le garanzie della stessa libertà dei partiti politici.

Il dettato dell’articolo mostra di prendere in considerazione due pericoli: uno più concreto-territoriale, giacché il concetto di ‘stabilità dello Stato’ riguarda il divieto di partiti irredentisti, autonomisti, separatisti e su base etnico-nazionale<sup>51</sup>, e l’altro più politico-teorico, ovvero ogni corrente ideologico-politica che volesse rovesciare il sistema liberale e democratico, che, lungi dal rimanere un astratto – benché importantissimo – concetto, è stato definito dal BVerfG in questo modo: “Quest’ordinamento costituzionale poggia in ultima istanza, sulla base di quanto stabilito nel GG, sul fatto che l’uomo, nell’universo nato dalla Creazione, ha un proprio autonomo valore, e la libertà e l’egualianza sono i permanenti e duraturi valori fondamentali dell’unità statale”<sup>52</sup>.

Come segno di riconoscimento per quelle fattispecie che indicassero l’incostituzionalità del partito, dunque, si prendono in considerazione le sue finalità, oppure il comportamento dei suoi aderenti.

In effetti, il BVerfG ha stabilito che “il principale e più importante elemento di riconoscimento e distinzione di un partito”<sup>53</sup> sono le sue finalità,

---

<sup>48</sup> U. SCHEUNER, *Der Verfassungsschutz im Bonner Grundgesetz*, in AA.VV., *Um Recht und Gerechtigkeit*, FS Kaufmann, Kohlhammer, Stuttgart 1951, p. 326.

<sup>49</sup> H. LECHNER, *GG Kommentar*, Beck, München 2012, § 21.

<sup>50</sup> K. WEBER, *Zum SRP-Urteil des Bundesverfassungsgerichtes*, in JZ, 1953, pp. 293 ss.

<sup>51</sup> L.A. HEYDTE, *GG Kommentar*, Beck, München 2006, pp. 486 ss.

<sup>52</sup> BVerfGE, II, p. 12.

<sup>53</sup> BVerfGE, V, p. 143.

che la Corte stessa definisce come “i risultati che il partito vuole ottenere con la propria attività politica”<sup>54</sup>.

L'altro criterio distintivo è quello del comportamento dei suoi appartenenti, concetto su cui la dottrina ha versato i proverbiali fiumi d'inchiostro.

Si tratta degli ‘iscritti al Partito’<sup>55</sup>, o solo dei ‘dirigenti del Partito’<sup>56</sup>, od anche degli appartenenti/dipendenti delle organizzazioni facenti capo al Partito<sup>57</sup>, o solo dei loro dirigenti<sup>58</sup>?

L'art. 21 comma 2, dice il BVerfG, “ricondece al Partito le azioni dei suoi appartenenti, così riconoscendo che le intenzioni d'un Partito si rispecchiano nell'agire dei suoi membri, e che anzi è il partito stesso ad orientare ed indirizzare il comportamento dei suoi componenti, e perciò è giusto che ne sia responsabile”<sup>59</sup>.

Proprio per questo collegamento così stretto c'è la possibilità che un Partito possa avere, accanto a programmi e statuti ufficiali perfettamente conformi al GG, anche programmi segreti, intuibilmente meno conformi al GG.

È una fattispecie che il BVerfG ha affrontato nel processo per lo scioglimento del KPD: “Gli scopi segreti contrari alla Legge Fondamentale, ex art. 21 GG, naturalmente non vengono diffusi chiaramente e pubblicamente. Tuttavia se le dichiarazioni ufficiali dei dirigenti d'un Partito incostituzionale vengono utilizzate come camuffamento, ed il programma del Partito viene consapevolmente abbellito e ritoccato affinché sia conforme alla Legge Fondamentale, allora tutte queste dichiarazioni di lealtà ed il senso letterale delle parole del programma sono irrilevanti per bilanciare i veri scopi del Partito, quando scoperti e provati”<sup>60</sup>.

In altre parole, un Partito non cancellerebbe la propria incostituzionalità sostanziale quand'anche avesse solo qualche scopo parziale che pure fosse costituzionalmente legittimo: “Proprio nel caso di un Partito politico è sostanziale e decisivo che abbia tutta una serie di scopi parziali, tutti di pari

---

<sup>54</sup> *Ivi*, p. 146.

<sup>55</sup> K.G. WERNICKE, *GG Kommentar*, Heitmann, Hamburg 2014, Art. 21, 2/II/2/a.

<sup>56</sup> H. MANGOLDT – F. KLEIN, *GG Kommentar*, Vahlen, München 2013, Art. 21, 2, p. 628.

<sup>57</sup> K.G. WERNICKE, *GG Kommentar, cit.*, Art. 21, 2/II/2/b.

<sup>58</sup> H. MANGOLDT – F. KLEIN, *GG Kommentar, cit.*, Art. 21, 2, p. 629.

<sup>59</sup> BVerfGE, II, 21.

<sup>60</sup> BVerfGE, II, p. 20; *ivi*, V, p. 144; KPD Prozess, III, pp. 17 ss.

livello, oppure alcuni prioritari, organizzati in modo tale che alcuni siano fondamentali per il suo orientamento generale, mentre altri siano solo temporanei ed accidentali, adattabili alle circostanze politiche del momento”<sup>61</sup>.

In che misura, però, una semplice teoria politica, od anche una semplice visione del mondo, filosofica o religiosa, potrebbe essere ricondotta fra le finalità d’un Partito, eventualmente giudicata incostituzionale e portarlo allo scioglimento?

È quello che si è chiesto il BVerfG in occasione dello scioglimento della *Kommunistische Partei Deutschland*.

La teoria del marxismo-leninismo, che era al cuore della KPD, è stata sostanzialmente l’elemento centrale nel giudizio sulle finalità di quel Partito in occasione della procedura per il suo scioglimento.

La KPD ha controbattuto, invece, che l’adesione di un Partito ad una visione del mondo o ad una teoria economica non avrebbe mai potuto in nessun caso essere antisistema *ex art. 21 comma 2 GG*.

Una visione del mondo si sottrarrebbe ad una valutazione giuridica, perciò non potrebbe essere né incostituzionale né costituzionalmente conforme, sicché anche la valutazione delle finalità d’un Partito che fosse fatta prendendo in esame la sua adesione ad una teoria filosofica o religiosa, o ad una visione del mondo, sarebbe inammissibile e nulla.

Ciò varrebbe anche quando la dottrina filosofica o religiosa fornisse una copertura teorica a conseguenti e conformi azioni politiche, quindi anche in questi casi sarebbero da valutare solo le concrete azioni del Partito, od uno specifico atto incostituzionale, e non già la sua visione del mondo, od i presupposti teorici filosofico-religiosi da cui esso traesse le proprie linee guida.

Il BVerfG non ha accolto queste argomentazioni, rigettando in particolare la distinzione fra visione del mondo, dottrina filosofica o religiosa, e finalità del Partito *ex art. 21 comma 2 GG*.

Afferma il BVerfG: “Una dottrina, nel significato qui inteso di semplice dottrina, è la rappresentazione delle idee e dei principî ispiratori. Ciò vale anche [...] se la dottrina non si riferisce solo a fattispecie e condizioni del passato o del presente, ma indica anche uno sviluppo futuro, in campo sociale, economico e politico. Una semplice dottrina o visione del mondo, nella misura in cui sia realmente un semplice modo di analizzare il passato e sia puramente teorica, non si configura come ‘finalità’ nel senso dell’art. 21 comma 2 GG. [...] D’altro canto, tuttavia, le finalità e gli obiettivi pratico-

---

<sup>61</sup> BVerfGE, V, pag. 387.

politici d'un Partito non possono essere oggetto d'un giudizio separato, dal momento che essi nascono da una precisa scala di valori ideologico-teorica, e non sono stabiliti sulla base di mutevoli riflessioni basate sulle convenienze del momento o sulla base di emozioni affettive”<sup>62</sup>.

Per questo motivo la Corte, nel valutare la costituzionalità o meno d'un Partito, non deve limitarsi a valutare cosa questo faccia per prendere il potere, vale a dire le azioni per così dire quotidiane, per le quali è sufficiente la semplice osservazione degli atti o la lettura delle dichiarazioni, bensì cosa voglia fare una volta che avesse preso il potere, e per quest'analisi del futuro è necessario prendere in esame la visione del mondo, il quadro dei valori di riferimento, la dottrina filosofico-religiosa che sta a monte, e sovrintende e guida ogni azione concreta del Partito<sup>63</sup>.

Per il BVerfG, naturalmente, il discorso è bidirezionale: così come mezzi perfettamente legali non rendono accettabili finalità antisistema, parimenti finalità (vere o solo esteriori) costituzionalmente lecite non giustificano mezzi antisistema: da questi ultimi, anzi, si può risalire alle finalità reali del Partito, che possono anche risultare diverse da quelle che esso proclamasse<sup>64</sup>.

Mezzi di conoscenza delle finalità d'un Partito sono, sempre secondo il BVerfG, oltre al programma ufficiale del Partito, anche “altre dichiarazioni ufficiali”, gli “scritti degli Autori riconosciuti come maggiormente influenti sul Partito”, i “discorsi dei dirigenti”, il “materiale di propaganda o per la formazione interna”, gli articoli dei “giornali di Partito o influenzati dal Partito”, le “comunicazioni fra gli Uffici del Partito ed i suoi aderenti”, il “comportamento degli organi di Partito”<sup>65</sup>.

Ulteriori elementi identificativi dell'incostituzionalità d'un partito sono stati rilevati da Karlsruhe nell'atteggiamento generale del Partito e dei suoi componenti, *ad ex.* nella “mancanza di lealtà verso avversari politici”<sup>66</sup>, nel disprezzo verso i diritti umani fondamentali, la dignità della persona, i diritti della personalità ed il principio d'uguaglianza, e nell'antisemitismo<sup>67</sup>, nell'attività generale del Partito, come *ad ex.* facen-

<sup>62</sup> BVerfGE V, p. 146.

<sup>63</sup> KPD Prozess, I, pp. 519 ss., e III, pp. 12 ss.

<sup>64</sup> BVerfGE, II, p. 21; BVerfGE, V, pp. 379 ss.

<sup>65</sup> BVerfGE, V, pp. 144 ss., 208 ss.; II, pp. 47, 50, 59 ss., 67 ss.

<sup>66</sup> BVerfGE, II, p. 65.

<sup>67</sup> BVerfGE, II, p. 68.

do propaganda d'una dottrina contraria ai principî fondamentali della liberaldemocrazia o insegnandola ai proprî aderenti<sup>68</sup>, facendo propaganda contro il sistema pluripartitico<sup>69</sup>, contro il parlamentarismo<sup>70</sup>, o dando sostegno anche solo verbale ad azioni extraparlamentari<sup>71</sup>, tentando la delegittimazione sistematica e immotivata del Governo federale, del Parlamento, del Bundesverfassungsgericht<sup>72</sup>, attuando la derisione sistematica dell'Autorità dello Stato e dei simboli statali della Repubblica federale tedesca<sup>73</sup>, l'insinuazione tendenziosa di notizie false sulla moralità o l'onestà dei membri del Governo federale<sup>74</sup>, la propagazione della 'legghenda della pugnalata alle spalle'<sup>75</sup> [mito nazista che attribuiva la sconfitta tedesca nella Ia Guerra Mondiale non già ai rovesci militari conseguenti all'entrata in guerra anche degli Stati Uniti, bensì al tradimento dei politici e dei generali, vendutisi all'alta finanza internazionale, i c.d. "Novemberbrecher", traditori di novembre, NdA].

Non è necessario, peraltro, dice sempre Karlsruhe, che i reali scopi d'un Partito "possano venir determinati sulla base solo di specifiche azioni concrete"<sup>76</sup>, dato che possono essere desunti dai discorsi dei suoi dirigenti, poiché "quest'indicazione delle finalità, quest'indirizzo incostituzionale d'un'organizzazione politica esprime le decisioni deliberazioni dei suoi organi statutari direttivi"<sup>77</sup>.

Allo scopo di giudicare sull'anticostituzionalità d'un partito, dunque, il BVerfG dev'essere interpellato dal Governo federale, dal Bundestag o dal Bundesrat, se si trattasse di partiti presenti in più Länder; qualora, invece, si trattasse di partiti presenti solo in un Land, allora questi poteri spettano al Governo di quel Land o al suo Landtag.

Solo il BVerfG può dichiarare che un partito sia anticostituzionale: "Finché il BVerfG non abbia proclamato l'incostituzionalità d'un partito,

---

<sup>68</sup> BVerfGE, V, 208 ss., 213 ss., 306 ss.

<sup>69</sup> BVerfGE, V, 224 ss., II, 59 ss.

<sup>70</sup> BVerfGE, V, 227 ss., 233 ss.

<sup>71</sup> BVerfGE, V, 231.

<sup>72</sup> BVerfGE, V, 382; II, 57.

<sup>73</sup> BVerfGE, II, 62 ss.

<sup>74</sup> BVerfGE, V, 384.

<sup>75</sup> BVerfGE, II, 53.

<sup>76</sup> KPD-Prozess, III, 884.

<sup>77</sup> KPD-Prozess, III, 887.

infatti, o non l'abbia sottoposto a restrizioni temporanee, esso beneficia a pieno titolo della protezione del GG<sup>78</sup>.

Non sarà il BVerfG, però, a disporre lo scioglimento del partito riconosciuto come incostituzionale, spettando tale compito al Ministro federale per gli Interni.

Questi avrà, in merito, un potere discrezionale, oppure no?

Se la richiesta fosse partita dal Governo federale, in effetti, la questione logicamente non si dovrebbe porre, ma se, invece, il richiedente fosse il Governo d'un Land o il Bundesrat, *ad ex.*, la questione si potrebbe porre.

Nello spirito dei costituenti, peraltro, era implicito il fatto che il Ministro non avesse nessuna discrezionalità al riguardo, una volta che il BVerfG avesse sentenziato, mentre da quando il potere di presentare la richiesta di vaglio di costituzionalità è diventato discrezionale, ecco che l'opportunità politica è diventata un elemento determinante, sia nel decidere di sottoporre la questione al BVerfG, sia di chiedere l'applicazione di quanto Karlsruhe avesse disposto.

Tutto ciò sempreché non sia stato il BVerfG stesso a disporre le dissoluzione, come accadde negli unici due casi presentatisi in Germania, il che rende tutta la questione abbastanza teorica.

#### 4. La Corte Europea per i Diritti dell'Uomo

Secondo la Corte Europea per i Diritti dell'Uomo (d'ora in poi: Corte EDU) l'art. 11 della Convenzione, relativo alla libertà d'associazione, comprende quello di fondare, con altri, sindacati, nonché d'associarsi a sindacati per la difesa dei propri interessi, e quest'articolo estende la propria portata anche ai partiti politici, come la Corte EDU stessa ha ribadito con estrema chiarezza nel proprio rapporto del 3 settembre 1996: "Non si potrebbe certo dedurre dall'utilizzo della parola 'sindacati' nell'art. 11 della Convenzione che gli altri tipi d'associazione siano esclusi dal suo campo d'applicazione o che la parola 'associazione' debba essere interpretata più strettamente che nel suo senso ordinario. Secondo la Commissione, perciò, l'ultima frase dell'art. 11 della Convenzione non fornisce nessun argomento

---

<sup>78</sup> OVG Lünenburg, 3 novembre 1953.

per concludere che i partiti politici siano esclusi dalla portata applicativa di questa disposizione. Nulla, inoltre, indica che gli autori della Convenzione avessero l'intenzione di sottrarre i partiti politici alla protezione dell'art. 11 della Convenzione”<sup>79</sup>.

La giurisprudenza della Corte EDU è pressoché monopolizzata da casi riguardanti la Turchia, quantunque il Governo turco avesse inizialmente sostenuto l'inapplicabilità della Convenzione europea per i diritti dell'uomo allo scioglimento di partiti politici<sup>80</sup>.

Alla base vi sarebbe l'incompatibilità fra i partiti politici che hanno fatto ricorso alla Corte EDU contro il provvedimento di scioglimento e la struttura costituzionale turca.

Per il Governo turco, infatti, “*S'agissant du TBKP, ses statuts et son programme seraient clairement incompatible avec les principes constitutionnels fondamentaux de la Turquie*”<sup>81</sup>, e, “*d'autre part, le projet politique du TBKP, s'il pouvait se réaliser, porterait gravement atteinte à l'intégrité territoriale et nationale de la Turquie*”.

Parimenti, anni dopo, in riferimento ad un altro partito, “*les activités du SP se donneraient comme objectif de rompre de façon non ambiguë avec les principes constitutionnels fondamentaux de la Turquie*”<sup>82</sup>, e, ancora, “*qu'en l'espèce, ce sont les principes constitutionnels fondamentaux de la Turquie qui sont en jeu*”<sup>83</sup>.

Su queste basi, perciò, sempre il Governo di Ankara sostiene che “*les États parties à la Convention n'ont à aucun moment entendu soumettre au contrôle des organes de Strasbourg leurs institutions constitutionnelles et notamment les principes qu'ils considèrent comme des conditions essentielles de leur existence. Pour cette raison, le parti politique qui [...] mettrait en cause ces institutions ou principes ne pourrait revendiquer l'application de la Convention et de ses Protocoles. A tout le moins, faudrait-il faire jouer l'article 17 de la Convention à l'égard du [partito interessato, NdA], puisque ce parti*

---

<sup>79</sup> Cfr. P. WACKSMANN, *Participation, communication, pluralisme*, in *AJDA*, 1998, pp. 165 ss.

<sup>80</sup> “*Lorsque leurs statuts et leur programme sont dirigé contre l'ordre constitutionnel d'un État, il faudrait, au lieu d'appliquer cette disposition, conclure à l'inapplicabilité ratione materiae de la Convention ou appliquer l'article 17 de celle-ci*”, in *Parti communiste unifié de Turquie vs Turchia*, 30 gennaio 1998, n. 19.

<sup>81</sup> *Ibidem*, n. 20.

<sup>82</sup> *Parti socialiste de Turquie vs Turchia*, 12 novembre 2003, n. 27.

<sup>83</sup> *Parti du travail du peuple*, 9 luglio 2002, n. 30.

*mettrait en cause aussi les fondements de la Convention et les libertés qu'elle reconnaît*"<sup>84</sup>.

Inoltre *"l'examen de la jurisprudence des organes de la Convention en matière de partis politiques montre que la dissolution de ces derniers relève de la marge d'appréciation des Courts constitutionnelles, et rappelle qu'en l'espèce, ce sont les principes constitutionnels fondamentaux de la Turquie qui sont en jeu"*<sup>85</sup>.

Il Governo turco, perciò, sostenne che l'incompatibilità d'un partito politico con l'ordine costituzionale d'uno Stato membro sfuggisse *ratione materiae* alla Convenzione.

La Corte EDU, intuibilmente, non fu d'accordo, affermando che un partito politico, come qualunque altra associazione, non è al di fuori della portata della Convenzione EDU per il solo fatto che le Autorità d'un dato Stato considerino le sue attività pericolose per le proprie strutture costituzionali.

La Corte ricorda d'aver già chiarito che le Autorità hanno sì il diritto di scegliere i provvedimenti necessari per affermare la preminenza del diritto o per dare attuazione pratica a diritti costituzionali, ma esse debbono fare ciò agendo nel rispetto della Convenzione EDU, e sempre sottoposte al controllo della Corte EDU<sup>86</sup>.

Tuttavia, sostenne sempre la Turchia, i partiti politici non sono espressamente menzionati nella Convenzione, sicché essi non ne sarebbero protetti. Sul punto si è già detto che la Corte rigettò anche questa tesi, giacché a suo parere, quando l'art. 11 parla di 'libertà d'associazione, compreso il diritto di fondare dei sindacati' non cita i sindacati come unica forma associativa rientrante nell'art. 11, bensì solo d'un esempio, che non esclude affatto i partiti politici dalla protezione dell'art. 11<sup>87</sup>.

---

<sup>84</sup> Parti communiste unifié de Turquie vs Turchia, 30 gennaio 1998, n. 21.

<sup>85</sup> Parti du travail du peuple, 9 luglio 2002, n. 31.

<sup>86</sup> *"La Cour note [...] qu'une association, fût-ce un parti politique, ne se trouve pas soustraite à l'empire de la Convention par cela seul que ses activités passent aux yeux des autorités nationales pour porter atteinte aux structures constitutionnelles d'État et appeler des mesures restrictives. Comme la Cour l'a déjà dit, si les autorités nationales ont en principe la faculté de choisir les mesures qu'elles jugent nécessaires au respect de la prééminence du droit ou pour donner effet à des droits constitutionnels, elles doivent en user d'une manière conciliable avec leurs obligations au titre de la Convention et sous réserve du contrôle des organes de celle-ci"*, Parti communiste unifié de Turquie vs Turchia, 30 gennaio 1998, n. 27.

<sup>87</sup> *"De l'avis de la Cour, le libellé de l'article 11 fournit un premier élément de*

Le sentenze della Corte EDU hanno, nel corso degli anni ed a seconda dei varî casi, individuato alcuni *topoi*, ovvero parametri di legittimità relativamente allo scioglimento di partiti:

a) I partiti sono essenziali alla democrazia

La Corte ha chiarito più volte che il diritto di fondare un'associazione deriva direttamente dall'art. 11, anche se questo cita solo i sindacati<sup>88</sup>, e che la loro citazione è solo un esempio del più ampio diritto alla libertà d'associazione<sup>89</sup>.

Precisato il *punctum dolens* sull'art. 11, la Corte si è spinta anche più in là, riconoscendo ai partiti politici lo status di associazione essenziale al buon funzionamento della democrazia<sup>90</sup>.

Ciò è particolarmente importante, poiché la Corte aveva già detto di ritenere la democrazia come l'unico modello politico compatibile con la Convenzione EDU<sup>91</sup>.

Ne consegue che i partiti sono necessari per il buon funzionamento del-

*réponse à la question de savoir si les partis politiques peuvent se prévaloir de cette disposition. Elle note à cet égard que si l'article 11 évoque «la liberté d'association, y compris le droit de fonder avec d'autres des syndicats», la conjonction «y compris» montre clairement qu'il ne s'agit là que d'un exemple parmi d'autres de la forme que peut prendre l'exercice du droit à la liberté d'association. On ne saurait donc en conclure, comme le Gouvernement [turc, NdA], qu'en mentionnant les syndicats – pour des raisons qui tiennent principalement aux débats en cours à l'époque –, les auteurs de la Convention aient entendu exclure les partis politiques du champ d'application de l'art. 11», Parti communiste unifié de Turquie vs Turchia, 30 gennaio 1998, n. 24.*

<sup>88</sup> *“Le droit d'établir une association constitue un élément inhérent au droit qu'énonce l'article 11, même si ce dernier ne proclame en termes exprès que le droit de fonder des syndicats”, Sidiropoulos vs Grèce, 10 luglio 1998, n. 40*

<sup>89</sup> *“Le droit, garanti par ce texte, de créer des syndicats ou de s'y inscrire constitue un aspect particulier du droit plus large à la liberté d'association, et non un droit distinct”, Sigurdur A. Sigurjónsson vs Islande I, 30 giugno 1993, n. 32.*

<sup>90</sup> *“Toutefois, plus encore qu'au libellé de l'article 11, la Cour attache du poids au fait que les partis politiques représentent une forme d'association essentielle au bon fonctionnement de la démocratie. Eu regard à l'importance de celle-ci dans le système de la Convention [...] il ne saurait faire aucun doute qu'il relèvent de l'article 11”, Parti communiste unifié de Turquie vs Turchia, 30 gennaio 1998, n. 25.*

<sup>91</sup> *“La démocratie apparaît [...] comme l'unique modèle politique envisagé par la Convention et, partant, le seul qui soit compatible avec elle”, ibidem.*

la democrazia, dato ch'essi esprimono le correnti d'opinione che attraversano la popolazione e se ne fanno portavoce non solo nelle sedi politiche, ma anche, tramite i mass media, a tutti i livelli della vita sociale, e così facendo danno un contributo irrinunciabile al dibattito politico, che è il cuore d'una società democratica<sup>92</sup>.

Se i partiti politici sono ricompresi nel concetto di associazione, dunque, allora rientrano sì nella protezione dell'art. 11 della Convenzione europea per i diritti dell'uomo, ma non solo: le parti attrici, nei casi di richiesta di scioglimento d'un partito, hanno invocato, infatti, anche altri articoli: il 13<sup>93</sup>, il 17<sup>94</sup>, il 19<sup>95</sup>, ed in alcuni casi è stata anche invocata la violazione dell'art. 3 del I protocollo aggiuntivo, relativamente alla libertà delle elezioni<sup>96</sup>.

b) La libertà dei partiti politici rientra nella libertà d'espressione

In alcune sentenze è stata sostenuta la violazione dell'art. 1 del I protocollo aggiuntivo<sup>97</sup>, dell'art. 6 commi 1<sup>98</sup> e 2<sup>99</sup>, come pure dell'art. 18<sup>100</sup> e dell'art. 7<sup>101</sup>.

Le libertà d'espressione e d'associazione sono state quasi sempre prese in considerazione insieme dalla giurisprudenza della Corte EDU, perciò anche l'art. 10 dovrà essere preso in esame nel contesto della dissoluzione dei Partiti politici: secondo la Corte, infatti, l'articolo 11, anche se è autonomo

---

<sup>92</sup> *“Les courants d'opinion qui traversent la population d'un Pays” e “en répercutant ceux-ci, non seulement dans les institutions politiques, mais aussi, grâce aux médias, à tous les niveaux de la vie en société, ils apportent une contribution irremplaçable au débat politique, lequel se trouve au coeur de la notion de société démocratique”*, Parti communiste unifié de Turquie vs Turchia, 30 gennaio 1998, nn. 43-44.

<sup>93</sup> Partito comunista unificato turco.

<sup>94</sup> Partito della libertà e della democrazia turco.

<sup>95</sup> Partito socialista turco.

<sup>96</sup> Partito comunista unificato turco, Partito socialista turco, Partito della prosperità turco.

<sup>97</sup> Partito comunista unificato turco, Partito socialista turco, Partito della prosperità.

<sup>98</sup> Partito socialista turco.

<sup>99</sup> Partito comunista unificato.

<sup>100</sup> Partito comunista unificato turco, Partito socialista.

<sup>101</sup> Partito socialista turco.

ed ha una sfera d'applicazione specifica, va letto in combinato disposto con gli artt. 9 e 10<sup>102</sup>, tant'è vero che la Corte EDU afferma che il diritto d'organizzarsi in gruppi per scopi politici può essere dedotto dalle disposizioni costituzionali in materia di libertà di parola e di riunione, e giunge alle stesse conclusioni<sup>103</sup>.

Se c'è questo legame logico fra articolo 10 ed articolo 11, però, bisognerà allora applicare il secondo anche alla luce del primo: è quello che fa la Corte EDU proprio a riguardo dei partiti politici, dicendo che il dibattito politico non è altro che una forma particolare della libertà d'espressione<sup>104</sup>.

Perciò, dice la Corte EDU, nonostante il suo ruolo autonomo e la sua portata specifica, l'articolo 11 è strettamente collegato all'art. 10, dato che la libertà d'opinione dell'uno è l'obiettivo della libertà di riunione e di associazione dell'altro, tanto più nel caso dei partiti politici, che hanno un ruolo essenziale per il buon funzionamento della democrazia, perché – la Corte l'ha già detto – non c'è democrazia senza pluralismo; è per questo che la libertà d'espressione dell'art. 10 non protegge solo le informazioni o le idee popolari, inoffensive o irrilevanti, ma anche quelle che finiscono per *épater le bourgeois*<sup>105</sup>.

---

<sup>102</sup> “*En outre l'article 11, malgré son rôle autonome et la spécificité de sa sphère d'application, doit en l'espèce s'envisager aussi à la lumière des articles 9 et 10 [...] La protection des opinions personnelles offerte par les articles 9 et 10 sous la forme de la liberté de pensée, de conscience et de religion comme de la liberté d'expression compte de surcroît parmi les objectifs de la garantie de la liberté d'association par l'article 11*”, Young, James et Webster vs Regno Unito, 13 agosto 1981, n. 57.

<sup>103</sup> “*La liberté de pensée et d'opinion ainsi que la liberté d'expression, respectivement garanties par les articles 9 et 10 de la Convention, seraient ainsi d'une portée bien limitée, si elles ne s'accompagnaient pas de la garantie de pouvoir partager ses convictions ou ses idées collectivement, en particulier dans le cadre d'associations d'individus ayant les mêmes convictions, idées ou intérêts*”, Chassagnou vs Francia, 29 aprile 1999, n. 100.

<sup>104</sup> “*La poursuite d'activités de nature politique relève de l'article 10, dans la mesure où la liberté du débat politique constitue un aspect particulier de la liberté d'expression*”, Rekvényi vs Ungheria, 20 maggio 1999, n. 26.

<sup>105</sup> “*Malgré son rôle autonome et la spécificité de sa sphère d'application, l'article 11 doit s'envisager aussi à la lumière de l'article 10. La protection des opinions et de la liberté de les exprimer constitue l'un des objectifs de la liberté de réunion et d'association consacrée par l'article 11. Il en va d'autant plus ainsi dans le cas de partis politiques, eu regard à leur rôle essentiel pour le maintien du pluralisme et le bon fonctionnement de la démocratie. La Cour l'a souvent souligné: il n'est pas de démocratie*”

Se la libertà d'espressione è connaturata all'esistenza dei partiti politici, dato ch'essi captano e trasmettono le correnti d'opinione che si formano nella società<sup>106</sup>, allora questo loro "ruolo essenziale per il mantenimento del pluralismo e del buon funzionamento della democrazia" viaggia di pari passo con la loro libertà d'espressione.

In materia di dissoluzione dei partiti, dunque, la libertà d'espressione è il bilanciamento delle cause di restrizione dell'art. 11 comma 2<sup>107</sup>.

La Corte EDU, al riguardo, ha concluso che se lo scioglimento d'un partito politico fosse dovuto unicamente ad una sua azione rientrante nell'ambito della libertà d'espressione, allora si avrebbe violazione dell'art. 11<sup>108</sup>.

c) Non v'è il diritto a violare altri diritti

Secondo la Corte EDU, l'articolo 17 ha lo scopo d'impedire, a singoli o gruppi, di desumere dalla Convenzione un diritto che consenta loro di violare altri diritti riconosciuti dalla Convenzione<sup>109</sup>, cosa teoricamente possibile<sup>110</sup>.

Relativamente allo scioglimento di partiti politici antisistema, la Corte

---

*sans pluralisme. C'est pourquoi la liberté d'expression consacrée par l'article 10 vaut, sous réserve du paragraphe 2, non seulement pour les « informations » ou « idées » accueillies avec faveur ou considérées comme inoffensives ou indifférentes, mais aussi pour celles qui heurtent, choquent ou inquiètent. En tant que leurs activités participent d'un exercice collectif de la liberté d'expression, les partis politiques peuvent déjà prétendre à la protection des article 10 et 11 de la Convention*", Parti communiste unifié de Turquie vs Turchia, 30 gennaio 1998, nn. 42-43; Parti socialiste de Turquie vs Turchia, 12 novembre 2003, n. 41; Parti de la liberté et de la démocratie vs Turchia, 8 dicembre 1999, n. 37; Refah Partisi vs Turchia, 13 febbraio 2003, n. 44.

<sup>106</sup> Parti communiste unifié de Turquie vs Turchia, 30 gennaio 1998, n. 44.

<sup>107</sup> Ezelin vs Francia, 26 aprile 1991, n. 52.

<sup>108</sup> Parti communiste unifié de Turquie vs Turchia, 30 gennaio 1998, nn. 58, 61; Parti socialiste de Turquie vs Turchia, 12 novembre 2003, n. 48, 54; Parti de la liberté et de la démocratie vs Turchia, 8 dicembre 1999, nn. 42, 48.

<sup>109</sup> "L'article 17, pour autant qu'il vise des groupements ou des individus, a pour but de les mettre dans l'impossibilité de tirer de la Convention un droit qui leur permette de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte visant à la destruction des droits et libertés reconnus dans la Convention; qu'ainsi personne ne doit pouvoir se prévaloir des dispositions de la Convention pour se livrer à des actes visant à la destruction des droits et libertés ci-dessus visés", *ibidem*, n. 7.

<sup>110</sup> "droits qui permettraient si on les invoquait d'essayer d'en tirer le droit de se

EDU ha tenuto ad applicare l'art. 17 in combinato disposto con l'art. 11 comma 2, sin dal caso del Partito comunista tedesco<sup>111</sup>.

Secondo la Corte EDU, dunque, lo scioglimento d'un partito politico sarà conforme alla Convenzione se questo volesse avvalersi della Convenzione per dedicarsi impunemente a violare qualche diritto o libertà ch'essa riconosce<sup>112</sup>.

Questa definizione molto ampia lascia, evidentemente, notevole spazio per il margine d'apprezzamento discrezionale: una sua disamina approfondita *qua talis* esulerebbe però dagli scopi del presente lavoro, sicché ci limiteremo a prenderlo in considerazione solo per quanto concerna lo scioglimento di partiti politici.

#### d) Il diritto a libere elezioni

L'articolo col contenuto forse più direttamente politico è l'art. 3 del I protocollo aggiuntivo, che prevede l'obbligo d'indire elezioni a scrutinio segreto ad intervalli ragionevoli<sup>113</sup>, tant'è vero che, secondo il Preambolo della Convenzione EDU, il mantenimento delle libertà fondamentali poggia essenzialmente su un regime politico realmente democratico<sup>114</sup>.

La Corte deduce da quest'articolo 3 il "*droit de vote*" ed il "*droit de se porter candidat lors de l'élection du corps législatif*"<sup>115</sup>, e riconosce agli Stati aderenti un ampio spazio di manovra a riguardo alle specifiche condizioni concrete d'esercizio di questi due diritti, a condizione che gli Stati aderenti

---

*livrer effectivement à des activités, visant à la destruction des droits ou libertés reconnus dans la Convention*", *ibidem*, n. 6.

<sup>111</sup> "*Le recours à la dictature pour l'instauration d'un régime est incompatible avec la Convention en ce qu'il comporte la destruction de nombre de droits et libertés consacrés par la Convention des droits de l'homme*", Parti communiste allemande vs Germania, 20 luglio 1957.

<sup>112</sup> "*se livrer à une activité ou accomplir un acte visant à la destruction des droits et libertés qu'elle reconnaît*", Parti communiste unifié de Turquie vs Turchia, 30 gennaio 1998, n. 60.

<sup>113</sup> V. Mathieu-Mohin et Clerfayt vs Belgio, 2 marzo 1987, n. 50.

<sup>114</sup> "*Selon le préambule de la Convention, le maintien des libertés fondamentales «repose essentiellement sur un régime politique véritablement démocratique». Consacrant un principe caractéristique de pareil régime, l'article 3 du Protocole n. 1 revêt donc dans le système de la Convention une importance capitale*", *ibidem*, n. 47.

<sup>115</sup> *Ibidem*, n. 51.

non riducano la portata pratica di questi diritti sino al punto da renderli vuoti simulacri<sup>116</sup>.

Le conclusioni della Corte EDU, perciò, sono chiare: gli *affaires* riguardanti la dissoluzione di partiti politici sono da esaminare *ex art.* 11, in combinato disposto con l'art. 10, mentre l'art. 17 è applicabile ai partiti politici che volessero approfittare dei diritti riconosciuti dalla Convenzione per distruggere i diritti e le libertà che questa riconosce.

Lo scioglimento d'un partito politico, vieppiù se accompagnato da qualche sanzione temporanea per i suoi dirigenti, è una misura "radicale"<sup>117</sup>, giacché libere elezioni e la libertà d'espressione, vieppiù nell'agone politico, sono l'*ubi consistam* d'ogni sistema democratico<sup>118</sup>.

La Convenzione accetta, a priori, la formula di Saint-Just, secondo la quale "non v'è libertà per i nemici della libertà", ed appunto il suo articolo 17 dice che le libertà previste dalla Convenzione stessa non possono essere usate come strumenti per distruggere le libertà stesse, e l'articolo 11 comma 2 precisa le cause di restrizione relative al proprio comma 1:

"1. Ogni persona ha diritto alla libertà di riunione pacifica ed alla libertà d'associazione, ivi compreso il diritto di partecipare alla costituzione di sindacati e di aderire ad essi per la difesa dei propri interessi.

2. L'esercizio di questi diritti non può essere oggetto di restrizioni diverse da quelle che sono stabilite dalla legge e che costituiscono misure necessarie, in una società democratica, alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale ed alla protezione dei diritti e delle libertà altrui. Il presente articolo non osta a che restrizioni legittime siano imposte all'esercizio di tali diritti da parte dei membri delle forze armate, della polizia o dell'amministrazione dello Stato".

---

<sup>116</sup> "ne réduisent pas les droits dont il s'agit au point de les atteindre dans leur substance même et de les priver de leur effectivité [... Ils] ne doivent pas contrecarrer «la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif»", *ibidem*, n. 52.

<sup>117</sup> Parti communiste unifié de Turquie vs Turchia, 30 gennaio 1998, nn. 54, 61; Parti socialiste de Turquie vs Turchia, 12 novembre 2003, n. 51; Parti de la liberté et de la démocratie vs Turchia, 8 dicembre 1999, n. 45; Refah Partisi vs Turchia, 13 febbraio 2003, n. 82; Parti du travail du peuple, 9 luglio 2002, n. 61.

<sup>118</sup> "Des élections libres et la liberté d'expression, notamment la liberté du débat politique, constituent l'assise de tout régime démocratique", Bowman vs Royaume Uni, 19 febbraio 1998, n. 42.

L'articolo 11 comma 2, come i commi 2 degli articoli 8, 9 e 10, prevede due condizioni per evitare scioglimenti arbitrari, ovvero:

- a) che una tale misura sia prevista dalla legge, e
- b) che una tale misura sia presa ricorrendo una delle ipotesi all'uopo previste dal comma 2.

*In primis*: previsione di legge. Cos'è una legge, per la Corte EDU?

– Si tratta d'un termine che può indicare tanto il diritto scritto quanto quello consuetudinario<sup>119</sup>;

– le convenzioni internazionali<sup>120</sup>, la giurisprudenza<sup>121</sup>, i testi paralegislativi<sup>122</sup> rientrano nel concetto di 'legge'.

Per la Corte EDU, infatti, in un settore regolamentato da una normativa, per 'legge' va inteso il testo legislativo in vigore così come sia stato interpretato dai tribunali<sup>123</sup>, vale a dire ch'essa prende in considerazione il termine di 'legge' nel suo senso materiale e non formale<sup>124</sup>.

Questa 'loi', però, deve avere due ulteriori caratteristiche<sup>125</sup>: essere accessibile e precisa.

Accessibile, *in primis*, perché per la Corte EDU è necessario che la legge sia accessibile: il cittadino deve potersi informare al riguardo<sup>126</sup>.

Se, in generale, 'accessibile' vuol dire 'pubblica'<sup>127</sup>, è anche vero che l'accessibilità dipende da un certo numero di differenti circostanze<sup>128</sup>.

Non pare, però, che questa condizione possa essere violata nell'*iter* di scioglimento d'un partito politico, dato che queste procedure sono con-

<sup>119</sup> Sunday Times vs Royaume Uni (1), 26 aprile 1979, n. 47.

<sup>120</sup> Groppera Radio vs Suisse, 28 marzo 1990, n. 68.

<sup>121</sup> Kruslin vs France, 24 aprile 1990, n. 29.

<sup>122</sup> De Wilde vs Belgique, 18 giugno 1971, n. 93.

<sup>123</sup> "Dans un domaine couvert par le droit, la «loi» est le texte en vigueur tel que les juridictions compétentes l'ont interprété en ayant égard, au besoin, à des données techniques nouvelles", Kruslin vs France, 24 aprile 1990, n. 29.

<sup>124</sup> *Ibidem*.

<sup>125</sup> Sunday Times vs Royaume Uni (1), 26 aprile 1979, n. 49.

<sup>126</sup> "Il faut d'abord que la «loi» soit suffisamment accessible: le citoyen doit pouvoir disposer de renseignements suffisants, dans les circonstances de la cause, sur les normes juridiques applicable à un cas donné", *ibidem*.

<sup>127</sup> "Dépend dans une large mesure du contenu du texte en cause, du domaine qu'il couvre ainsi que du nombre et de la qualité de ses destinataires", NF vs Italie, 2 agosto 2001, n. 28.

<sup>128</sup> Groppera Radio vs Suisse, 28 marzo 1990, n. 68.

tenute o nella Costituzione (Germania), od in leggi specifiche (Francia, Turchia).

In nessun caso di scioglimento sollevato davanti alla Corte EDU, ad ogni modo, è stata eccepita l'assenza del requisito della fattispecie prevista per legge.

Affinché lo scioglimento d'un partito politico sia conforme alla Convenzione, poi, è anche necessario ch'esso sia funzionale alla protezione d'uno dei valori pubblici fondamentali elencati nell'art. 11 comma 2, come la Corte EDU stessa ha precisato che, dal punto di vista governativo, l'intervento di scioglimento ha molteplici scopi, come la difesa della sicurezza nazionale, dell'ordine pubblico ed anche delle tradizioni storico-culturali<sup>129</sup>, ma l'art. 11 comma 2 non contemplava quest'ultima fattispecie, sicché la Corte EDU non è convinta che quest'ultima ipotesi possa essere uno degli 'scopi legittimi' che l'art. 11 comma 2 prevede<sup>130</sup>.

In tutti i casi finora presentatisi di scioglimento, infatti, la Corte ha constatato sussistesse la finalità legittima di protezione della sicurezza nazionale<sup>131</sup>, e, nel caso del Refah Partisi, anche altri scopi legittimi, come la sicurezza pubblica, la difesa dell'ordine costituito, la protezione di diritti e libertà altrui<sup>132</sup>.

Secondo la Corte EDU, poi, affinché lo scioglimento sia ammissibile alla luce della Convenzione, esso dev'essere necessario per difendere la democraticità dell'ordinamento<sup>133</sup>.

---

<sup>129</sup> "Pour le Gouvernement, l'ingérence litigieuse visait plusieurs buts: le maintien de la sécurité nationale, la défense de l'ordre public et la défense des traditions culturelles et des symboles hystoriques et culturels grecs", Sidiropoulos vs Grèce, 10 luglio 1998, n. 37.

<sup>130</sup> "La Cour n'est pas convaincue que le dernier de ces buts puisse constituer l'un des «buts légitimes» prévus par l'article 11 § 2. Les exceptions à la liberté d'association appellent une interprétation étroite de telle sorte que leur énumération est strictement limitative et leur définition nécessairement restrictive", *ivi*, n. 38.

<sup>131</sup> Parti communiste, n. 41; Parti socialiste, n. 36; Parti de la liberté et de la démocratie, nn. 32-33; Refah Partisi, n. 42; Parti du travail du peuple, n. 39.

<sup>132</sup> Refah Partisi, n. 42.

<sup>133</sup> "La Cour juge inhérente au système de la Convention une certaine forme de conciliation entre les impératifs de la défense de la société démocratique et ceux de la sauvegarde des droits individuels", Klass vs Allemagne, 6 settembre 1978, n. 59; "La Cour a déjà reconnu la nécessité, inhérente au système de la Convention, d'un juste équilibre entre la défense des institutions de la démocratie dans l'intérêt commun et

Cosa s'intende, dunque, col concetto di 'necessario per difendere la democraticità dell'ordinamento'?

La Corte EDU sottolinea come 'necessario' non voglia dire, da un lato, né 'indispensabile', ma, dall'altro, nemmeno semplicemente 'ammissibile', 'normale', 'utile', 'ragionevole' od 'opportuno'<sup>134</sup>, ma che, invece, questa necessità debba emergere in maniera convincente<sup>135</sup>, ossia essere frutto d'un "*besoin social impérieux*"<sup>136</sup>, e, comunque, proporzionato allo scopo legittimo perseguito<sup>137</sup>.

La Corte EDU stessa, riguardo a questi due requisiti, precisa che è necessario considerare l'intervento di scioglimento dello specifico caso concreto: solo così si potrà valutare se vi sia proporzionalità rispetto allo scopo legittimo perseguito dalle Autorità governative<sup>138</sup>.

Secondo la Corte EDU, dunque, quest'esigenza di proporzionalità richiede di bilanciare gli scopi legittimi previsti dall'art. 11 comma 2 con la tutela della libertà d'associazione<sup>139</sup>.

I partiti politici sono entità organizzate che cercano d'arrivare al potere per imporre la propria visione del mondo a tutto il Paese, è normale che discutano e siano anche molto critici sulle normative vigenti, dato ch'essi ne vorrebbero proporre di nuove e differenti.

Essi hanno diritto, dunque, ad un certo spazio di manovra, ampio sì, ma non illimitato: per la Corte EDU, infatti, un partito politico può fare propaganda promovendo un cambiamento della legislazione vigente od an-

*la sauvegarde des droits individuels*", Brogan vs Royaume Uni, 29 novembre 1988, n. 48.

<sup>134</sup> Handyside vs Royaume Uni, 7 dicembre 1976, n. 48.

<sup>135</sup> Barthold vs Allemagne, 25 marzo 1985, n. 58.

<sup>136</sup> Handyside, cit., n. 48.

<sup>137</sup> Parti socialiste, n. 49; Parti de la liberté et de la démocratie, n. 43.

<sup>138</sup> "*Il lui faut considérer l'ingérence litigieuse à la lumière de l'ensemble de l'affaire pour déterminer si elle était «proportionnée au but légitime poursuivi» et si les motifs invoqués par les autorités nationales pour la justifier apparaissent «pertinents et suffisants». Ce faisant, la Cour doit se convaincre que les autorités nationales ont appliqué des règles conformes aux principes consacrés par l'article 11 et ce, de surcroît, en se fondant sur une appréciation acceptable des faits pertinents*", Parti communiste, n. 47; Parti du travail du peuple, n. 51; Refah Partisi, n. 53.

<sup>139</sup> "*La proportionnalité appelle à mettre en balance les impératifs des fins énumérées à l'article 11 § 2 de la Convention avec ceux d'un libre exercice de la liberté d'association*", Grande Oriente d'Italia vs Italie, 2 agosto 2001, n. 25.

che delle strutture costituzionali, a patto che, *in primis*, questa propaganda avvenga in forme legali e democratiche, e, *in secundis*, che le riforme che promuove siano egualmente compatibili con i principî democratici fondamentali<sup>140</sup>.

La Corte EDU, dunque, consacra l'incompatibilità con la democrazia, i valori democratici ed i diritti dell'uomo – ovvero, in altre parole, la sua natura appunto di partito anti-sistema – come il criterio principe per valutare l'ammissibilità per la Convenzione dello scioglimento d'un partito politico, alla luce del criterio di "necessità in una società democratica" *ex art. 11 comma 2*.

Questa fu la linea d'azione seguita dal BVerfG nello scioglimento del KPD<sup>141</sup>.

Il criterio della compatibilità democratica, però, non vale solo per i programmi e gli statuti ufficiali<sup>142</sup> dei partiti, ma anche per le loro attività concrete<sup>143</sup>, come ora vedremo meglio.

La violenza annulla ogni protezione della Convenzione e legittima *in se ipsa* lo scioglimento d'un partito politico, come prevedono *expressis verbis* l'art. 13 della Costituzione polacca ("*Zakazane jest istnienie parti politycznych i innych organizacji odwołujących się w swoich programach do totalitarnych metod i praktyk działania nazizmu, faszystwu i komunizmu, a także tych, których program lub działalność zakłada lub dopuszcza nienawiść*").

---

<sup>140</sup> "Un parti politique peut mener campagne en faveur d'un changement de la législation ou des structures légales ou constitutionnelles de l'État à deux conditions:  
a) les moyens utilisés à cet effet doivent être à tous point de vue légaux et démocratiques,

b) le changement proposé doit lui-même être compatible avec les principes démocratiques fondamentaux.

Il en découle nécessairement qu'un parti politique dont les responsables incitent à recourir à la violence ou proposent un projet politique qui ne respecte pas une ou plusieurs règles de la démocratie ou qui vise la destruction de celle-ci ainsi que la méconnaissance des droits et libertés qu'elle reconnaît, ne peut se prévaloir de la protection de la Convention contre les sanctions infligées pour ces motifs", Parti du travail du peuple, n. 49.

<sup>141</sup> BVerfG, 17 agosto 1956, n. 1-BvB 2/51, sulla dichiarazione d'incostituzionalità del Partito comunista, KPD. Pochi anni prima s'era avuta l'analoga dichiarazione per il Partito socialista del Reich: BVerfG, 23 ottobre 1952, n. 1-BvB 1/51.

<sup>142</sup> Parti communiste, n. 51; Parti de la liberté et de la démocratie, nn. 38-39.

<sup>143</sup> Parti socialiste, n. 42; Parti du travail du peuple, n. 53.

rasową i narodowościową, stosowanie przemocy w celu zdobycia władzy lub wpływu na politykę państwa albo przewiduje utajnienie struktur lub członkostwa”<sup>144</sup>, e l’art. 5 della Costituzione della Repubblica Ceca (“*Politický systém je založen na svobodném a dobrovolném vzniku a volné soutěži politických stran respektujících základní demokratické principy a odmítajících násilí jako prostředek k prosazování svých zájmů*”<sup>145</sup>), dato che l’importanza ontologicamente prioritaria del diritto<sup>146</sup> è ostacolo insuperabile a tutto ciò che non sia legale, come, appunto, la violenza.

Dice, infatti, la Corte EDU che, nel caso d’incitamento alla violenza, ecco che le Autorità nazionali hanno un margine d’apprezzamento molto ampio per valutare se e come limitare la libertà d’espressione<sup>147</sup>.

Si tratta, in ultima, analisi del ben noto ‘paradosso di Böckenförde’ (“Lo Stato liberale e secolarizzato si basa su presupposti ch’esso stesso non è in grado di garantire”<sup>148</sup>): la Storia ha dimostrato come partiti anti-sistema possano approfittare delle possibilità offerte dal sistema stesso per distruggerlo, donde la necessità di proteggerlo.

La Corte EDU, al riguardo, ha sottolineato, riferendosi all’art. 17 della Convenzione, che “*le changement proposé [da un partito] doit lui-même être compatible avec les principes démocratiques fondamentaux*”<sup>149</sup>, sicché, se il

<sup>144</sup> “È vietata l’esistenza di partiti politici e altre organizzazioni che si richiamano nei propri programmi ai metodi ed alle pratiche totalitarie nazista, fascista o comunista, nonché quelli i cui programmi presuppongono o ammettono l’odio razziale e nazionale, l’uso della forza al fine di ottenere il potere o influenzare la politica statale ovvero prevedono la segretezza della propria struttura o dei propri membri”.

<sup>145</sup> “Il sistema politico si basa sulla nascita libera e spontanea e sulla libera competizione di partiti politici che rispettano i principi democratici fondamentali e che rifiutano la violenza come mezzo per far valere i propri interessi”.

<sup>146</sup> *Sovtransavto vs Ukraine*, 25 luglio 2002, n. 72.

<sup>147</sup> “*Là où les propos litigieux incitent à l’usage de la violence à l’égard d’un individu, d’un représentant de l’État ou d’une partie de la population, les autorités nationales jouissent d’une marge d’appréciation plus large dans leur examen de la nécessité d’une ingérence dans l’exercice de la liberté d’expression*”, *Sürek vs Turquie*, 8 luglio 1999, n. 61.

<sup>148</sup> E.W. BÖCKENFÖRDE, *Die Entstehung des Staates als Vorgang der Säkularisation*, in AA.VV., *Säkularisation und Utopie*, FS Forsthoff, Kohlhammer, Stuttgart, 1977, p. 75 ss.

<sup>149</sup> *Parti du travail du peuple*, n. 49.

progetto politico d'un partito fosse tale da poter compromettere un sistema democratico<sup>150</sup>, allora il suo scioglimento sarà giustificato.

La Corte EDU ammette che uno Stato possa pretendere dai propri dipendenti ch'essi siano leali nei confronti dei suoi principî costituzionali<sup>151</sup>, ma, al contempo, afferma la necessità di garantire l'agibilità politica anche ad avversarî dei suddetti principî<sup>152</sup>, perché l'essenza della democrazia consiste proprio nel consentire il confronto e la discussione fra idee politiche differenti, comprese quelle che vorrebbero rimettere in discussione l'organizzazione dello Stato, sempre però a condizione che non ne venga messa in discussione la democraticità<sup>153</sup>.

Notiamo dunque, in conclusione, come la Corte EDU difenda la libertà d'espressione *ore rotundo*, compreso quando questa sfoci nella politica.

## Conclusioni

L'apparizione dei partiti antisistema è fenomeno antico, ma più di recente essi hanno posto la democrazia di fronte alla questione giuridica dell'autodifesa, della difesa dei valori fondamentali liberaldemocratici, la questione della loro legittimità costituzionale.

I Partiti appaiono come elementi costituzionalmente rilevanti, se non essenziali, ed in quanto tali sono vincolati ai principî costituzionali.

Il sistema democratico di derivazione liberale, basato sul rispetto del diritto e della libertà individuale, offre la possibilità di un dialogo politico sempre aperto fra uomini e gruppi sociali, permettendo così lo sviluppo pacifico delle trasformazioni economiche e sociali, e per questa ragione pare saggio dotarlo precauzionalmente degli strumenti normativi idonei affinché possa difendersi da chi non già sia fautore di interessi nuovi e differenti, per

---

<sup>150</sup> *Ivi*, n. 60.

<sup>151</sup> “*Exiger de ses fonctionnaires qu'ils soient loyaux envers les principes constitutionnels sur lesquels il s'appuie*”, Vogt vs Allemagne, 26 settembre 1995, n. 59.

<sup>152</sup> “*Un adversaire des idées et positions officielles doit pouvoir trouver sa place dans l'arène politique*”, Piermont vs France, 27 aprile 2004, n. 76.

<sup>153</sup> “*Il est de l'essence de la démocratie de permettre la proposition et la discussion de projets politiques divers, même ceux qui remettent en cause le mode d'organisation actuel d'un État, pourvu qu'ils ne visent pas à porter atteinte à la démocratie elle-même*”, Parti socialiste, n. 47.

il trionfo dei quali si batte comunque all'interno e nel rispetto del quadro di regole *de quibus*, bensì da chi volesse stravolgere il sistema stesso.

Proprio in tale direzione si muovono le tre esperienze costituzionali esaminate, che ci dimostrano come effettivamente questi tre Paesi abbiano previsto l'ipotesi della presenza di partiti antisistema, dotandosi d'uno strumento (vuoi nella Costituzione, come in Germania, vuoi nella legislazione ordinaria, come in Francia, vuoi in entrambe, come in Turchia), per evitare che questi ultimi possano, per così dire, giungere a sabotare le fondamenta dell'edificio democratico-istituzionale che li accoglie.

Differenti sono le soluzioni adottate: quella tedesca e quella turca offrono indubbiamente maggiori garanzie per i movimenti minacciati di scioglimento, giacché la decisione viene presa da un organo terzo, il BVerfG e la Corte Costituzionale, mentre quella francese, viceversa, è indubbiamente più celere, permettendo un intervento tempestivo ed immediato per bloccare il partito ritenuto 'pericoloso' per il sistema, ma meno garantista, giacché la decisione di scioglimento viene presa dal Governo, e l'organo terzo (il Conseil d'Etat) interviene solo in un secondo momento, e con tempi sostanzialmente affidati all'arbitrio del Governo stesso.

Differenze che, peraltro, non si limitano ai soli meccanismi giuridici predisposti per la difesa della Costituzione, ma che emergono anche con riguardo al ruolo riconosciuto ai partiti: più ampio quello riconosciuto dal GG tedesco e dalla Costituzione turca, minore quello della Costituzione francese.

La tutela dei valori costituzionali è confortata anche dalla giurisprudenza della Corte EDU, secondo la quale "*les États répondent de leur respect à la Convention par toutes leurs normes et leurs mesures, y compris et d'abord par leurs Constitutions, qui doivent respecter la Convention [...] eu égard au rôle essentiel des partis politiques pour le bon fonctionnement de la démocratie*", e, ormai, "*les États ne disposent que d'une marge d'interprétation réduite, laquelle se double d'un contrôle européen rigoureux portant à la fois sur la loi et sur les décisions qui l'appliquent, y compris celles d'une juridiction*" (*Parti communiste unifié turc vs Turquie*); e, per certi aspetti, a differenza delle normative nazionali prese in esame, dobbiamo in conclusione rilevare come, per la Corte EDU, anche se i programmi e le attività d'un partito "*s'orientaient vers le bouleversement de toutes les notions fondamentales qui inspirent*"<sup>154</sup> lo Stato, ciò non è di per sé sufficiente a giustificarne lo sciogli-

---

<sup>154</sup> Parti socialiste, n. 38.

mento, dato che “*la compatibilité d'un parti politique avec la Constitution*”<sup>155</sup> non può essere il criterio di valutazione, poiché il diritto di rimettere in discussione il funzionamento del ‘sistema’ d’un dato Stato è protetto dagli artt. 10 ed 11 della Convenzione<sup>156</sup>: ma attenzione, il funzionamento, e non il sistema stesso.

La Convenzione, infatti, non assicura una protezione relativamente all'impossibilità di modificare alcune strutture costituzionali in alcuni Paesi, come la forma repubblicana di governo in Francia (art. 89, comma 5: “*La forme républicaine du Gouvernement ne peut faire l'objet d'une révision*”), o la struttura federale in Germania (art. 79 comma 3: “*Eine Änderung dieses Grundgesetzes, durch welche die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung oder die in den Artikeln 1 und 20 niedergelegten Grundsätze berührt werden, ist unzulässig*”).

Mentre, cioè, un determinato ‘sistema’ statale vuole difendersi da partiti ‘antisistema’ che lo volessero rovesciare, la Corte EDU non vieta a priori questa antisistematicità, a patto che il postulato processo di rovesciamento sia compatibile con la democrazia (con l'eccezione dell'integrità territoriale, fatta rientrare nella sicurezza nazionale<sup>157</sup>).

Per la Corte EDU, infatti, “*le changement proposé [da un partito politico] doit lui-même être compatible avec les principes démocratiques fondamentaux. Il en découle nécessairement qu'un parti politique dont les responsables [...] proposent un projet politique qui ne respecte pas une ou plusieurs règles de la démocratie ou qui vise la destruction de celle-ci ainsi que la méconnaissance des droits et libertés qu'elle reconnaît, ne peut se prévaloir de la protection de la Convention contre les sanctions infligées pour ces motifs*”<sup>158</sup>.

Non bisogna fermarsi alle apparenze, conclude la Corte EDU, né in senso eccessivamente rigorista, sciogliendo sulla sola base d'un nome, dato che “*le nom que se donne un parti politique ne saurait, en principe, justifier une mesure aussi radicale que la dissolution, à défaut d'autres circonstances pertinentes et suffisantes*”<sup>159</sup>, né in senso troppo aperturista, non sciogliendo fidandosi solo dei programmi e dei documenti ufficiali, giacché “*on ne saurait exclure que le programme politique d'un parti cache des objectifs et*

---

<sup>155</sup> *Ivi*, n. 40.

<sup>156</sup> V. Stankov vs Bulgaria, 2 ottobre 2001, nn. 91-92.

<sup>157</sup> Parti communiste unifié, n. 40.

<sup>158</sup> Parti du travail du peuple, n. 49.

<sup>159</sup> Parti communiste unifié, n. 54.

*intentions différents de ceux qu'il affiche publiquement. Pour s'en assurer, il faut comparer le contenu dudit programme avec les actes et prises de position de son titulaire*"<sup>160</sup>.

Sappiamo che “il mondo democratico è sotto attacco. USA ed Europa riaffermano la propria identità storica rivendicando il primato della democrazia [...la quale] se non è esportabile, va tuttavia difesa, lì dove c'è, anche perché rappresenta il più evidente valore identitario dell'Occidente. Del resto la democrazia, al di là di ogni dissertazione filosofica, è percepita comunemente come un valore assoluto, un modo di convivenza irrinunciabile. Lo stesso Giovanni Paolo II, nelle riflessioni raccolte nel volume *Memoria e identità*, afferma che il sistema democratico, inteso «non soltanto come sistema politico, ma anche come atteggiamento mentale e costume» risponde «alla natura razionale e sociale dell'uomo e, in definitiva, alle esigenze della giustizia sociale”. Per questo i «presupposti democratici di un sistema» rivestono «valore anche etico-sociale»<sup>161</sup>.

Proprio per questo motivo, infatti, la presenza d'una normativa per lo scioglimento potrebbe essere un efficace deterrente contro, per dirla col Manzoni, un “lupo che, spinto dalla fame, col ventre raggrinzito, e con le costole che gli si potrebbero contare, scende dai suoi monti, dove non c'è neve, s'avanza sospettosamente nel piano, si ferma ogni tanto, con una zampa sospesa, dimenando la coda spelacchiata, leva il muso, odorando il vento infido, se mai gli porti odore d'uomo o di ferro, rizza gli orecchi acuti, e gira due occhi sanguigni, da cui traluce insieme l'ardore della preda ed il terrore della caccia”.

---

<sup>160</sup> *Ivi*, n. 58.

<sup>161</sup> G. GUIDI, *La Corte europea dei diritti dell'uomo tra libertà e autorità*, cit., p. 122.