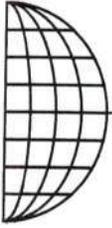


661



DIRITTO PUBBLICO COMPARATO ED EUROPEO

Dossier – I

Democrazie protette e protezione della democrazia

A cura e con introduzione di Alfonso Di Giovine

Contributi di A. Algostino, C. Bassu, S. Ceccanti, T.E. Frosini
F. Lattanzi, M. Manetti, A. Mastromarino, L. Montanari, D. Tega

Presentazione di A. Di Giovine, G.F. Ferrari, N. Olivetti Rason



Democrazie protette e protezione della democrazia

A cura e con introduzione di Alfonso Di Giovine

Contributi di A. Algostino, C. Bassu, S. Ceccanti, T.E. Frosini
F. Lattanzi, M. Manetti, A. Mastromarino, L. Montanari, D. Tega

Presentazione di A. Di Giovine, G.F. Ferrari, N. Olivetti Rason

G. GIAPPICHELLI EDITORE – 2005

© Copyright 2005 - G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO

VIA PO, 21 - TEL. 011-81.53.111 - FAX 011-81.25.100

<http://www.giappichelli.it>

ISBN 88-348-5422-5

Il volume è pubblicato con il contributo parziale alla stampa del Dipartimento di Scienze giuridiche dell'Università di Torino, del Dipartimento di Studi giuridici, comparati, internazionali ed europei dell'Università di Teramo (Fondi di Ateneo 2004: "La tutela dei diritti nelle più recenti evoluzioni costituzionali") e dell'Associazione di Diritto pubblico comparato ed europeo.

Gli scritti si inseriscono nell'ambito di una ricerca promossa dall'Associazione di Diritto pubblico comparato ed europeo e finanziata dalla Compagnia di San Paolo.

Stampa: Stampatre s.r.l. - Torino

Fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, comma 4 della legge 22 aprile 1941, n. 633 ovvero dall'accordo stipulato tra SIAE, AIE, SNS e CNA, CONFARTIGIANATO, CASA, CLAAI, CONFCOMMERCIO, CONFESERCENTI il 18 dicembre 2000.

Le riproduzioni ad uso differente da quello personale potranno avvenire, per un numero di pagine non superiore al 15% del presente volume, solo a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da AIDRO, via delle Erbe, n. 2, 20121 Milano, telefax 02-80.95.06, e-mail: aidro@iol.it

Indice

Presentazione

Alfonso Di Giovine, Giuseppe Franco Ferrari, Nino Olivetti Rason VII

Introduzione

Alfonso Di Giovine, *La protezione della democrazia fra libertà e sicurezza* 1

Contributi

Flavia Lattanzi, *La protezione internazionale della democrazia* 13

Stefano Ceccanti e Diletta Tega, *La protezione della democrazia dai partiti antisistema: quando un'esigenza può diventare un'ossessione* 37

Tommaso Edoardo Frosini e Carla Bassu, *La libertà personale nell'emergenza costituzionale* 75

Michela Manetti, *L'incitamento all'odio razziale tra realizzazione dell'eguaglianza e difesa dello Stato* 103

Laura Montanari, *La "protezione della democrazia" nei Balcani occidentali* 129

Anna Mastromarino, *Spagna: una democrazia "quasi protetta"? La legge organica n. 6 del 2002 e la questione nazionale nei Paesi Baschi* 143

Alessandra Algostino, *Democrazia protetta o aperta agli stranieri e alle culture? Primi elementi per una riflessione* 163

La protezione della democrazia dai partiti antisistema: quando un'esigenza può diventare un'ossessione

di Stefano Ceccanti e Diletta Tega*

Sommario: 1. Premessa. – 2. Prima parte. Le Costituzioni e i partiti antisistema: la terza ondata inizia già ambigualmente. – 2.1. Le Costituzioni e la protezione della rappresentanza: criteri. – 2.2. Prima della terza ondata: le Costituzioni socialiste e autoritarie per una "protezione integrale" dell'ordinamento. – 2.3. Le democrazie consolidate: protezione come eccezione. – 2.4. Le forme di Stato post-socialiste: la protezione che cresce spostandosi verso Est. – 2.5. Le oscillazioni dell'America Latina e le ambigue protezioni militari. – 2.6. Sintetiche conclusioni della prima parte. – Seconda parte. 3. Alla prova delle Corti: il dettato della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. – 3.1.a). La giurisprudenza della Corte di Strasburgo in materia di applicabilità della libertà di associazione ai partiti politici: quali sono i confini del compromesso sul quale si basano la democrazia e il pluralismo? Una premessa necessaria: la libertà di associazione politica nell'ordinamento turco. – 3.1.b). La giurisprudenza della Corte di Strasburgo. – 3.2. Conclusioni della seconda parte.

1. – L'esigenza di proteggere un ordinamento da minacce che ne colpiscano le basi è intrinseca alle forze che danno vita a un qualsiasi assetto che pretenda di durare nel tempo. Talora è anche comprensibile che una tale esigenza trovi fondamento in precise norme di difesa da specifiche minacce. Ma è alquanto dubbio che gli ordinamenti che si vogliono definire democratico-pluralistici possano fare di tale esigenza un'ossessione senza rinnegare se stessi.

Quando l'intento di difendersi da movimenti violenti, che dimostrino in modo effettivo o comunque che arrechino una minaccia evidente e stringente di tipo violento, diventa anche ossessione securitaria contro mere opinioni radicalmente contrarie allo *status quo* si finisce per superare pericolosamente una frontiera, oltre la quale l'aggettivo "protetta" rischia di distruggere il sostantivo "democrazia".

Da questo punto di vista, che cosa ci dicono le Costituzioni della terza ondata democratica rispetto alle precedenti? La fiducia nelle capacità integratrici della democrazia, che le Costituzioni delle democrazie consolidate, con qualche limitata eccezione, affermavano fiduciosamente è stata confermata oppure no? A questi interrogativi tende a rispondere la prima parte di questo nostro lavoro, mentre la seconda affronta la giurisprudenza sui partiti antisistema della Corte di Strasburgo, anche in dialogo con le Corti nazionali, e accenna a quella recente del Tribunale costituzionale spagnolo, l'ultima Corte europea che si sia cimentata sul tema, analizzando come entrambe utilizzino i dati del diritto comparato. Al di là dei testi,

* Stefano Ceccanti è professore straordinario di Diritto pubblico comparato nella Facoltà di Scienze politiche dell'Università "La Sapienza" di Roma e Diletta Tega è assegnista di ricerca in Diritto costituzionale nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Bologna. La premessa è opera comune; per quanto le due parti siano legate a riflessioni largamente condivise e confrontate, la prima parte è attribuibile a Stefano Ceccanti e la seconda a Diletta Tega.

della maggiore cautela protettiva della terza ondata, l'applicazione concreta realizzata da queste importanti Corti, anche nel clima internazionale dell'11 settembre, relativizza i rischi di ossessione protettiva o li conferma? Le Corti frenano i timori dei Costituenti e dei legislatori o li confermano acriticamente?

Pur avendo coscienza della parzialità dello spicchio di realtà indagata e quindi delle conclusioni parzialmente ottenute, ci sembra che essa possa costituire un test quantitativo e qualitativo niente affatto trascurabile.

2. – Samuel Huntington ci ricorda giustamente che la terza ondata democratica cominciò assai confusamente in Portogallo¹.

Ce ne dà testimonianza Vasco Gonçalves, uno dei protagonisti della Rivoluzione dei garofani, il quale, in un volume per i settant'anni dell'ex-Premier Maria de Lourdes Pintasilgo, morta il 10 luglio scorso, scrive: «Ricordo il suo intervento nel Consiglio dei Ministri (Pintasilgo era allora Ministro degli affari sociali – ndA), sotto la presidenza del generale Spinola, il giorno 27 settembre 1974, alla vigilia dell'annunciata manifestazione della 'maggioranza silenziosa', promossa, ostinatamente, dall'allora Presidente della Repubblica. Rispondendo all'esposizione catastrofica e minacciosa di Spinola, Maria de Lourdes Pintasilgo affermò: 'Se non fossi figlia di un militare talora Vostra Eccellenza mi spaventerebbe. Dal momento che lo sono, non mi spavento'»².

Già allora, a cinque mesi e due giorni dalla Rivoluzione, emerge il dilemma se la democrazia debba essere protetta o meno, dalle minacce del radicalismo di sinistra secondo il generale Spinola, o anche, in senso opposto, dall'eventuale spinta moderata degli elettori, secondo i militari di estrema sinistra che concepivano le scelte elettorali solo dentro un limitato pluralismo teso comunque alla costruzione del socialismo.

Domande che sul versante macro sono rilanciate dopo l'11 settembre dalla sfida drammatica del terrorismo internazionale.

2.1. – In questo scritto decidiamo di concentrarci sui limiti costituzionali ai partiti antisistema, il centro dei classici studi sulle democrazie protette. Altrove si è invece proposto un modello più complessivo di analisi dei testi costituzionali, che qui sinteticamente richiamiamo a soli fini di completezza³.

Si può infatti volere:

– una protezione che intervenga *ex ante*, già nella fase di creazione del consenso o della sua trasformazione in seggi nelle assemblee elettive (*protezione della rappresentanza*), a cui ci si limita in questa sede;

– si può in alternativa, o in aggiunta, voler proteggere il sistema dall'accesso al Governo di alcune forze politiche o da decisioni che esse possano prendere una volta giunte al Governo (*protezione dell'accesso all'Esecutivo*);

– si può, anche qui in aggiunta o in alternativa, mirare a particolari protezioni della Costi-

¹ S. Huntington, *La terza ondata*, Bologna, il Mulino, 1995, 25.

² AA.VV., *Mulher das cidades futuras*, Lisboa, Livros horizonte, 2000, 279.

³ S. Ceccanti, *Democrazie da proteggere*, in *il Mulino*, 2004, 571 ss.

tuzione, o rispetto alle procedure, o a particolari contenuti (*protezione della Costituzione*, con rigidità ulteriori rispetto al “normale” irrigidimento procedurale).

Rispetto alla *protezione della rappresentanza*, l'elemento più qualificante e discriminante è costituito dall'apposizione di limiti ai partiti politici rispetto alle finalità perseguite. Questo tipo di limitazione, come fece presente Aldo Moro nell'intervento in sede di Assemblea costituente italiana del 22 maggio 1947 per qualificarlo come «cosa veramente pericolosa», è strutturalmente diverso e molto più pregnante di quelli che impongono una democraticità interna o dei vincoli rispetto al finanziamento pubblico. Mentre questi ultimi, in genere, tendono a sfociare in caso di inadempienza in forme di sanzioni pecuniarie, o amministrative o penali, a carico dei responsabili, il controllo sui fini è potenzialmente molto più penetrante e comporta logicamente, in caso di non rispondenza alle finalità ammesse o di rispondenza alle finalità condannate, lo scioglimento del partito. I testi costituzionali però, in alcuni casi, sono ellittici: accanto agli opposti casi in cui non sono posti vincoli alle finalità o in cui c'è, invece, una chiara delimitazione degli stessi a cui segue l'indicazione dell'organo competente a giudicare in materia⁴, ve ne sono anche altri in cui la lettura delle sole disposizioni costituzionali in materia non appare risolutiva. Si veda ad esempio l'art. 4 della Costituzione francese, il quale afferma genericamente che i partiti «devono rispettare i principi della sovranità nazionale e della democrazia».

Anche se, per completezza, e nel riconoscimento dell'opinabilità di questi filtri (e di quelli ulteriori che saranno tra breve esposti per il Governo e la Costituzione), l'esame accurato delle Costituzioni riporterà tutte le disposizioni in materia, si è ritenuto di non valutare la mera presenza di limitazione dei fini legittimi come un effettivo elemento di protezione. Si propone invece un discrimine più significativo. La limitazione dei fini è considerata protezione quando le fattispecie sono dettagliate o quando, pur generiche, sono comunque associate ad almeno uno degli elementi seguenti che sono indice di una volontà di protezione dell'ordinamento, utilizzando quindi un'interpretazione sistematica:

- la competenza di un organo che ha la facoltà di sciogliere consequenzialmente i partiti politici o di farne decadere i rappresentanti nel Parlamento nazionale;
- la presenza di un giuramento obbligatorio per l'entrata in carica dei deputati, che relativizza il significato del voto popolare, ritenendolo elemento necessario ma non sufficiente per svolgere una funzione di rappresentante, la quale funzione richiede anche una lealtà complessiva e preventiva verso la Costituzione vigente. Su questi giuramenti e su tutte le altre tipologie di cui si parlerà in seguito si è analizzato in dettaglio l'eventuale riferimento, obbligatorio o facoltativo, a formule di matrice religiosa, che ci aprono uno spiraglio sui rapporti tra religione e politica, uno degli aspetti più significativi della forma di Stato⁵;

⁴ Tale organo è generalmente la Corte costituzionale meno frequentemente la magistratura giudicante ordinaria, si veda S. Baldin, *Le altre funzioni delle Corti costituzionali. Modelli europei e recezioni con particolare riferimento all'Est europeo*, Trieste, Edizioni Università di Trieste, 2000.

⁵ Cfr. *amplius* S. Ceccanti, *Una libertà comparata. Libertà religiosa, fondamentalismi, società multietniche*, Bologna, il Mulino, 2001; sulle distinzioni tra norma e formula del giuramento, tra destinatario della dichiarazione e destinatario del giuramento si veda G. Lombardi, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1967, 150 ss. e 199 ss.; sulle diverse tipologie di giuramento nella storia costituzionale cfr. G. Lombardi, *Contributo*, cit., 197 ss.

– l'esistenza di una disposizione che introduca la fattispecie di "abuso dei diritti" da parte del cittadino, che possa riferirsi anche al diritto di associazione in partiti;

– la presenza di una disposizione che riconosca il diritto di resistenza e che quindi canonizzi il principio di una fallibilità dei rappresentanti, mettendo in discussione l'indiscutibilità della sovranità popolare quale si esprime di norma attraverso i suoi rappresentanti. Più precisamente tale diritto di resistenza si riferisce, com'è noto in dottrina, ai casi di fedeltà alla Costituzione per i quali i cittadini sono costretti paradossalmente ad esprimersi contro comandi legali, ma illegittimi, provenienti da organi dello Stato o comunque da organi che usurpino i legittimi poteri dello Stato⁶.

Nel caso dell'America Latina, si è considerato un ulteriore elemento di tutela, che è quello rappresentato in quel contesto dal potere militare, quasi sempre, ed ancor più nelle Costituzioni recenti, con un esplicito riconoscimento costituzionale. In realtà, laddove si è prospettata l'analisi più complessiva⁷ tale elemento è stato collocato tra gli elementi di protezione del Governo, perché incide ancor più su quel livello. Tuttavia è innegabile che esso condizioni anche la rappresentanza, per cui, pur volendo isolare tale aspetto dal modello più complessivo, si commetterebbe un errore di omissione a non citarlo in questa sede.

2.2. – Utilizzando la celebre raccolta di Costituzioni europee curata da Mirkin-Guetzévitch apparsa in Italia nel 1954, contenente le Carte nella forma in cui esse erano vigenti al 1 luglio 1951, è possibile vedere in modo coevo come la questione era risolta dalle Costituzioni non democratiche precedenti alla terza ondata. Nonostante le grandi differenze tra forma di Stato socialista e autoritaria, è anche indubitabile la somiglianza di «alcune caratteristiche istituzionali e politiche ... (partito unico, concentrazione e personalizzazione del potere, negazione dei diritti civili e dei diritti politici)»⁸ che porta tendenzialmente a ritenere meritevole di difesa «il potere globale dello stato-partito» e a far sì che la protezione dell'ordinamento «abbia un carattere omogeneo e totale»⁹, anche se la Costituzione non è necessariamente il principale strumento di tale difesa.

La Costituzione *sovietica* (presentata qui per prima, in deroga al criterio alfabetico, per il suo indubbio ruolo-guida rispetto alle "democrazie popolari") prescriveva solennemente all'art. 1 che «L'Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche è uno Stato socialista degli operai e dei contadini». L'art. 126 prescriveva che «In armonia con gli interessi dei lavoratori e allo scopo di sviluppare l'autonomia organizzativa e l'attività politica delle masse popolari, viene garantito ai cittadini dell'Urss il diritto di riunirsi in organizzazioni sociali» a partire dai sindacati, mentre «i cittadini più attivi e coscienti della classe operaia e degli altri ceti di lavoratori si riuniscono nel partito comunista (bolscevico) dell'Urss, che è l'avanguardia dei lavoratori nella loro lotta per il rafforzamento e lo sviluppo del regime socialista, e rappresenta il

⁶ A. Reposo, *La disciplina dell'opposizione anticostituzionale negli Stati Uniti d'America*, Padova, CEDAM, 1977, 45, 57, 136.

⁷ S. Ceccanti, *Democrazie da proteggere*, cit.

⁸ M. Volpi, *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di Governo*, Torino, Giappichelli, 2000, 59.

⁹ G. de Vergottini, *Diritto costituzionale comparato*, Padova, CEDAM, 2004, I, 181.

nucleo direttivo di tutte le organizzazioni lavoratrici, sia sociali che statali». Rispetto ai diritti politici l'art. 141 riservava la presentazione delle candidature «alle organizzazioni sociali ed alle organizzazioni di lavoratori; organizzazioni del partito comunista, sindacati professionali, cooperative, organizzazioni giovanili, associazioni culturali». L'art. 142 stabiliva infine la revocabilità dei deputati «su decisione di una maggioranza di elettori», rinviando i dettagli alla legge.

Nella Costituzione *albanese* l'art. 2 enunciava la nuova "costituzione materiale" indicando con nettezza vincitori e sconfitti:

«Nella Repubblica popolare d'Albania il popolo esercita il potere per mezzo degli organi rappresentativi del potere dello Stato, costituiti dai Consigli popolari nati dalla lotta di Liberazione nazionale contro il fascismo e la reazione, espressione della più grande vittoria delle grandi masse del popolo albanese». Nel corpo del testo, rispetto alla protezione dell'ordinamento, si affermava che gli elettori avevano «il diritto di revocare in qualsiasi momento i loro rappresentanti» (art. 3.3).

Anche la Costituzione *bulgara* esordiva enunciando vincitori e sconfitti nel nuovo ordinamento: «La Bulgaria è una Repubblica popolare a governo rappresentativo, instaurata e rafforzata in seguito alle eroiche lotte del popolo bulgaro contro la dittatura monarchico-fascista ed alla vittoriosa insurrezione popolare del 9 settembre 1944» (art. 1). Il testo era però, a differenza di quello albanese, molto puntuale nell'individuare consequenziali protezioni dell'equilibrio costituzionale. Anzitutto l'art. 4 stabiliva un principio generale di revocabilità degli eletti da parte dei loro elettori, a cui si aggiungeva la formula solenne di giuramento per i deputati prevista dall'art. 21: «Giuro, in nome del popolo e della Repubblica Popolare di Bulgaria, di servirli con dedizione e abnegazione, di considerare la Costituzione come santa e inviolabile, di aver unicamente in vista, nella mia attività di deputato, gli interessi comuni del popolo e dello Stato e di dedicare tutti i miei sforzi alla difesa della libertà e dell'indipendenza della patria. Ho giurato!». L'art. 87, nell'enunciare il diritto di associazione, appariva poi fortemente limitativo. Esso infatti recitava: «I cittadini bulgari hanno il diritto di fondare società, associazioni e organizzazioni, purché non siano dirette contro l'ordine pubblico e lo Stato e non siano in contrasto con la presente Costituzione. Sono perseguite e punite dalla legge la formazione e la partecipazione a organizzazioni che mirino a distruggere o a ledere i diritti e le libertà del popolo bulgaro, conquistati in seguito all'insurrezione popolare del 9 settembre 1944 e garantiti dalla presente Costituzione, a minacciare l'indipendenza nazionale e la sovranità dello Stato, ovvero che predichino apertamente o clandestinamente una ideologia fascista e antidemocratica o facilitino l'aggressione imperialista».

È da notare che il primo comma fissa come parametro di legalità non già i principi della Costituzione, ma l'intero suo testo e che il secondo comma contempla anche l'illiceità di posizioni non esplicitamente e totalmente anti-sistema, ma che si limitino a "facilitare" il blocco occidentale.

Nella Costituzione *cecoslovacca* l'enunciazione dei cardini della "Costituzione materiale" era contenuta in un ampio Preambolo in cui si leggeva, fra l'altro, «Noi, popolo cecoslovacco, dichiariamo di essere fermamente decisi a ricostruire il nostro Stato liberato sotto forma di democrazia popolare che ci consentirà di avanzare pacificamente nella via che conduce al socialismo. Siamo decisi a difendere con tutte le nostre forze le conquiste della nostra ri-

voluzione nazionale e democratica contro tutti i tentativi della reazione all'interno e all'esterno». L'enfasi del Preambolo si traduceva anche in precise conseguenze nelle disposizioni costituzionali. L'art. 24 stabiliva in modo molto restrittivo che «Il diritto di riunione e di associazione è garantito nella misura in cui le istituzioni popolari e democratiche ovvero la pace e l'ordine pubblico non ne siano minacciate. L'esercizio di questi diritti è regolato dalla legge».

Consequentemente l'art. 37 prescriveva che: «Le manifestazioni e le attività che minacciano l'indipendenza, l'integrità e l'unità dello Stato, la Costituzione, la forma repubblicana dello Stato e il regime popolare e democratico, sono passibili di punizione. È vietato abusare a tali fini dei diritti e delle libertà di cittadino. È proibito in particolare diffondere in qualsiasi maniera o sotto qualsiasi forma il nazismo e il fascismo, l'intolleranza religiosa o razziale e lo sciovinismo».

Oggetto della tutela era quindi soprattutto la Costituzione materiale, individuata con la formula della democrazia "popolare e democratica", così come evidenziava anche la formula di giuramento prescritta per i deputati dall'art. 42: «Giuro che sarò fedele alla Repubblica cecoslovacca e alle sue istituzioni popolari e democratiche. Ne osserverò le leggi ed eserciterò il mio mandato nel miglior modo possibile e in tutta la coscienza a favore del popolo e dello Stato».

Per ciò che concerne la *Repubblica Democratica Tedesca* è anzitutto da rilevare che l'art. 4, situato nell'insieme dei 5 articoli sui fondamenti del potere dello Stato, nel suo primo comma, precisava che «Tutte le disposizioni emanate dai poteri dello Stato devono corrispondere ai principi proclamati dalla Costituzione come contenuto dei poteri dello Stato» e nel comma successivo dichiarava che «Tutti i cittadini sono tenuti ad agire nello spirito della Costituzione e hanno il dovere di difenderla contro i suoi avversari». Per i diritti politici l'art. 13.1 autorizzava a presentare candidature per le elezioni solo alle associazioni che tendessero «in conformità ai loro statuti, verso una organizzazione democratica della vita pubblica sulle basi della presente Costituzione e i cui organismi sono designati dai loro membri», mentre il comma successivo (richiamato poi anche dall'art. 53), per le candidature alla Camera, dopo aver ribadito tali limiti, aggiungeva il requisito ulteriore del radicamento su «tutto il territorio dello Stato».

La Costituzione della *Repubblica Federativa Popolare Jugoslava* enunciava al suo art. 6 che gli organi-chiave dell'autogoverno popolare erano i Comitati popolari che «sono nati e si sono sviluppati nella lotta nazionale liberatrice contro il fascismo e la reazione e che di tale lotta rappresentano la conquista fondamentale».

L'art. 7, dopo aver stabilito che «in tutti gli organi del potere di Stato, i rappresentanti del popolo sono responsabili dinanzi ai loro elettori», rinviava più flessibilmente alla legge lo stabilire «in quali casi, in quali condizioni e in qual modo gli elettori possono revocare i loro rappresentanti popolari anche prima dello scadere del loro mandato».

L'art. 9.3 mirava a difendere i pilastri del regime: «La Repubblica Federativa Popolare Jugoslava tutela la sicurezza nonché l'ordinamento sociale e politico delle Repubbliche popolari». Nella parte specificamente dedicata ai diritti e ai doveri dei cittadini, l'articolo conclusivo era particolarmente incisivo nel delineare un'ampia fattispecie di limiti: «Allo scopo di proteggere le libertà del cittadino e l'ordinamento democratico della Repubblica Federativa Popolare Jugoslava stabiliti dalla presente Costituzione, è proclamata illegale e passibile di

pena l'utilizzazione dei diritti del cittadino in vista di provocare il cambiamento o la distruzione dell'ordine costituzionale per fini antidemocratici». Non erano previste invece formule di giuramento.

La Costituzione della *Repubblica Popolare Polacca* enfatizzava anzitutto l'apporto dell'URSS alla recuperata integrità del territorio. Il Preambolo, dopo aver infatti segnalato che «durante il periodo dell'occupazione, la nazione polacca aveva sostenuto una lotta inflessibile ed eroica contro la sanguinaria invasione hitleriana», sottolineava che «la vittoria storica dell'Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche sul fascismo ha liberato il territorio polacco, ha permesso al popolo lavoratore polacco di impadronirsi del potere ed ha creato le premesse della rinascita nazionale della Polonia, entro frontiere nuove e giuste». Il Preambolo passava quindi a descrivere il nuovo assetto interno dei poteri: «Come conseguenza delle lotte e dei mutamenti rivoluzionari, il potere dei capitalisti e dei grandi proprietari fondiari è stato rovesciato, lo Stato democratico popolare si è consolidato, e si sta costituendo e rafforzando un nuovo regime sociale, rispondente agli interessi e alle aspirazioni delle più vaste masse popolari ... L'alleanza della classe operaia con i contadini lavoratori costituisce la base dell'attuale potere popolare in Polonia. In questa alleanza il ruolo direttivo spetta alla classe operaia in quanto classe d'avanguardia della società che si basa sulle conquiste rivoluzionarie del movimento operaio polacco ed internazionale, sulle esperienze storiche dell'edificazione vittoriosa del socialismo nell'Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche, primo Stato operaio e contadino».

Dopo questa enfatica premessa, il Preambolo ne traeva le conseguenze rispetto alle finalità perseguite dalla Costituzione, tra cui rientravano quelle di «consolidare lo Stato popolare in quanto forza fondamentale che garantisce lo sviluppo massimo della nazione polacca, la sua indipendenza e la sua sovranità» e di «rafforzare i sentimenti patriottici, l'unità e la coesione della nazione polacca nella lotta per il continuo miglioramento dei rapporti sociali, per la soppressione completa dello sfruttamento dell'uomo da parte dell'uomo, per la realizzazione delle grandi idee del socialismo».

Gli articoli del testo della Costituzione confermavano queste rigidità. Dopo aver infatti stabilito nell'art. 1.1 che la «Repubblica popolare polacca è uno Stato democratico popolare», l'art. 2.2 stabiliva il principio della revocabilità degli eletti e l'art. 3.4 precisava con grande durezza ideologica che la Repubblica popolare «limita, elimina ed annienta le classi sociali che vivono dello sfruttamento degli operai e dei contadini». Conseguentemente l'art. 72.3 affermava che «È proibito creare associazioni e partecipare ad associazioni il cui scopo o attività siano contrari al regime politico e sociale, o all'ordine legale della Repubblica popolare polacca», mentre l'art. 76 elencava tra gli obblighi dei cittadini anche quello di osservare «la disciplina socialista del lavoro» e l'art. 77.2 enunciava che «le persone che commettono atti di sabotaggio o di diversione economica o che, in altro modo, danneggiano la proprietà sociale, sono punite con tutto il rigore della legge».

Per ciò che concerne la *Romania*, il Preambolo appariva simile a quello polacco, se si eccettua la citazione esplicita del Partito comunista. Esso recitava infatti: «La Repubblica popolare romena è sorta in seguito alla storica vittoria dell'Unione Sovietica sul fascismo tedesco ed alla liberazione della Romania da parte della gloriosa armata sovietica, liberazione che ha dato facoltà al popolo, con alla testa la classe lavoratrice guidata dal partito comunista, di

abbattere la dittatura fascista, di neutralizzare il potere delle classi sfruttatrici e di instaurare lo Stato di democrazia popolare, che corrisponde pienamente agli interessi ed alle aspirazioni delle masse popolari romene». Più oltre si ricordava ulteriormente «l'amicizia e l'alleanza con la grande Unione Sovietica, l'aiuto suo disinteressato e fraterno» e quindi si sottolineava solennemente che «La politica estera della Repubblica popolare romena è ... di alleanza con l'Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche». Infine il Preambolo si concludeva indicando come finalità dello Stato democratico popolare «la liquidazione dello sfruttamento dell'uomo da parte dell'uomo e verso la costruzione del socialismo».

Il testo degli articoli era strettamente consequenziale rispetto all'ampio Preambolo. Infatti già l'art. 2 indicava come «base del potere» della Repubblica «l'alleanza della classe operaia con la classe contadina, alleanza in cui il ruolo di guida appartiene alla classe operaia». L'art. 85 precisava che le libertà di parola, di stampa, di riunione e di manifestazione erano garantite per legge, ma «in conformità agli interessi dei lavoratori e in vista del rafforzamento del regime democratico popolare». Allo stesso modo l'art. 86.1 temperava il riconoscimento del diritto di associazione «in conformità agli interessi dei lavoratori e allo scopo di sviluppare le attività politiche e collettive delle masse popolari». I commi successivi prevedevano poi dei limiti ben più penetranti: non solo il secondo comma vietava le associazioni aventi «un carattere fascista o antidemocratico», ma il terzo comma dichiarava anche che «i cittadini più attivi e più coscienti della classe operaia e delle altre categorie di lavoratori sono raggruppati nel Partito operaio romeno, movimento di avanguardia dei lavoratori in lotta per il rafforzamento e lo sviluppo del regime di democrazia popolare e per la costruzione della società socialista». Ancor più rigidamente il successivo quarto comma dichiarava che esso «è la forza che guida sia la organizzazione dei lavoratori sia gli organi e le istituzioni statali. Intorno ad esso si raggruppano volta a volta tutte le organizzazioni» della Repubblica. Infine l'art. 100 restringeva il diritto di presentare candidati «a tutte le organizzazioni dei lavoratori», a cominciare dal Partito comunista, un limite che rendeva superflua qualsiasi formula di giuramento.

Il Preambolo della Costituzione ungherese richiamava anch'esso il ruolo decisivo dell'URSS per la liberazione del Paese, nel dischiudere «al popolo lavoratore il cammino dell'evoluzione democratica», e del «glorioso esercito della grande Unione sovietica» nonché il suo «aiuto disinteressato». L'Ungheria stessa era definita un Paese che «appoggiandosi all'Unione Sovietica ... progredisce nella costruzione del socialismo, seguendo la via della democrazia popolare».

Conseguentemente l'art. 3 dichiarava che la Repubblica popolare «organizza le forze sociali per la costruzione del socialismo» e che «la stretta unione degli operai e dei contadini lavoratori» si realizzava «sotto la guida della classe operaia». L'art. 55 garantiva poi le libertà di parola, di stampa e di riunione, ma «in conformità agli interessi dei lavoratori» e, del resto, l'art. 56.1 finalizzava il diritto di associazione «in vista dello sviluppo delle attività sociali, economiche e culturali dei lavoratori». Il comma successivo esplicitava che «per l'adempimento di questi compiti, la Repubblica popolare di Ungheria si appoggia alle organizzazioni dei lavoratori coscienti. Per proteggere l'ordinamento democratico popolare, rafforzare la partecipazione alla costruzione del socialismo ... i lavoratori costituiscono dei sindacati, delle associazioni democratiche femminili e giovanili ed altre organizzazioni di massa, raggruppando tutte queste forze in un Fronte popolare democratico».

Passando alle forme di Stato autoritarie, sono vari gli aspetti di protezione del regime autoritario che si incontravano nella Costituzione *portoghese* salazariana. L'art. 8.20.2 rinviava a leggi speciali per la regolazione della libertà di opinione al fine di «impedire preventivamente o repressivamente un pervertimento dell'opinione pubblica nella sua funzione di forza sociale». Ancor più puntuale l'art. 22, che scomodava persino l'impegnativo concetto di "verità", enunciando che occorre preservare l'opinione pubblica «da tutti i fattori che possano distoglierla dalla verità, dalla giustizia, dalla buona amministrazione e dal bene comune». Nell'art. 45 sui rapporti con le confessioni religiose era poi inserita una disposizione che proibiva «la diffusione di dottrine contrarie all'ordine sociale costituito», segnalando così la stretta connessione tra autoritarismo e confessionalismo. Significativa anche l'enfasi sulle «istituzioni militari» a cui lo Stato assicurava «l'esistenza e il prestigio ... richiesti dalle supreme necessità della difesa dell'integrità nazionale o del mantenimento dell'ordine e della pace pubblica» (art. 53).

In materia di elezioni presidenziali l'art. 73.1 escludeva dall'elettorato passivo i candidati che non offrissero «garanzie di rispetto e fedeltà ai principi fondamentali dell'ordinamento politico e sociale stabilito nella Costituzione». L'Assemblea Nazionale tuttavia poteva revocare il mandato ai deputati che avessero espresso «opinioni contrarie all'esistenza del Portogallo come Stato indipendente» o che in qualsiasi modo avessero incitato «al sovvertimento violento dell'ordine politico e sociale» (art. 89.1 e 89.2), così come poteva fare l'altra Camera, quella corporativa (art. 102.3).

Simili le soluzioni adottate dalla più importante delle leggi fondamentali del *regime franchista*, la Carta degli Spagnoli. L'art. 12 riconosceva la libertà di opinione ai cittadini purché le loro idee non ledessero «i principi fondamentali dello Stato», mentre l'art. 16, dopo aver enunciato il diritto di riunione e di associazione, prevedeva che «lo Stato potrà (possa) creare e mantenere le organizzazioni che ritiene necessarie al raggiungimento di questi fini». In ogni caso, secondo la clausola generale contenuta nell'art. 33, «L'esercizio dei diritti riconosciuti nella presente Carta non dovrà ledere l'unità spirituale, nazionale e sociale della Spagna».

La Carta del lavoro, altro atto posto al vertice della gerarchia delle fonti, era significativo in questa prospettiva soprattutto per la definizione che il suo Preambolo dava dello Stato nazionale: «strumento totalitario a servizio dell'integralità della patria» e che «si accinge a realizzare, con spirito militare costruttivo e profondamente religioso, la Rivoluzione che rimane da compiere in Spagna per restituire agli Spagnoli, una volta per tutte, la patria, il pane e la giustizia». Anche il Preambolo della Legge costitutiva delle *Cortes*, avente analogo forza di legge costituzionale, è rilevante perché enunciava un pluralismo chiaramente inquadrato: «Il contrasto delle opinioni – nell'unità del regime – la possibilità di esprimere le proprie aspirazioni, la critica fondata e responsabile ... devono contribuire alla vitalità, alla giustizia e al perfezionamento del diritto positivo della Rivoluzione e della nuova economia del popolo spagnolo». Infine la Legge di successione, anch'essa al vertice del sistema delle fonti, definiva la Spagna «nella sua unità politica ... uno Stato cattolico, sociale e rappresentativo», anche qui evidenziando il legame tra autoritarismo e confessionalismo.

2.3. - Il perno delle democrazie consolidate è indubbiamente l'area euro-atlantica, con i quindici Paesi dell'Unione europea (fino al 2004) da un lato, a cui per omogeneità può senz'altro aggiungersi la Svizzera, nonché gli USA e il Canada dall'altro lato dell'Oceano. In linea di massima è tale l'omogeneità sociale di questi Paesi, pur se conseguita in periodi diversi, da rendere superflua o marginale, com'è noto e come vedremo nel dettaglio, una protezione della rappresentanza demandata a norme costituzionali.

I casi in cui si trovano norme di tal genere sono solo 3.

La Legge fondamentale della *Germania* è senz'altro la più ricca di norme di protezione in quest'area geografica e politica. Già l'art. 9.2 enuncia, rispetto al diritto di associazione, il divieto di quelle realtà «i cui scopi o le cui attività contrastino con le leggi penali, o siano dirette contro l'ordinamento costituzionale o contro il principio della comprensione fra i popoli». Sui partiti interviene però in modo specifico l'art. 21, il quale, dopo aver obbligato col proprio primo comma alla democraticità interna e alla trasparenza finanziaria, in quello successivo dichiara incostituzionali quelli che «per le loro finalità o per il comportamento dei loro aderenti tentano di pregiudicare od eliminare l'ordinamento fondamentale democratico e liberale o di minacciare l'esistenza della Repubblica Federale di Germania». L'art. 18 prevede poi la perdita dei diritti fondamentali, su decisione del Tribunale costituzionale, nei confronti di chi abusa di una serie di diritti, tra cui quelli di stampa, della libertà di insegnamento, di riunione e di associazione «per combattere l'ordinamento fondamentale democratico e liberale». L'art. 20.4 afferma il diritto di resistenza «contro chiunque si appresti a sopprimere l'ordinamento vigente, se non sia possibile alcun altro rimedio».

Anche la Costituzione greca comprende norme di protezione dell'ordinamento analoghe a quelle tedesche. L'art. 25.3 proibisce l'esercizio abusivo dei diritti, mentre l'art. 29.1 precisa che «l'organizzazione e l'attività dei partiti devono servire al libero funzionamento del regime democratico». I deputati ex art. 59.1 giurano «di conservare la fedeltà alla patria e al regime democratico, di obbedire alla Costituzione e alle leggi».

Infine l'art. 120, dopo aver affermato nel secondo comma che «il rispetto della Costituzione e delle leggi ad essa conformi, come pure la devozione alla patria ed alla Repubblica, costituiscono un dovere fondamentale di ogni greco», nel comma successivo recita: «ogni atto di usurpazione della sovranità popolare e dei poteri che ne derivano sarà perseguito immediatamente dopo il ristabilimento del potere legittimo; la prescrizione di tali reati non inizierà che al momento del ristabilimento delle legittime autorità». Infine il comma ulteriore, con cui si chiude il testo costituzionale, afferma che «l'osservanza della Costituzione è affidata al patriottismo dei greci, che hanno il diritto e il dovere di resistere con tutti i mezzi contro qualsiasi persona che ne tenti l'abrogazione con la forza».

La Costituzione portoghese si apre con un Preambolo che richiama «la lunga resistenza del popolo portoghese» sfociata nella caduta del «regime fascista». Richiama poi la volontà dell'Assemblea costituente «di difendere l'indipendenza nazionale, di garantire i diritti fondamentali dei cittadini, di stabilire i principi fondamentali della democrazia, di assicurare il primato dello Stato di diritto democratico e di intraprendere la strada verso una società socialista, nel rispetto della volontà del popolo portoghese, perseguendo l'obiettivo di costruire un paese più libero, più giusto e più ispirato alla fratellanza». L'art. 21, facendo seguito al Preambolo, proclama «il diritto di resistere a qualunque ordine che offenda i propri diritti, liber-

tà e garanzie, e a respingere con la forza qualunque aggressione, quando non sia possibile ricorrere alla autorità pubblica».

L'art. 10 fissa come limite per i partiti il rispetto «dei principi di indipendenza nazionale, di unità dello Stato e della democrazia politica». A ciò si aggiungono gli ulteriori limiti previsti per tutte le associazioni dall'art. 46.4 (che vieta le associazioni armate o di tipo militare, militarizzate o paramilitari nonché quelle «razziste o che perseguano l'ideologia fascista») ed ancora per i partiti dall'art. 51.4 (il divieto di costituire realtà «che per la loro designazione o i loro obiettivi programmatici, abbiano indole o ambito regionale»). I commi quinto e sesto del medesimo articolo inseriscono poi, rispettivamente, vincoli di democraticità interna e sul finanziamento pubblico, mentre il terzo comma, che non permette né l'utilizzazione di «denominazioni che contengano espressioni in relazione diretta con qualsiasi religione o chiesa, né emblemi che possano confondersi con simboli nazionali o religiosi», precisa comunque che ciò va inteso «senza pregiudizio della filosofia o ideologia ispiratrici del loro programma» ed in ogni caso l'art. 295 stabilisce che esso si applica solo ai partiti costituiti prima dell'entrata in vigore della Costituzione, rinviando per gli altri alla legge. L'art. 160 prevede la decadenza dei deputati che siano stati condannati per partecipazione ad organizzazioni «razziste o che perseguano l'ideologia fascista».

Non compaiono invece più, a differenza del testo originario del 1976 (de Vergottini 1977) disposizioni di protezione che, analogamente a quanto vedremo in molte Costituzioni dell'America Latina, valorizzavano il ruolo attivo dei militari, se si esclude il residuo e ininfluente accenno storico del Preambolo al ruolo del Movimento delle Forze Armate, il quale, «coronando la lunga resistenza del popolo portoghese e i suoi sentimenti profondi, abbatté il regime fascista». Gli odierni art. 273, 274 e 275 esprimono chiaramente la preminenza del potere civile, ovvero, come recita l'art. 275.3, «Le Forze Armate obbediscono ai competenti organi di sovranità, nei termini stabiliti dalla Costituzione e dalla legge».

Non può essere inserita nell'elenco la Costituzione italiana giacché il concorrere «con metodo democratico a determinare la politica nazionale» dell'art. 49 è la regola che esclude qualsiasi controllo sui fini, mentre la XII delle disposizioni transitorie e finali, vietando «la riorganizzazione, sotto qualsiasi forma, del disciolto partito fascista» e stabilendo per il primo quinquennio di vigenza del testo che la legge preveda «limitazioni temporanee al diritto di voto e all'eleggibilità per i capi responsabili del regime fascista», si pone come unica eccezione.

2.4. - Esaminando le forme di Stato post-socialiste, adottiamo un criterio di analisi per macro aree-geografiche e partiamo da quella europea.

La Costituzione della *Federazione Russa* nel suo art. 13, dopo aver proclamato solennemente il pluralismo politico e partitico e il rifiuto di un'ideologia di Stato, al suo quinto comma è particolarmente ampia nel vietare «la costituzione o l'attività delle formazioni sociali i cui fini o le cui attività siano dirette a sovvertire con la forza le basi dell'ordinamento costituzionale, a violare l'integrità della Federazione Russa, a minare la sicurezza dello Stato, a costituire gruppi armati, ad istigare all'odio sociale, razziale, nazionale e religioso». L'art. 29, dopo aver riconosciuto la libertà di pensiero e di parola, nel suo secondo comma precisa che «Non sono ammesse la divulgazione di idee o la propaganda che fomenta l'odio e l'osti-

lità sociale, razziale, nazionale o religiosa. È vietata la propaganda della superiorità sociale, razziale, nazionale, religiosa o linguistica».

La Costituzione della *Bielorussia* all'art. 1 dichiara di voler difendere «la propria indipendenza ed integrità territoriale e l'ordinamento costituzionale» e, in modo altrettanto solenne, afferma all'art. 2 che «il cittadino è responsabile verso lo Stato della rigorosa osservanza dei doveri che la Costituzione gli impone». Sempre nei primi articoli si rinvencono varie altre disposizioni, ancor più puntuali, di protezione dell'ordinamento. L'art. 3 dichiara che la legge stabilisce le pene per «qualunque azione diretta a sovvertire l'ordinamento costituzionale e ad ottenere il potere statale con metodi violenti o violando le leggi». L'art. 4 enuncia poi il valore del pluralismo sia delle «istituzioni politiche» che della «varietà delle ideologie e delle opinioni», specificando anche che «l'ideologia dei partiti politici, delle associazioni religiose, di altre associazioni o di gruppi sociali non può essere imposta ai cittadini». Il successivo art. 5 vieta poi «la costituzione e l'attività di partiti politici e di altre formazioni sociali che abbiano come fine il mutamento con la forza dell'ordinamento costituzionale, o che svolgano propaganda di guerra o di odio sociale, nazionale, religioso e razziale». I deputati sono revocabili dal corpo elettorale secondo quanto previsto dall'art. 72.

La Costituzione della *Repubblica di Moldavia*, dopo aver incluso nel Preambolo il «pluralismo politico» fra i «valori supremi» e aver ribadito tale affermazione nell'art. 1, nell'art. 2 precisa che «nessuna persona, nessuna parte della popolazione o gruppo sociale, partito politico o formazione sociale, può esercitare il potere statale in nome proprio. L'usurpazione del potere statale costituisce il più grave reato contro il popolo». Nella stessa linea l'art. 5 precisa poi che in tale Repubblica «la democrazia ... è esercitata nel rispetto del pluralismo politico che è incompatibile con la dittatura e il totalitarismo» e che «Nessuna ideologia può essere dichiarata ideologia ufficiale dello Stato». L'art. 32, dopo aver riconosciuto la libertà di opinione e di espressione, pone tra i numerosi limiti quelli dell'«istigazione alla guerra di aggressione, all'odio etnico, razziale o religioso, l'incitamento alla discriminazione, al separatismo territoriale, alla violenza pubblica o ad altri atti che costituiscono una minaccia per l'ordinamento costituzionale». Ancor più puntualmente l'art. 41.4 dichiara «incostituzionali i partiti e le organizzazioni socio-politiche i cui scopi e le cui attività siano rivolti contro il pluralismo politico, i principi dello Stato di diritto, la sovranità e l'indipendenza o l'integrità territoriale della Repubblica», mentre i commi successivi vietano rispettivamente le associazioni segrete e l'attività dei partiti di cittadini stranieri. A decidere sulla costituzionalità dei partiti è la Corte costituzionale ex art. 135.1.h.

Per quanto riguarda l'*Ucraina* secondo l'art. 15 «la vita pubblica ... è fondata sul pluralismo politico, economico ed ideologico» e quindi «Nessuna ideologia può essere imposta dallo Stato». L'art. 34, che riconosce la libertà di pensiero, parola e libera manifestazione di opinioni e convinzioni, prevede che esse possano essere limitate, tra l'altro, nell'interesse dell'«integrità territoriale». L'amplissimo art. 37.1 vieta poi «la costituzione e l'attività di partiti e di formazioni sociali, i cui obiettivi fondamentali, nonché le azioni siano diretti contro l'indipendenza dell'Ucraina, al mutamento con la forza dell'ordinamento costituzionale, alla violazione della sovranità e dell'integrità territoriale dello Stato, all'indebolimento della sua sicurezza, alla usurpazione del potere dello Stato, alla propaganda a favore della guerra, della violenza, all'istigazione all'odio fra le etnie, le razze, le religioni, agli attentati ai diritti e

alle libertà della persona, alla salute e alla moralità della popolazione». I commi seguenti vietano poi l'esistenza di corpi paramilitari legati a partiti e organizzazioni sociali e la presenza di strutture di partito negli organi giudiziari, esecutivi delle autonomie locali, nell'esercito, negli enti statali, nelle scuole, nelle istituzioni e nelle altre organizzazioni dello Stato. Infine l'ultimo comma stabilisce che lo scioglimento delle associazioni possa intervenire solo «su decisione dell'autorità giudiziaria».

L'art. 79 prevede un giuramento per assumere l'incarico di deputato, in cui tra l'altro ci si impegna «a difendere la sovranità e l'indipendenza» e ad osservare «la Costituzione e le leggi».

Passando quindi all'area baltica, la Costituzione dell'Estonia si apre con un Preambolo che parla di «diritto imprescrittibile all'autodeterminazione» e conseguentemente nell'art. 1 afferma che «La sovranità e l'indipendenza dell'Estonia sono immutabili ed imprescrittibili». L'art. 12, dopo aver solennemente affermato il principio di uguaglianza, stabilisce che «è vietata e punita dalla legge l'istigazione all'odio nazionale, religioso o politico, alla violenza e alla discriminazione. E inoltre vietata e punita dalla legge l'istigazione all'odio, alla violenza e alla discriminazione tra gli strati sociali». L'art. 48.3 stabilisce poi che «sono vietate società, associazioni e partiti i cui fini o la cui attività siano diretti a sovvertire l'ordine costituzionale dell'Estonia o comunque siano in contrasto con leggi penali», mentre il comma successivo stabilisce che per la sospensione e lo scioglimento di tali realtà è competente l'autorità giudiziaria. L'art. 54.2 riconosce il diritto di resistenza, enunciando che «Ogni cittadino dell'Estonia, può, in mancanza di altri mezzi, opporre resistenza di propria iniziativa contro i tentativi di sovvertire con la forza il regime costituzionale». Del resto il Preambolo si riallaccia esplicitamente alla Legge fondamentale del 1938, considerando illegittima la successiva annessione all'URSS decisa col patto Molotov-Ribbentrop, e quindi attribuendo valore al diritto di resistenza del popolo estone contro tale assetto. L'art. 61.2 stabilisce che i deputati, prima di entrare in carica, prestino giuramento, pur senza enunciarne la formula.

La legge costituzionale approvata il 21 agosto 1991 ha ristabilito in Lettonia la vigenza della Costituzione del 1922. Ad essa ha però affiancato un'ulteriore legge costituzionale del 10 dicembre 1991 che enuncia i diritti e doveri «del cittadino e della persona». L'art. 11 di tale legge stabilisce che «il cittadino deve essere fedele alla repubblica di Lettonia e ha il diritto e il dovere di difenderne la libertà, l'indipendenza ed il sistema democratico parlamentare». L'art. 31.1 sancisce il diritto di associazione «purché i fini e le azioni di tali associazioni non siano contrari alla legge», mentre il comma seguente proibisce le associazioni segrete ed anche i corpi armati qualora non siano soggetti all'autorità del Governo e dell'amministrazione. L'art. 41 impone poi di rispettare «le tradizioni e gli usi del popolo lettone e dei gruppi etnici e nazionali che vivono in Lettonia, nonché l'altrui sentimento nazionale».

La Costituzione lituana, dopo aver parlato nel Preambolo del «diritto naturale delle persone e del popolo di vivere ed agire liberamente nella terra dei propri avi nello Stato lituano indipendente», riconosce anch'essa il diritto di resistenza con la formula solenne dell'art. 3.2: «Il popolo ed ogni cittadino hanno diritto di opporre resistenza contro chiunque con la forza attentati all'indipendenza, all'integrità territoriale ed all'ordinamento costituzionale dello Stato lituano». Nella stessa linea l'art. 8 stabilisce che «La conquista con la forza del potere o di una istituzione statale è atto incostituzionale, ed è illegale e priva di efficacia».

L'art. 35 riconosce il diritto di riunirsi in società, partiti e associazioni «purché i loro fini e le loro attività non siano contrari alla Costituzione ed alle leggi». Per i deputati l'art. 59.2 prescrive un giuramento obbligatorio «di fedeltà alla Repubblica» per l'entrata in carica, ma senza indicarne la formula, che è stata poi precisata dall'art. 5 della legge del 6 novembre 1992 relativa all'entrata in vigore della Costituzione. Essa fa riferimento al rispetto e all'attuazione della Costituzione e delle leggi, all'integrità del territorio e al rafforzamento dell'indipendenza della Lituania, con la facoltà di pronunciare o meno la formula conclusiva «e che Iddio mi aiuti».

Quanto all'*area asiatica*, la Costituzione del *Kazachistan* nel suo art. 5 comprende varie disposizioni interessanti rispetto al nostro filone di ricerca. Il suo primo comma, dopo aver riconosciuto solennemente il pluralismo politico e ideologico, proibisce la «fusione di istituzioni sociali e statali» e la costituzione di organizzazioni di partito «negli organi statali». Dopo aver vietato nel secondo comma sia l'«ingerenza dello Stato» nella vita delle formazioni sociali sia il finanziamento pubblico di queste ultime, il terzo comma proibisce «la costituzione e l'attività delle formazioni sociali, i cui fini o la cui attività siano diretti a sovvertire con la forza il regime costituzionale, a violare l'integrità della Repubblica, ad indebolire la sicurezza dello Stato e ad istigare all'odio sociale, razziale, nazionale, religioso, di classe ed etnico» nonché «formazioni militari non previste dalla legge». Il quarto comma entra ancor più nel dettaglio: dopo aver vietato l'attività a partiti e sindacati di altri Stati, inibisce anche la formazione di partiti di ispirazione religiosa (del resto lo Stato è definito «laico» dall'art. 1) e il finanziamento estero di partiti e sindacati. L'art. 20.3 vieta poi «la propaganda o le agitazioni volte a sovvertire il regime costituzionale, a violare l'integrità della Repubblica, ad indebolire la sicurezza dello Stato, alla guerra, alla superiorità sociale, razziale, nazionale, religiosa, di classe, etnica e al culto della crudeltà e della violenza». Per ciò che concerne il giuramento dei deputati, l'art. 51.6 lo prescrive come obbligatorio pur senza indicare una formula.

La Costituzione del *Kyrgyzstan* concentra nell'art. 8.4, dedicato fondamentalmente ai partiti, le principali disposizioni di protezione nell'ordinamento, vietando «la fusione di istituzioni statali e di partiti», «la subordinazione dell'attività statale ai programmi ed alle decisioni dei partiti», «la costituzione e l'attività di organizzazioni di partito negli enti ed organizzazioni statali» e «l'attività di partiti politici di altri Stati». Inframmezzate a questi limiti, e quindi in modo redazionalmente un po' obliquo, vi sono anche due ulteriori fattispecie il cui scopo evidente è quello di impedire la nascita di formazioni politiche che abbiano come fine il sovvertimento del principio enunciato dall'art. 1 che parla di «Stato laico». Infatti il terzo comma dell'art. 8 prevede che «la religione e tutti i culti sono separati dallo Stato» e la penultima disposizione del quarto comma stabilisce che «non è ammessa l'ingerenza dei membri delle organizzazioni religiose e dei culti nelle attività degli organi statali». La Costituzione non prevede giuramenti per i deputati.

La Costituzione del *Tadzikistan*, dopo aver vietato nell'art. 7 «la propaganda e gli atti che abbiano lo scopo di smembrare lo Stato», nell'art. 8 riconosce «il pluralismo politico e ideologico» quale «base» della «vita pubblica», afferma che «nessuna ideologia, compresa quella religiosa» può essere «riconosciuta come ideologia di Stato» (del resto l'art. 1 afferma che lo Stato è «laico») e vieta l'istituzione e l'attività di associazioni «che incoraggino l'odio razziale, nazionale, sociale e religioso o che istighino a sovvertire l'ordinamento costituzionale ed a

formare gruppi armati». L'art. 14, tra le fattispecie che consentono di limitare i diritti dei cittadini, cita «l'integrità territoriale della Repubblica».

La Costituzione del *Turkemenistan*, dopo aver anch'essa precisato all'art. 1.1 che lo Stato è «laico», prevede nel suo art. 1.3 che lo Stato «difende l'indipendenza del Turkemenistan e l'ordinamento costituzionale». Conseguentemente l'art. 28.1 riconosce il diritto di fondare partiti ed associazioni «che operino nei limiti della Costituzione e delle leggi», mentre il comma successivo vieta specificamente la fondazione e l'attività di partiti e associazioni «che abbiano come obiettivo il sovvertimento dell'ordine costituzionale, che ammettano l'uso della violenza, che operino contro i diritti costituzionali e le libertà dei cittadini, che propagandino la guerra, l'odio razziale, nazionale, sociale o religioso, che attentino alla salute e alla moralità del popolo» nonché di «associazioni militarizzate di partiti politici a carattere nazionale o religioso».

La Costituzione dell'*Uzbekistan* nel suo art. 10 stabilisce che «nessuna parte della società, partito politico, associazione, movimento o singola persona possono agire in nome del popolo» e l'art. 12 precisa che «nessuna ideologia può essere imposta come ideologia di Stato». L'art. 34.2 garantisce ulteriormente i diritti e le libertà delle minoranze «di opposizione» all'interno di partiti, formazioni sociali, movimenti di massa e organismi rappresentativi. È poi l'art. 57 a concentrare la maggior parte delle disposizioni di protezione dell'ordinamento, vietando costituzione e attività di partiti e formazioni sociali «che abbiano come fine il mutamento con la forza dell'ordinamento costituzionale; che agiscano contro la sovranità, l'integrità e la sicurezza della repubblica, i diritti costituzionali e le libertà dei cittadini; che propagandino la guerra, l'odio sociale, nazionale, razziale e religioso; che attentino alla salute e alla moralità del popolo, e di associazioni a carattere militare e di partiti politici a carattere nazionale e religioso». Lo scioglimento, o comunque la limitazione di attività, sono affidati alle sentenze del potere giudiziario dall'art. 62.

Nell'area caucasica, la Costituzione della Repubblica dell'*Armenia* nel suo art. 7 precisa che l'attività dei partiti «non può contrastare con la Costituzione e le leggi» e che la loro struttura e il loro tipo di azione «non possono essere in contrasto con i principi della democrazia». L'art. 48 condanna poi l'abuso dei diritti, prevedendo il divieto di «utilizzare i diritti e le libertà al fine di sovvertire con la violenza l'ordinamento costituzionale, di fomentare l'odio nazionale, razziale, religioso e di propagandare la violenza e la guerra».

La Costituzione dell'*Azerbajdzan*, dopo aver condannato anch'essa l'usurpazione del potere all'art. 6, conseguentemente, all'art. 54.2, afferma che «Ogni cittadino ... ha diritto di opporre autonomamente resistenza al tentativo di rivolta contro lo Stato o di modifica con la forza dell'ordinamento costituzionale». L'art. 58.2, dopo aver riconosciuto il diritto di associazione, vieta l'attività di quelle realtà che «perseguono il fine di rovesciare il legittimo potere statale nell'intero territorio ... o in una qualsiasi parte di esso», dando competenza in merito all'autorità giudiziaria e l'art. 89.1.6 prevede la cessazione dalla carica dei deputati appartenenti ai partiti sciolti da essa. L'art. 80, oltre a rinviare alla legge per la violazione della Costituzione e delle leggi, prevede tale rinvio anche per «l'abuso delle libertà e dei diritti» e per il «mancato adempimento degli obblighi previsti dalla presente Costituzione e dalle leggi».

La Costituzione della *Georgia*, dopo aver condannato l'usurpazione del potere nell'art. 5.3, concentra le principali disposizioni di protezione nell'art. 26. Il terzo comma vieta la

creazione e l'attività «di organismi pubblici e politici il cui fine sia quello di rovesciare o modificare con la forza l'ordinamento costituzionale della Georgia, o di violare l'indipendenza o l'integrità territoriale del Paese, o di propagandare la guerra e la violenza, o di istigare all'odio etnico, razziale, sociale, o nazionale», mentre il comma successivo vieta le formazioni paramilitari legate a partiti o ad associazioni politiche. L'ultimo comma dello stesso art. 26 affida la competenza sul divieto di svolgere attività politica, all'autorità giudiziaria, mentre sulla costituzionalità della formazione e dell'attività dei partiti, la competenza è della Corte costituzionale ex art. 89.1.c.

Al di là dell'ex-URSS, nelle nuove democrazie del Centro e dell'Est Europa, la Costituzione albanese del 1998, dopo aver definito la Repubblica come «unitaria e indivisibile» (art. 1.2) e posto tra i principi fondamentali della forma di Stato l'indipendenza dello Stato, l'integrità del territorio e il pluralismo (art. 3), contiene nell'art. 9 alcune disposizioni di protezione relative ai partiti. Il primo comma precisa anzitutto che la loro organizzazione interna debba essere democratica, mentre il secondo comma inibisce l'esistenza di partiti e altre organizzazioni i cui programmi e le cui attività siano «basate su metodi totalitari, che incitano e sostengono l'odio razziale, religioso, regionale o etnico, che usino la violenza per prendere il potere o per influenzare le decisioni pubbliche» nonché le organizzazioni segrete. Su ciò, come prevede l'art. 131.e, giudica la Corte costituzionale. L'art. 9.3 impone poi ai partiti la pubblicità delle loro fonti di finanziamento e delle loro spese.

L'art. 46.3, più in generale, ribadisce poi che sono perseguiti secondo la legge «le organizzazioni o i gruppi che perseguono finalità anti-costituzionali».

La Costituzione della *Bosnia-Erzegovina* presenta varie caratteristiche originali che derivano dalla sua genesi, tra cui l'assenza di protezione della rappresentanza. Com'è noto essa è costituita da un insieme complesso di disposizioni iscritte come allegato 4 del Trattato di Dayton/Parigi, riconoscendo un'autonomia molto larga ai "popoli costituenti" di ciascuna delle due entità (Federazione di Bosnia-Erzegovina e Repubblica Srpska) pur garantendo il mantenimento dell'integrità di uno Stato minimo dotato di competenze molto ristrette. Il testo molto breve non si occupa quindi del tema in questione, come di molti altri normalmente assegnati a tali Carte.

La Costituzione *bulgara* del 1991, dopo aver condannato nell'art. 1.3 qualsiasi usurpazione della sovranità, afferma nell'art. 11.1 che la vita politica nel Paese si fonda sui «principi del pluralismo politico» e rigetta quindi nell'art. 11.2 qualsiasi ipotesi di partito unico o di ideologia di Stato. L'art. 11.3 rinvia poi alla legge per stabilire le disposizioni non solo sulla costituzione dei partiti, ma anche sulla loro eventuale sospensione. Il comma successivo prevede quindi che non possano essere costituiti partiti fondati su «principi etnici, razziali o religiosi» o comunque partiti che «abbiano come fine di impadronirsi con la forza del potere dello Stato». L'art. 12.2 proibisce che le associazioni di qualsiasi natura, compresi i sindacati, «possano avere obiettivi politici e esercitare attività politiche, proprie esclusivamente dei partiti politici». La massima protezione dell'ordinamento dalle forze anti-sistema si rinviene nell'art. 44.2 che proibisce le organizzazioni «la cui attività è diretta contro la sovranità, l'integrità territoriale del paese e l'unità della nazione, verso l'incitamento all'odio razziale, nazionale, o religioso, verso la violazione dei diritti e delle libertà dei cittadini» ed anche quelle «che costituiscono strutture clandestine o militari che mirano a conseguire i loro obiettivi con

la violenza». Sulla costituzionalità di partiti e associazioni è competente la Corte costituzionale ex art. 149.5. L'art. 57.2 prevede poi che «non è ammesso un abuso di diritti, né l'esercizio di diritti nel caso in cui ciò attenti ai diritti o agli interessi legittimi di altri». L'art. 76.2 prescrive per i deputati un giuramento che fa riferimento non solo al rispetto della Costituzione e delle leggi, ma anche al tenere conto «degli interessi del popolo». A questa stessa formula rinvia l'art. 96 per il giuramento del Presidente della Repubblica e del suo vice e l'art. 109 per i membri del Governo.

La Costituzione della *Repubblica Ceca* del 1992 prevede nel suo art. 5 che «il sistema politico è basato sulla libera e volontaria costituzione e sulla libera competizione dei partiti politici rispettando i principi democratici e rifiutando la forza come metodo per imporre i propri interessi». Sulla costituzionalità dei partiti e della loro attività è competente la Corte costituzionale ex art. 87.j. L'art. 23.3 prevede per i parlamentari una formula di giuramento che fa essenzialmente riferimento al rispetto della Costituzione e delle leggi.

La Costituzione *croata* del 1990 è aperta da un Preambolo che insiste sull'importanza del ritorno alla sovranità del proprio Stato «dopo il rigetto del sistema comunista» e del resto l'art. 2.1 definisce tale sovranità «inalienabile, indivisibile e non trasferibile». Il Preambolo conteneva poi una non del tutto rassicurante definizione (da un punto di vista anti-discriminatorio) della Repubblica croata, poi venuta meno con la revisione del 2000, come «Stato nazionale del popolo croato e Stato dei membri di altre nazionalità e minoranze che sono cittadini: serbi, musulmani, sloveni, cechi, slovacchi, italiani, ungheresi, ebrei ed altri», anche se tale differenza simbolica era poi temperata dal prosieguo «ai quali è garantita l'uguaglianza con i cittadini di nazionalità croata e la realizzazione di diritti etnici in accordo con le disposizioni democratiche delle Nazioni Unite e dei paesi del mondo libero». La non discriminazione di questi cittadini di etnia non croata è comunque affermata in generale dagli art. 1.1 e 14 e, in specifico, dall'art. 15.

L'art. 3 pone tra i valori fondamentali dello Stato «il sistema democratico multipartitico»; tuttavia il pluralismo è inquadrato dall'art. 6, che inibisce i partiti politici il cui programma o la cui attività «minacci con la violenza l'ordinamento costituzionale democratico, l'indipendenza, l'unità o l'integrità territoriale»; la competenza in merito è della Corte costituzionale ex art. 126. Le medesime formule dell'art. 6 sono utilizzate dall'art. 43.2 per limitare il diritto di associazione. Più in generale l'art. 39 proibisce qualsiasi incitazione alla guerra, alla violenza nazionale o razziale, all'odio religioso e qualsiasi forma di intolleranza.

La Costituzione *jugoslava* del 1992, che nel Preambolo rivendica orgogliosamente l'«ininterrotta continuità della Jugoslavia», in evidente polemica con le secessioni delle altre Repubbliche, consente nell'art. 7.2 alle due entità costitutive, la Serbia e il Montenegro, la facoltà di concludere accordi internazionali, «ma non a detrimento della Repubblica Federale di Jugoslavia o di una delle altre Repubbliche»¹⁰.

Quindi afferma nell'art. 14 che il «pluralismo politico deve essere il prerequisito e la garanzia per l'ordinamento politico democratico» nella Repubblica. Tuttavia l'art. 40 pone co-

¹⁰ Va, peraltro, ricordato che nel 2003 è stata adottata la Carta costituzionale dell'Unione di Serbia e Montenegro che sostituisce la richiamata Costituzione del 1992: v. sul punto il contributo di L. Montanari, *La "protezione della democrazia" nei Balcani occidentali*, in questo volume.

me limite per il diritto di riunione «l'attentato alla salute pubblica o alla morale» e l'intento di proteggere «la sicurezza delle vite umane e la proprietà», mentre l'art. 41.1 limita il diritto di associazione in generale, ed anche in particolare partiti e sindacati, a non perseguire «il violento rovesciamento dell'ordinamento costituzionale, la violazione dell'integrità territoriale ... la violazione dei diritti garantiti e delle libertà dell'uomo e del cittadino, o l'incitamento dell'intolleranza o dell'odio nazionale, razziale, religiosa o di altro tipo». La competenza in merito è della Corte costituzionale ex art. 124, c. 5 e 8. In ogni caso l'art. 50 dichiara incostituzionale e punibile «qualsiasi incitamento o incoraggiamento» di tale tipo, riproponendo i medesimi termini di intolleranza e odio e le medesime tipologie (nazionale, razziale, religioso). Inoltre l'art. 42.2 proibisce associazioni segrete e gruppi paramilitari, mentre l'art. 41.2 obbliga alla pubblicità i partiti politici per le loro fonti di finanziamento.

La Costituzione *macedone* del 1991, che definisce nel suo art. 3.1 il territorio della Repubblica «indivisibile e inviolabile», nell'art. 20 proibisce «i programmi e le attività dei partiti politici e di altre associazioni ... diretti alla distruzione violenta dell'ordinamento costituzionale della Repubblica o all'incoraggiamento o all'incitamento all'aggressione militare o etnica o razziale o all'odio religioso o all'intolleranza» e le associazioni militari o paramilitari non legate alle Forze Armate della Repubblica. Sulla materia è competente la Corte costituzionale ex art. 110.

La Costituzione *polacca* del 1997, dopo aver previsto negli art. 11 e 12 la libertà di associazione in partiti e sindacati, nel suo art. 13 considera «vietata l'esistenza di partiti politici e di altre organizzazioni che, nei loro programmi, si richiamino ai metodi ed alle pratiche totalitarie del nazismo, del fascismo e del comunismo, nonché di quelli il cui programma o attività si proponga o permetta l'odio razziale e nazionale, l'uso della forza per conquistare il potere o influenzare la politica dello Stato, oppure preveda strutture o adesioni occulte». Sulla costituzionalità degli obiettivi e delle attività dei partiti è competente la Corte costituzionale ex art. 188.1.4. L'art. 58.2 vieta poi tutte le associazioni «i cui obiettivi o attività sono contrari alla Costituzione o alla legge. Il tribunale decide del rifiuto della registrazione o del divieto dell'attività di tale associazione».

L'art. 104.2 prevede per i parlamentari un giuramento che fa riferimento alla salvaguardia della sovranità e degli interessi dello Stato nonché all'osservanza della Costituzione e delle leggi. È possibile l'aggiunta della formula religiosa «Che in questo Dio mi aiuti».

La Costituzione *rumena* del 1991, dopo aver posto il pluralismo politico tra i propri valori supremi (art. 1.3) e definito come inalienabile il proprio territorio (art. 3.1), ritorna più puntualmente sul pluralismo nell'art. 8. Nel primo comma lo definisce ulteriormente come «condizione e garanzia della democrazia costituzionale», mentre in quello successivo riconosce il ruolo dei partiti «nel rispetto della sovranità nazionale, dell'integrità territoriale, dell'ordinamento giuridico e dei principi della democrazia». Simili anche i limiti posti alla libertà di espressione dall'art. 30.1: «la diffamazione del Paese e della Nazione, l'incitamento alla guerra di aggressione, all'odio nazionale, di razza, di classe, religioso, l'incitamento alla discriminazione, al separatismo territoriale, alla violenza pubblica». L'art. 37.2, in modo ancor più puntuale, dichiara poi «incostituzionali i partiti o le organizzazioni che, per i loro fini o la loro attività, agiscano contro il pluralismo politico, i principi dello Stato di diritto, o la sovranità, l'integrità o l'indipendenza dello Stato». La competenza in merito è affidata dall'art.

144.1.i alla Corte costituzionale. L'art. 49.1 prevede la possibilità di limitare i diritti e le libertà, tra gli altri casi, «per difendere la sicurezza nazionale, l'ordine, la salute o la morale pubblica, i diritti o le libertà civili». (anche se poi il nuovo secondo comma, limita questa fattispecie garantendo la stretta proporzionalità tra pericolo scongiurato e misura preventiva, e prescrivendo la limitazione "solo se necessaria"). L'art. 50.2 enuncia quindi un obbligo generale di giuramento rispetto al «leale adempimento» dei propri doveri per le persone cui siano state «attribuite delle funzioni pubbliche» e per i militari, mentre l'art. 51, che dichiarava «obbligatorio il rispetto della Costituzione, della sua supremazia e delle leggi» è stato abrogato dalla revisione del 2003.

La Costituzione *slovacca* del 1993 ha anch'essa, come quella croata già citata, un Preambolo che sottolinea la differenza tra gli slovacchi e le minoranze etniche. Vi si afferma infatti: «Noi, il popolo slovacco ... insieme ai membri delle minoranze nazionali e dei gruppi etnici che vivono nella Repubblica slovacca ... adottiamo questa Costituzione». Questo diverso status adombrato dal Preambolo, nonostante che l'art. 12.2 escluda qualsiasi discriminazione su questa e su altre basi, si ritrova anche nell'art. 34.3 dove i diritti delle minoranze nazionali e dei gruppi etnici, pur riconosciuti nell'art. 33 e negli altri commi del 34, vengono limitati con una clausola per cui «non debbono attentare alla sovranità e all'integrità territoriale della Repubblica Slovacca», oltre al non essere «discriminatori contro altri cittadini». Se ne rinvie una traccia anche nel giuramento per il Presidente della Repubblica di cui si tratta poco oltre.

L'art. 1 esclude che vi possa essere un'ideologia o una religione di Stato e l'art. 29.4 dichiara che partiti politici, associazioni, sindacati «debbono essere separati dallo Stato». Nel comma precedente si prescrive che i limiti al diritto di associazione possano essere posti solo per legge «quando, in una società democratica, ciò è necessario per proteggere la sicurezza nazionale e l'ordine pubblico, prevenire il crimine e proteggere i diritti e le libertà di altre persone». Su questa materia è competente in ultima istanza ex art. 129.4 la Corte costituzionale, che decide sulla costituzionalità delle decisioni in materia di sospensioni e di scioglimenti di partiti e di movimenti.

L'art. 32 riconosce ad ogni cittadino il diritto di resistenza contro chi voglia «abolire il funzionamento democratico dei diritti umani e delle libertà fondamentali» affermato nella Costituzione nei casi in cui «le attività delle autorità costituzionali o l'applicazione delle norme legali siano divenute inefficaci». Per i deputati l'art. 75.1 impone un giuramento che si riferisce fondamentalmente al rispetto della Costituzione e delle leggi.

La Costituzione *slovena* del 1991 nel suo art. 42, dopo aver riconosciuto il diritto di riunione e di associazione, prevede due sole limitazioni possibili per la protezione dell'ordinamento, per «la sicurezza dello Stato o la pubblica sicurezza». Sulla costituzionalità «degli atti e delle attività dei partiti politici» vigila la Corte costituzionale ex art. 160. L'art. 63 proibisce «qualsiasi istigazione alla discriminazione nazionale, razziale e religiosa od altra e la fomentazione all'odio e all'intolleranza nazionale, razziale, religiosa ... alla violenza e alla guerra».

La Costituzione *ungherese* vigente, che in realtà conserva l'intelaiatura del testo del 1949, pur ripetutamente e profondamente modificato sin dal 1989, si apre con un Preambolo che pone tra i pilastri della transizione ad uno Stato di diritto la realizzazione di un «sistema multipartitico». Dopo la condanna, con l'art. 1.3, dell'usurpazione del potere con la violenza o

col «possesso esclusivo» dello stesso, l'art. 3.1 riconosce la libertà di costituire partiti e di svolgere la loro attività «nel rispetto della Costituzione e delle altre norme giuridiche conformi alla Costituzione» e l'art. 3.3 vieta loro di «esercitare direttamente i poteri pubblici». L'art. 63, che regola il più ampio diritto di associazione, prevede poi al primo comma come limite che tali realtà non abbiano «fini proibiti dalla legge» e al comma seguente proibisce «organizzazioni armate con fini politici». Infine l'art. 63.3 prevede che la legge sul diritto di associazione e l'attività e la gestione finanziaria dei partiti sia approvata col *quorum* rafforzato dei due terzi dei deputati presenti, come del resto molte altre leggi, soprattutto in materia di diritti e di organizzazione dei pubblici poteri.

2.5. – Nell'America del Sud la Costituzione *argentina* del 1994, riconosce solennemente all'art. 36 il diritto di resistenza, dichiarando preventivamente nulli «gli atti di forza contro l'ordinamento istituzionale e il sistema democratico» e rinvia ad una «legge sull'etica pubblica» riguardo all'esercizio delle funzioni pubbliche. L'art. 38 afferma che i partiti «sono istituzioni fondamentali del sistema democratico» e quindi precisa che la loro creazione e il loro funzionamento «sono liberi all'interno del rispetto di questa Costituzione, che garantisce la loro organizzazione e il loro funzionamento democratico, la rappresentanza delle minoranze, la competenza per la presentazione di candidati a cariche pubbliche elettive e l'accesso all'informazione pubblica e alla diffusione delle loro idee», obbligando poi le stesse organizzazioni politiche a pubblicizzare fonti di finanziamento e spese. Per le leggi sui partiti e sul sistema elettorale per le camere è richiesto il *quorum* rafforzato della maggioranza assoluta (art. 77.2). Per i parlamentari il giuramento previsto dall'art. 67 non fornisce una formula completa, ma precisa che in essa deve essere compreso l'impegno di «operare del tutto conformemente a ciò che prescrive questa Costituzione». L'art. 119 dà poi una definizione generale del «tradimento contro la Nazione» che consiste «unicamente nel prendere le armi contro di essa o nell'unirsi ai suoi nemici prestando loro aiuto e soccorso», rinviando ad una legge del Congresso per la fissazione della pena.

La Costituzione della *Bolivia* del 1967, come modificata dal 1994, prevede anch'essa la definizione del reato di tradimento della patria, identificato con «la complicità col nemico durante lo stato di guerra straniera» (art. 17). L'art. 208 bilancia due diverse serie di affermazioni rispetto alle Forze Armate. Con la prima afferma che esse «hanno come compito fondamentale quello di difendere e conservare l'indipendenza nazionale, la sicurezza e la stabilità della Repubblica, l'onore e la sovranità nazionale». Con la seconda precisa che si tratta di «assicurare la supremazia della Costituzione politica, garantire la stabilità dei Governi legalmente costituiti e collaborare allo sviluppo integrale del paese». L'art. 222 prevede poi che i cittadini possano organizzarsi in partiti «sulla base della presente Costituzione e della legge elettorale».

La Costituzione *brasiliiana* del 1999, che già nel Preambolo parla della costruzione di una società «pluralista», pone poi nell'art. 1 il pluralismo politico come quinto e ultimo fondamento della Repubblica. Nell'art. 5 prevede tra i reati punibili dalla legge «la pratica del razzismo» (XLII) l'essere mandanti o esecutori di atti di terrorismo, reati non amnistiabili né graziabili (XLIII), nonché l'azione di gruppi armati, civili o militari «contro l'ordine costituzionale e lo Stato democratico», crimine definito imprescrittibile (XLIV). Nell'art. 17 il diritto di asso-

ciarsi in partiti è vincolato al rispetto di molti vincoli, sia di finalità («la sovranità nazionale, il regime democratico, il pluripartitismo, i diritti fondamentali della persona umana») sia di organizzazione («I - carattere nazionale, II - proibizione di ricevere sostegni finanziari da enti o Governi stranieri o di subordinazione agli stessi; III - presentazione del rendiconto alla magistratura elettorale; IV - organizzazione parlamentare nel rispetto della legge»); vi è infine il divieto di disporre di organizzazioni paramilitari.

La Costituzione cilena del 1980, come risultante dalle modifiche apportate sino al 1997, dichiara all'art. 9 che «il terrorismo, in qualunque sua forma, è per essenza contrario ai diritti umani», facendo poi discendere dalla condanna per terrorismo un'impossibilità di ricoprire funzioni o cariche pubbliche o ruoli direttivi in ambito didattico, informativo, politico o associativo di qualsiasi tipo. È anche escluso il ricorso all'indulto, salva la possibilità di commutare la pena di morte in ergastolo.

L'art. 19.15, dopo aver riconosciuto il diritto di associazione, proibisce però quelle organizzazioni che siano «contrarie alla morale, all'ordine pubblico e alla sicurezza dello Stato». Per i partiti politici è proibito l'intervento «in attività diverse da quelle proprie», è prevista una registrazione pubblica degli iscritti, l'obbligo di pubblicità per il bilancio, il divieto di finanziamenti esteri sotto qualsiasi forma, il vincolo per il quale lo statuto debba assicurare «una effettiva democrazia interna». Non meno penetranti sono i vincoli relativi alle finalità, per cui «sono incostituzionali i partiti, i movimenti o altre forme organizzative i cui obiettivi, atti o condotte non rispettino i principi di base del regime democratico e costituzionale, mirino allo stabilirsi di un sistema totalitario, come quelli che facciano uso della violenza, che la propugnino o che incitino ad essa come metodo di azione politica». La competenza in merito è attribuita alla Corte costituzionale ex art. 82.7, come pure per la fattispecie seguente, ai sensi della quale per le persone che siano state coinvolte in fatti che abbiano portato alla pronuncia di incostituzionalità, è previsto per cinque anni il divieto di partecipare alla formazione di altri partiti, movimenti o organizzazioni politiche, l'ineleggibilità alle principali cariche pubbliche, ed è esclusa la possibilità di essere riabilitate durante il medesimo periodo. In caso di ulteriore condanna il periodo per tali inibizioni è portato a dieci anni.

L'art. 23 prevede poi che «i gruppi intermedi della comunità e i loro dirigenti che facciano cattivo uso dell'autonomia che la Costituzione riconosce loro, intervenendo indebitamente in attività estranee ai loro specifici fini, saranno sanzionati in conformità alla legge». È poi prevista l'incompatibilità tra l'essere dirigenti di associazioni e dirigenti nazionali o regionali di partiti politici e si rinvia alle leggi per le sanzioni da applicare ai dirigenti associativi «che intervengano in attività politico-partitiche» e ai dirigenti dei partiti «che interferiscano nel funzionamento delle associazioni e degli altri gruppi intermedi citati dalla legge». Per i parlamentari l'art. 57.5 prevede la decadenza per colui che, essendo parlamentare, «inciti con la parola o con lo scritto all'alterazione dell'ordine pubblico o favorisca il cambiamento dell'ordine giuridico istituzionale con mezzi diversi da quelli che stabilisce questa Costituzione, o che comprometta gravemente la sicurezza o l'onore della nazione», anche se l'art. 58.1 garantisce l'insindacabilità per le opinioni e i voti espressi «nell'esercizio delle proprie funzioni, in plenaria o in commissione».

L'art. 90 stabilisce che le Forze Armate «sono essenziali per la sicurezza nazionale e garantiscono l'ordine istituzionale della Repubblica», mentre le Forze dell'Ordine e della Pubblica

Sicurezza «esistono per dare efficacia al diritto, garantire l'ordine pubblico e la sicurezza interna». Conseguentemente l'art. 95 istituisce un Consiglio della Sicurezza Nazionale, composto dal Capo dello Stato, dai Presidenti del Senato e della Corte Suprema, dai comandanti in capo delle Forze Armate e dei Carabinieri e dal Controllore generale della Repubblica (l'organo che controlla la legalità della pubblica amministrazione) e, come membri con diritto di parola, dai Ministri degli interni, degli esteri, della difesa e dal dicastero che raggruppa l'economia e le finanze. Tra le sue principali funzioni, precisate dall'art. 96, vi sono quella di assistere il Capo dello Stato per tutti i problemi relativi alla sicurezza nazionale, di formulare pareri su «qualsiasi fatto, atto o materia che a suo giudizio attenti gravemente contro i fondamenti istituzionali o possa compromettere la sicurezza nazionale», di «ottenere dalle autorità e dai funzionari dell'amministrazione tutte le informazioni relative alla sicurezza esterna e interna dello Stato».

La Costituzione della *Colombia* del 1991, con le modifiche approvate sino al 1997, cita nell'art. 1 il pluralismo tra le caratteristiche fondamentali dello Stato, mentre nell'elenco delle sue finalità contenuto nell'art. 2 prevede quelle di «difendere l'indipendenza nazionale, mantenere l'integrità territoriale e assicurare la convivenza pacifica e la vigenza di un ordine giusto».

Dopo che l'art. 107 riconosce il diritto di associarsi in partiti, l'art. 108 precisa che «in nessun caso la legge potrà imporre norme di organizzazione interna ai partiti e movimenti politici né esigere che essi partecipino alle elezioni», mentre ammette interventi legislativi al fine di introdurre requisiti «per garantire la serietà delle candidature» alle elezioni e, sulla base dell'art. 109, limiti relativi al finanziamento e alla trasparenza dei loro bilanci e delle campagne elettorali. L'art. 112 concede poi, sotto la dizione di «statuto dell'opposizione», una serie di diritti, soprattutto di informazione e di garanzia nel procedimento elettorale, ai «partiti e movimenti politici che non partecipano al Governo», in modo da garantire loro di «esercitare liberamente la funzione critica rispetto ad esso e proporre e sviluppare alternative politiche».

La Costituzione dell'*Ecuador* del 1996 consente di presentare candidature alle elezioni sia a partiti legalmente riconosciuti sia a cittadini indipendenti (art. 55). Per ottenere il riconoscimento legale e la possibilità di intervenire nella vita pubblica dello Stato un partito deve rispondere ai requisiti enunciati dall'art. 56: «sostenere principi democratici che lo caratterizzano e un programma di azione politica in consonanza col sistema democratico, rendere pubblico il numero degli iscritti, essere organizzato su scala nazionale e conseguire nelle elezioni la soglia di consensi richiesta dalla legge».

Le Forze Armate e la Polizia costituiscono nel loro insieme la Forza pubblica (art. 160), le cui funzioni sono solennemente precisate dall'art. 162, ove si dichiara che essa è «destinata alla conservazione della sovranità nazionale, alla difesa dell'integrità e dell'indipendenza dello Stato e alla garanzia del suo ordinamento giuridico». Per di più la legge determina anche le modalità con cui essa collabora allo «sviluppo sociale ed economico del paese e agli altri aspetti concernenti la sicurezza nazionale».

La Costituzione della Repubblica cooperativa di *Guyana* del 1980, comprensiva delle riforme sopraggiunte sino al 1996, si apre con un Preambolo che ricorda enfaticamente l'indipendenza ottenuta nel 1966, la proclamazione della Repubblica nel 1970 e la necessità della giustizia sociale secondo «i principi del socialismo», ribadisce poi nell'art. 1 che le caratte-

ristiche di questo Stato «in transizione dal capitalismo al socialismo» sono di essere «indivisibile, laico, democratico e sovrano». L'art. 10 precisa poi che la libertà di associarsi in partiti ha come limiti «i principi della sovranità nazionale e della democrazia». L'art. 13 afferma che l'estensione della «democrazia socialista» si realizza «aumentando le opportunità per la partecipazione dei cittadini» al governo dello Stato e l'art. 16 proclama il principio del «cooperativismo» come «dinamico della trasformazione socialista».

La Costituzione del *Paraguay* del 1992, dopo aver fatto riferimento nel Preambolo alla «democrazia pluralista» e aver ripetuto tale definizione nel suo art. 1, all'art. 3.2 enuncia che «la dittatura è fuori dalla legge», mentre all'art. 6.2 dichiara come reati imprescrittibili il genocidio, la tortura, il rapimento, il sequestro di persona e l'omicidio per ragioni politiche. L'art. 125.1, che riconosce il diritto ad associarsi in partiti e movimenti politici, rinvia alla legge il compito di «assicurare il carattere democratico degli stessi». Essi, ai sensi dell'art. 124, sono riconosciuti come persone giuridiche di diritto pubblico; l'art. 125.2 prevede che possano perdere tale personalità solo «in virtù di una sentenza giudiziaria». L'art. 126 pone poi altri limiti ai partiti e ai movimenti politici: non ricevere «aiuti economici, direttive o indirizzi da organizzazioni o da Stati esteri», non creare strutture che in modo diretto o indiretto «comportino l'utilizzazione o l'invito alla violenza come metodo di azione politica», non «costituirsì con (la) finalità di sostituirsi con la forza al regime di libertà e democrazia o di porre in pericolo l'esistenza della Repubblica».

L'art. 127, dopo aver richiamato al dovere di rispettare le leggi e al diritto di criticarle, proibisce però «l'invito alla disobbedienza» alle stesse. L'art. 137.2 condanna chi intenda rovesciare l'ordine costituzionale al di fuori delle procedure di revisione previste, rinviando alla legge per le pene conseguenti; il comma successivo afferma che la Costituzione non potrà essere derogata né la sua vigenza sospesa o annullata «a causa di atti di forza» o comunque con mezzi diversi da quelli previsti dalla stessa e, infine, l'ultimo comma definisce come privi di validità «tutte le disposizioni o gli atti di autorità opposti a quanto stabilito in questa Costituzione». Conseguentemente l'art. 138.1 riconosce il diritto di resistere a «tali usurpatori, con tutti i mezzi a propria disposizione» ed «il popolo nell'esercizio del proprio diritto di resistenza all'oppressione» è dispensato dall'obbedire ai loro atti. Il comma successivo nega anche validità a patti, trattati, accordi, sottoscritti dagli usurpatori con altri Stati.

Sulle Forze Armate l'art. 173 precisa che esse sono «soggette alle disposizioni di questa Costituzione e delle leggi» e che «il loro compito è di custodire l'integrità territoriale e di difendere le autorità legittimamente costituite, in conformità alla Costituzione e alle leggi». L'art. 175 prevede poi che la Polizia nazionale «sulla base della Costituzione e delle leggi ha il compito di preservare l'ordine pubblico legalmente stabilito». Per i parlamentari l'art. 188 prevede un giuramento, pur senza una formula puntuale, che fa riferimento all'«operare in conformità a quanto prescritto dalla Costituzione». L'art. 236 prevede che i responsabili civili o militari che attentino «all'ordine stabilito da questa Costituzione» usurpando il potere, non possano ricoprire cariche politiche per due periodi costituzionali consecutivi, oltre alle sanzioni civili e penali previste.

La Costituzione del *Perù* del 1993 prevede nel suo art. 35, dopo aver riconosciuto il diritto di associazione in partiti, che la legge possa prevedere norme tese ad «assicurare il funzionamento democratico dei partiti politici e la trasparenza rispetto alle loro fonti di finanzia-

mento». L'art. 46.1 afferma il diritto di disobbedire «a un Governo usurpatore e a coloro che assumano funzioni pubbliche in violazione della Costituzione e delle leggi», mentre il comma seguente riconosce alla «popolazione civile ... il diritto di insorgere in difesa dell'ordine costituzionale». È previsto un giuramento obbligatorio per il Capo dello Stato dall'art. 116, che però non dà ulteriori indicazioni sulla formula; l'art. 118.1 pone comunque come suo primo compito quello di «applicare e far applicare la Costituzione, i trattati, le leggi e le altre disposizioni legali». L'art. 165 assegna poi alle Forze Armate il compito di «garantire l'indipendenza, la sovranità e l'indipendenza territoriale della Repubblica», mentre l'art. 166 affida alla Polizia quello di «garantire, mantenere e ristabilire l'ordine interno».

La Costituzione del *Suriname* del 1987, integrata dalle revisioni entrate in vigore fino al 1992, sottolinea nel suo Preambolo la lotta per l'indipendenza dal colonialismo e riconosce nell'art. 53.1 il diritto di associazione politica, mentre il comma successivo pone come limiti il «rispetto della sovranità nazionale e della democrazia» e il terzo comma ne inserisce di ulteriori per cui «le loro finalità non devono violare o essere incompatibili con la Costituzione e le leggi», che siano accessibili a tutti i cittadini secondo i criteri stabiliti dalle leggi, ammesso che questi «condividano i principi di base del partito», la democraticità dell'organizzazione interna, in particolare attraverso «regolari elezioni dei dirigenti» e che «i candidati proposti per la Camera siano eletti nelle strutture di partito», che l'elettorato sia informato del programma politico e di quello elettorale, che i bilanci siano pubblicati sulla Gazzetta ufficiale e almeno su un quotidiano, che l'organizzazione si basi sui principi di buona amministrazione e su regole di garanzia, apertura e trasparenza, nonché che si presenti un programma che persegua la promozione dell'interesse pubblico. L'art. 65 prevede una formula di giuramento per i deputati che fa riferimento, tra l'altro, al rispetto della Costituzione e delle altre norme di legge. L'art. 177 stabilisce che l'Esercito ha il compito «di difendere la sovranità e l'integrità territoriale del Suriname contro un'aggressione esterna, militare, armata ... agli ordini delle autorità competenti e secondo la legislazione vigente», mentre l'art. 178 affida alla Polizia «il mantenimento dell'ordine pubblico e della sicurezza interna» con i medesimi vincoli.

La Costituzione dell'*Uruguay* del 1997 pone all'art. 77.11 il principio della «più ampia libertà» che lo Stato deve garantire ai partiti, con alcuni limiti di tipo organizzativo, cioè la scelta democratica dei propri dirigenti, la massima pubblicità ai propri programmi e principi, in modo tale che «il cittadino possa conoscerli ampiamente» e, nel comma successivo, anche l'obbligo di tenere elezioni primarie interne, da regolare con legge votata a maggioranza di due terzi, per la scelta dei candidati alla Presidenza e alla Vice-Presidenza. L'art. 330 prevede che chi attenti contro la Costituzione o fornisca mezzi a tal fine «sarà considerato, giudicato e punito come reo di lesa Nazione».

La Costituzione del *Venezuela* del 1999, definisce all'art. 6 «il governo della Repubblica bolivariana del Venezuela e delle entità politiche che la compongono» con vari aggettivi, tra cui quello di «pluralista». Nell'art. 67 afferma quindi il diritto dei cittadini di associarsi con finalità politiche «mediante metodi democratici di organizzazione, funzionamento e direzione» che vengono poi ulteriormente specificati nel senso dell'elezione democratica da parte degli iscritti sia dei dirigenti sia dei candidati alle elezioni. Il finanziamento pubblico è escluso e si rinvia alla legge per la regolamentazione del finanziamento privato, dei relativi controlli e delle campagne elettorali. Su questi aspetti vigila una magistratura specializzata, che

costituisce nel suo insieme il Potere elettorale, i cui organi sono precisati nell'art. 292 e le cui competenze sono precisate dall'art. 293, riguardando sia il finanziamento, sia l'organizzazione delle elezioni interne alle associazioni con fini politici, sia infine le campagne elettorali.

L'art. 130, che apre il capitolo sui doveri, utilizza formule particolarmente ampie, secondo le quali i cittadini «devono onorare e difendere la patria, i suoi simboli, i suoi valori culturali, rispettare e proteggere la sovranità, la nazionalità, l'integrità territoriale, l'autodeterminazione e gli interessi della Nazione», mentre l'art. 131 fa poi riferimento al rispetto della Costituzione, delle leggi e degli altri atti emanati dai pubblici poteri. L'art. 138 precisa però che «ogni autorità usurpante è inefficace e i suoi atti sono nulli» e il 139 che l'esercizio dei pubblici poteri «comporta la responsabilità personale per abuso o sviamento di potere o per violazione di questa Costituzione o della legge».

L'art. 273 è il primo di quelli dedicati agli organi che nel loro insieme costituiscono il «potere cittadino», originalissima articolazione del principio di separazione dei poteri, il cui perno è il Consiglio morale Repubblicano, integrato dal Difensore del Popolo, dal Pubblico Ministero e dal Controllore generale della Repubblica, rinviando poi ad una legge organica per l'organizzazione e il funzionamento. L'art. 274 precisa che il compito di questi organi è «in conformità con questa Costituzione e con la legge, di prevenire, investigare e sanzionare gli attentati contro l'etica pubblica e la morale amministrativa; vegliare alla buona gestione e alla legalità nell'uso del patrimonio pubblico, alla realizzazione e all'applicazione del principio di legalità in tutta l'attività amministrativa dello Stato e, al tempo stesso, promuovere l'istruzione come processo creatore della cittadinanza, così come la solidarietà, la libertà, la democrazia, la responsabilità sociale e il lavoro».

L'art. 328 definisce il compito delle Forze Armate nel senso di «garantire l'indipendenza e la sovranità della nazione, e assicurare l'integrità dello spazio geografico, mediante la difesa militare, la cooperazione nel mantenimento dell'ordine interno e la partecipazione attiva nello sviluppo nazionale, in conformità con questa Costituzione e con la legge».

2.6. – La puntuale analisi dei testi costituzionali, sulla base dei criteri adottati, sfocia nei dati esposti dalla Tabella 1:

– nonostante che le democrazie consolidate presentassero poche norme di protezione della rappresentanza, peraltro interpretate in modo sempre molto cauto (Grecia e Portogallo: nessuno scioglimento di partiti antisistema) o comunque dopo gli anni '50 (Germania);

– la regola nelle Costituzioni della terza ondata è la presenza di disposizioni di protezione, molto accurate in termini quantitativi e qualitativi, ben prima del fatidico settembre 2001.

L'ambiguità sottolineata all'inizio della terza ondata si è perpetuata ampiamente nei testi voluti dai Costituenti e dai primi revisori.

3. – Nelle pagine precedenti si è avuto modo di “misurare” la portata della libertà di associazione in partiti politici, così come è ricostruita nei testi costituzionali della c.d. terza ondata democratica, quando la si confronta con la necessità di proteggere l'ordinamento democratico. La riflessione del tipo che si è fatta dimostra che due concetti come quello di libertà e democrazia, l'uno declinazione dell'altro, possono, nel mondo contemporaneo, divenire i protagonisti di una sorta di tragedia greca in cui la “madre”, la democrazia, arriva a sacrifica-

re la sua figlia più amata e necessaria, la libertà di pensiero e di associazione, in nome dell'autoconservazione. Come si è detto, e come si vedrà, anche nel seguito della trattazione il cortocircuito logico in questa materia è praticamente inevitabile: i partiti sono riconosciuti, negli ordinamenti democratici, come i principali artefici e garanti del pluralismo fino a quando però con la loro azione non minino le strutture costituzionali dell'ordinamento stesso. Al fine di valutare i limiti che a questo "sacrificio" la comunità sovranazionale pone è opportuno affiancare a questa riflessione l'analisi della giurisprudenza più significativa, in materia, elaborata dalla Corte dei diritti di Strasburgo, nel tentativo appunto di enucleare le linee di tendenza emerse nell'ambito del continente europeo.

Le garanzie approntate dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (d'ora in poi CEDU) in questa materia sono rappresentate, come ben si sa, innanzitutto dall'art. 10 che proclama la libertà di espressione comprendente, tra le altre, la libertà di opinione, di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza ingerenze da parte delle autorità pubbliche.

L'art. 11, più in particolare, tutela la libertà di riunione e di associazione: ogni persona ha diritto alla libertà di riunione pacifica e alla libertà di associazione, compresa la possibilità di costituire e aderire a sindacati. L'esercizio di tali libertà però non viene riconosciuto in modo assoluto: lo Stato infatti può imporre limitazioni a condizione che tali restrizioni siano previste da una legge, preordinate a uno scopo legittimo e necessarie nell'ambito di una società democratica. Tali limitazioni si possono prevedere esclusivamente al ricorrere di un elenco tassativo di motivi quasi del tutto identici per entrambe le fattispecie: la protezione della sicurezza nazionale, dell'integrità territoriale (solo per la libertà di espressione), della pubblica sicurezza, della difesa dell'ordine e della prevenzione dei reati, della salute o della morale, della protezione dei diritti e delle libertà altrui (per la libertà di associazione), della reputazione altrui, della divulgazione di informazioni riservate e della garanzia del potere giudiziario (questi ultimi solo per la libertà di espressione).

Infine l'art. 3 del Protocollo addizionale n. 1 proclama il diritto a elezioni libere, impegnando gli Stati membri a «organizzare a intervalli ragionevoli, libere elezioni a scrutinio segreto, in condizioni tali da assicurare la libera espressione dell'opinione del popolo sulla scelta del corpo legislativo».

3.1.a) – Le pronunce della Corte di Strasburgo su questo argomento¹¹ sono particolarmente recenti, ma il dato che maggiormente colpisce è che riguardano tutte un solo ordinamento giuridico, cioè quello turco¹². Del resto non ci si deve stupire proprio perché tale Stato

¹¹ Tutte le pronunce cui ci si riferisce nel testo sono reperibili, in francese o inglese, sul sito della Corte europea dei diritti: www.echr.coe.int.

¹² In realtà è intervenuta il 5-10-2004 una nuova decisione della Corte europea che, condannando la Russia, allarga la cerchia dei Paesi censurati per violazione dell'art. 11. La Corte ha gioco facile nel rinvenire la violazione della libertà di associazione politica: in questo caso infatti al partito presidenziale di Mordovia veniva impedito di registrarsi come associazione politica e quindi di partecipare alle elezioni in quanto partito regionale, in base all'art. 47, c. 6, della sopravvenuta legislazione sui partiti varata nel 2001. In base a tale legislazione tutte le associazioni politiche regionali, interregionali o locali sono proibite. Le stesse autorità

rappresenta, nel continente europeo, l'esempio oggi più militante di democrazia protetta, in nome della quale, a garanzia del principio di laicità e di unità nazionale, la libertà religiosa e la libertà di espressione e di associazione politica subiscono ingenti restrizioni, non sempre, come vedremo, condivise dalla Corte.

Al fine di agevolare la comprensione delle decisioni che di seguito sono riportate è opportuno fin da ora ricordare le disposizioni costituzionali e legislative riguardanti lo scioglimento dei partiti politici considerati "fuorilegge" dall'ordinamento turco. È necessaria però un'avvertenza. La Corte si è trovata a decidere su casi sorti prima della revisione costituzionale e legislativa del 2001, applicando di conseguenza il diritto vigente all'epoca dei fatti.

In primo luogo si prenda in considerazione la Costituzione. Il dettato costituzionale, e in particolare la disciplina sui partiti, è stato revisionato, come si è ricordato, nell'ottobre 2001. Innanzitutto occorre riferirsi al contenuto dell'art. 14 che sancisce la democrazia protetta in Turchia. In base a tale disposizione, così come si presentava all'epoca dei fatti e quindi prima della revisione e come è dunque stata presa in considerazione dalla Corte, nessuna libertà proclamata nel testo costituzionale può essere goduta fino a minare l'integrità territoriale, l'unità nazionale, mettere in pericolo lo Stato, abolire le stesse libertà, porre lo Stato sotto il controllo di singoli individui o di gruppi, assicurare la dominazione di una classe sociale sulle altre, introdurre un sistema discriminatorio sulla base della lingua, della razza, della religione o dell'appartenenza a una setta religiosa, o stabilire un sistema politico basato su tali idee. Per completezza è necessario ricordare che, in seguito alla revisione del 2001, l'art. 14 è stato modificato significativamente. In particolare l'elenco dei limiti al godimento dei diritti previsti in Costituzione viene ridotto all'indivisibile integrità dello Stato e all'esistenza dell'ordine democratico e laico della Repubblica. L'art. 68, dopo aver affermato l'indispensabile ruolo dei partiti politici per un sistema democratico, statuisce che «... gli statuti, i programmi e le loro attività non possono tradursi in una minaccia all'indipendenza e all'integrità territoriale dello stato, al rispetto dei diritti umani, al principio di eguaglianza e di preminenza del diritto, alla sovranità nazionale o i principi di una repubblica democratica e laica. Non si possono fondare partiti al fine di perseguire la creazione di una classe sociale o di un gruppo egemone o di qualsiasi forma di dittatura ...». L'art. 69 prevede che il Procuratore generale della Repubblica vagli lo statuto, il programma, le attività di ciascun partito. Nel caso in cui il Procuratore generale ritenga che un partito violi la Costituzione si rivolge alla Corte costituzionale abilitata, almeno sino alla revisione costituzionale del 2001, esclusivamente a ordinare, a maggioranza semplice, lo scioglimento del partito e a confiscare e trasferire al Tesoro tutti i beni dello stesso. A partire invece dall'ottobre 2001 le garanzie per i partiti paiono essere aumentate. Da un lato si prevede infatti che la Corte costituzionale decida sullo scioglimento non più a maggioranza semplice, ma a maggioranza qualificata dei due terzi e, dall'altro, la si dota di un ventaglio più ampio di sanzioni di cui lo scioglimento rimane la più estrema e alla quale si affianca, per esempio, quella della sospensione dei finanziamenti. In particolare la Corte può procedere allo scioglimento solo nel caso in cui il partito appaia essere il "centro" delle attività vietate. In caso di scioglimento i fondatori e gli amministratori

locali, saputo del ricorso alla Corte europea, sono ritornate sui propri passi riconoscendo l'illegittimità del rifiuto di registrazione.

del partito sono interdetti dal ricoprire lo stesso ruolo in un'altra formazione politica per un periodo di cinque anni.

In secondo luogo la legislazione sui partiti (l. n. 2820) provvede a specificare tutti quei comportamenti che un partito non può porre in essere. In particolare, almeno all'epoca dei fatti sottoposti al vaglio della Corte, oltre ai divieti stabiliti dalla Costituzione, si prevede che un partito non possa riconoscere l'esistenza di alcuna minoranza nazionale, né che si prefigga, con il pretesto di garantire protezione, di promuovere la lingua o la cultura non turche o di creare minoranze nel territorio nazionale. Il riferimento è palesemente al "popolo" curdo. Non è poi possibile fondare un partito che nel nome contenga gli aggettivi comunista, anarchico, fascista, teocratico o nazional-socialista, o il nome di una religione, di una lingua, di una razza, di una setta, o di una regione.

Già dalla lettura di queste disposizioni emergono chiaramente da un lato i principi sui quali Kemal Atatürk, nel 1923, aveva proclamato la Repubblica di Turchia: il principio di laicità e quello di unità nazionale; dall'altro la difficile affermazione del multipartitismo in Turchia. Il Partito repubblicano del popolo di Atatürk fu infatti l'unico partito sino al 1946 quando venne fondato il Partito democratico del popolo che, fino al colpo di Stato del 1960, tentò più volte di sciogliere i partiti dell'opposizione. È così che nella Costituzione del 1961, per evitare gli abusi del partito al potere in un dato momento, si stabilì che fosse la Corte costituzionale a gestire il potere di scioglimento, la libertà di costituire partiti senza preventiva autorizzazione e la necessità del rispetto dei valori repubblicani. Il primo caso di scioglimento di un partito da parte della Corte costituzionale risale al 1972 (il Partito operaio turco). All'indomani del colpo di Stato del 1980, e di una situazione politicamente abbastanza instabile, la Costituzione del 1982 fissò una serie di limitazioni allo statuto e al programma dei partiti.

3.1.b) – La giurisprudenza sulla libertà di associazione politica della Corte, per quanto di recente formazione e di conseguenza costituita ancora da pochi casi, ha sempre rilevato, tranne un'importante eccezione, la violazione dell'art. 11 CEDU da parte delle autorità turche.

Ma vediamo i ragionamenti seguiti dai giudici nei singoli casi.

La Corte ha avuto modo di pronunciarsi, per la prima volta sulla libertà di associazione politica e sui limiti ad essa applicabili, nella decisione *Parti communiste unifié de Turquie c. Turquie*, del 30 gennaio 1998, (benché già la Commissione si fosse occupata, almeno implicitamente, dello stesso argomento nella vicenda del Partito comunista tedesco, n. 250 del 1957).

Il caso. Il Procuratore generale della Repubblica aveva chiesto ufficialmente alla Corte costituzionale di ordinare lo scioglimento del partito comunista, fondato solo 10 giorni prima (il 4-6-1990). Diversi erano i motivi, a monte di tale richiesta, enucleati dal Procuratore generale. In particolare si accusava il partito comunista di perseguire il dominio del proletariato sulle altre classi sociali, di aver incorporato nel nome del partito l'aggettivo "vietato" comunista, di aver organizzato attività volte a minare l'integrità territoriale e l'unità della nazione, nonché di essersi acclarato come il successore del Partito turco dei lavoratori, precedentemente sciolto. La Corte costituzionale turca, il 16 luglio 1991, ordina lo scioglimento del partito, ritenendo che l'utilizzo della parola comunista e, soprattutto, il riconoscimento, nel program-

ma e nello statuto del partito, della nazione curda accanto a quella turca, incoraggiassero, in modo inaccettabile, l'esistenza di minoranze etniche e linguistiche, violando così il dettato costituzionale.

La Corte di Strasburgo nel decidere il caso ha occasione per la prima volta di estendere in modo incontrovertibile il dettato dell'art. 11 CEDU anche ai partiti. È interessante notare infatti che il Governo turco sosteneva che in alcun modo tale articolo (dalla formulazione in effetti forse un po' troppo laconica), nonché nella sua interezza la Convenzione facessero alcun riferimento ai partiti politici. La Corte non si limita a negare tale errata interpretazione, basandosi più che sul dettato letterale della disposizione, soprattutto su un'interpretazione dinamica e teleologica della CEDU che corrobora la volontà degli autori della Convenzione di non limitare in alcun modo la nozione di associazione (par. 24), ma costruisce un ragionamento più ampio, richiamandosi anche al patrimonio comune di tradizioni e di ideali politici e di rispetto della libertà, affermati nel Preambolo stesso della Convenzione. I partiti politici, afferma la Corte, costituiscono «un'associazione essenziale» per un corretto funzionamento della democrazia e di conseguenza non solo non vi può essere alcun dubbio che rientrino nel dettato dell'art. 11, ma soprattutto non possono essere esclusi dalla protezione assicurata più in generale dalla Convenzione. Viene enunciato un principio fondamentale: se da un lato le autorità nazionali godono di piena autonomia nell'assicurare il rispetto della propria legislazione è altrettanto vero però che le loro azioni devono essere compatibili con le disposizioni CEDU e comunque soggette al controllo della Commissione (fino a quando è stata in funzione) e della Corte (par. 27). Di conseguenza non possono essere escluse dal sistema di protezione neanche quelle attività poste in essere da partiti politici e considerate dalle autorità nazionali come pericolose per l'esistenza stessa dell'ordinamento costituzionale. Allo scrutinio della Corte non può esistere alcun tipo di eccezione, (la notazione è importante da un punto di vista tutto costituzionale), visto che si afferma che a tale scrutinio è sottoposta tanto la legislazione costituzionale, quanto quella ordinaria che disciplinino le materie contenute nella CEDU. Se è vero che la Convenzione si prefigge, seppur in via sussidiaria e concreta, di rafforzare la protezione assicurata ai diritti a livello nazionale è altrettanto vero che non è certo chiamata a limitarla, in nessun caso.

In questa decisione la Corte dunque sente la necessità di riaffermare in modo molto netto quali sono i confini entro i quali essa è chiamata a svolgere il proprio ruolo, confini che non possono arretrare nemmeno davanti a questioni estremamente "sensibili" e coinvolgenti l'esistenza stessa di un ordinamento costituzionale. Di pari passo, nell'ottica di una concezione "elastica" di libertà di associazione, fa rientrare a pieno titolo nell'alveo dell'art. 11 non solo il diritto di costituire un partito, ma anche la libertà del partito di perseguire liberamente la propria attività. Come si è già detto l'art. 11.2 prevede una serie di restrizioni all'esercizio della libertà di associazione che, non solo devono essere interpretate come un *numerus clausus* (la sicurezza nazionale, la pubblica sicurezza, la difesa dell'ordine e la prevenzione dei reati, la protezione della salute o della morale, la protezione dei diritti e delle libertà altrui), ma soprattutto devono essere stabilite per legge e costituire misure necessarie in una società democratica. Posto dunque che le autorità nazionali hanno tutto il diritto di proteggere l'ordinamento costituzionale, messo in pericolo dall'esistenza di certe associazioni politiche, il ruolo della Corte è quello di valutare se l'azione di protezione rientri nelle

limitazioni previste. In questo caso specifico la Corte, pur riscontrando la previsione per legge dei poteri di scioglimento della Corte costituzionale e l'effettività della minaccia alla sicurezza nazionale, non rinviene che lo scioglimento del partito comunista rappresenti una misura necessaria in una società democratica. Infatti non può esistere una democrazia senza il pluralismo «è per questo motivo che la libertà di espressione proclamata all'art. 10 si applica non solo alle informazioni o alle idee accolte in modo favorevole o comunque ritenute innocue, ma anche a quelle che appaiono offensive, scioccanti, disturbanti» (par. 43). Il singolo Stato è chiamato a bilanciare due compiti altrettanto importanti: da un lato la protezione della sovranità nazionale, ma dall'altro è, nelle parole della Corte, il garante ultimo del principio del pluralismo. Il pluralismo e la democrazia sono due elementi fondamentali del c.d. *ordine pubblico europeo*, continua la Corte, che la Convenzione nasce per garantire e sviluppare. Basti pensare che il Primo protocollo aggiuntivo alla CEDU, all'art. 3, sancisce elezioni politiche libere, segrete, in condizioni tali da assicurare la libera espressione dell'opinione del popolo sulla scelta del corpo legislativo. Da tutto ciò premesso discende che le eccezioni alla libertà di associazione che, al pari di quella di espressione, si deve considerare uno dei corollari essenziali in una società democratica, devono essere costruite in modo attento, lasciando ai singoli ordinamenti un margine di apprezzamento molto limitato, cui si deve accompagnare la rigorosa supervisione europea. La Corte non vuole né sostituirsi alle autorità nazionali, né però confinare se stessa al semplice ruolo di accertare se lo Stato, contro cui è stato avanzato ricorso, abbia esercitato la sua discrezionalità in modo ragionevole, attento e in buona fede. I giudici europei devono fare di più, devono cioè valutare se la misura adottata sia proporzionale al pericolo e se le ragioni addotte dalle autorità nazionali, a giustificazione, siano rilevanti e sufficienti (par. 45, 46, 47).

La Corte, tutto ciò premesso, ritiene innanzitutto che l'utilizzo dell'aggettivo vietato "comunista" non possa giustificare una soluzione drastica come lo scioglimento, alla luce del fatto che il partito non si prefigge la dominazione del proletariato, dimostrando di condividere i principi democratici. In secondo luogo non ritiene che il partito costituisca una minaccia all'unità nazionale. Infatti il suo programma, pur riferendosi al popolo e alla nazione curda, non descrive i curdi come una minoranza, né reclama per loro uno statuto speciale e tantomeno un diritto alla secessione. Il partito si ripropone di risolvere il c.d. problema curdo attraverso il dialogo e il confronto pacifico tra i partiti strumenti tipici di una democrazia. La rispondenza delle attività del partito al programma è in questo caso impossibile, visto che il partito è stato dissolto non appena costituito. Lo scioglimento così a ridosso della costituzione impedisce, e questo è un punto sul quale si tornerà a riflettere, la valorizzazione, nel giudizio della Corte, della particolarità del contesto sociale e politico del paese rappresentato per esempio dalla lotta contro il terrorismo, come è avvenuto in altri casi. La Corte conclude affermando dunque che la misura dello scioglimento in questo caso è sproporzionata e non necessaria, costituendo una violazione dell'art. 11.

La seconda pronuncia in ordine di tempo, il 25 maggio 1998, della Corte ha riguardato lo scioglimento del Partito socialista.

Il caso. Il Partito socialista turco (d'ora in avanti PS) viene ufficialmente costituito il 1 febbraio 1988 attraverso il deposito del proprio statuto e del programma presso il Procuratore generale della Repubblica. La Corte costituzionale turca in una prima pronuncia respinge la

richiesta di scioglimento avanzata dal Procuratore generale. In una seconda decisione, il 10 luglio 1992, ordina, stavolta accogliendo la domanda del Procuratore generale, lo scioglimento. Oggetto di esame della seconda decisione della Corte turca, a differenza della prima, sono state le attività del partito, in particolare alcune pubblicazioni elettorali e le dichiarazioni pubbliche del Presidente del partito stesso. La Corte turca ritiene che il riferimento a due nazioni, quella turca e quella curda e il riconoscimento dell'esistenza di una sorta di nazionalità curda, da cui deriva un'esigenza di riconoscimento di diritti culturali, mirino a creare minoranze, a perseguire il raggiungimento perfino di una sorta di federazione curdo-turca, mettendo a repentaglio l'unità e l'integrità territoriale dello stato. Il PS si pone in tal modo in contrasto inconciliabile con il nazionalismo di Atatürk, che – nelle parole della Corte – è stato il principio fondante della Repubblica. Alla luce di tali considerazioni la Corte opera un interessante riferimento alla stessa CEDU, sostenendo che il PS, anche se non per i mezzi utilizzati, è paragonabile a un'organizzazione terroristica e, di conseguenza, incompatibile con gli art. 11 e 17 della CEDU.

Ma vediamo la posizione assunta dalla Corte europea nello statuire la violazione dell'art. 11 CEDU da parte delle autorità turche. La Corte ripropone *in toto* il ragionamento seguito nel caso del Partito comunista, ribadendo lo stretto margine di apprezzamento riconosciuto agli Stati nel limitare la libertà di associazione politica. A differenza di quel precedente però, la Corte ha occasione di portare ancora più avanti la protezione riconosciuta alle associazioni politiche, visto che in questo frangente i giudici di Strasburgo si trovano a poter giudicare l'attività vera e propria di un partito e non solo un programma e uno statuto di un'associazione politica che viene sciolta ancor prima di poter svolgere la propria attività. Il fatto che il Presidente del PS abbia pronunciato dichiarazioni pubbliche, utilizzando un linguaggio aggressivo, violento e provocatore, incitando il popolo curdo ad agire unito per ottenere riconoscimenti politici, non significa che tale formazione rinneghi i principi dell'agire democratico, né che inciti alla violenza di per sé. È interessante, a questo proposito, il paragone che la Corte fa con le esperienze di altri ordinamenti membri del Consiglio d'Europa, nei quali l'uso di una certa terminologia da parte dei gruppi politici è del tutto simile e diffusa (par. 46 e 48). L'equazione in base alla quale il programma o l'azione di un partito che risulta in contrasto con i principi dell'ordinamento turco è per ciò solo incompatibile con le regole della democrazia per la Corte europea non tiene.

L'importanza del ragionamento seguito dalla Corte si può comprendere a pieno se si considera la posizione che il Governo turco ha adottato dinanzi alla Corte. Il Governo ha infatti sostenuto, in modo del tutto miope, la mancanza di competenza del "sistema Strasburgo" laddove siano in gioco le istituzioni costituzionali di un ordinamento e i principi fondamentali sui quali tali istituzioni si basano. La conclusione, peraltro cassata dalla Corte, di questa posizione governativa è che, nel caso in questione, ciò che è in discussione non è la libertà di espressione, ma il diritto di autodeterminazione della Repubblica turca.

La Corte ribadisce, nel 1999, le proprie conclusioni anche in un successivo caso in cui era coinvolto il Partito della libertà e della democrazia (ÖZDEP).

Ma è nel 2001, con la decisione del 31 luglio *Refah Partisi (Partito della prosperità) e al. c. Turchia*, che la Corte europea dei diritti umani cambia decisamente orientamento, riconoscendo per la prima volta la non violazione dell'art. 11 CEDU da parte della Turchia. Anche

in questo, come negli altri casi, la Corte costituzionale turca aveva disposto lo scioglimento del partito.

Che cosa cambia rispetto agli altri scioglimenti dunque? Innanzitutto all'epoca della richiesta di scioglimento da parte del Procuratore generale il Refah Partisi era il partito più rappresentato in Parlamento e parte della coalizione di Governo¹³. In secondo luogo l'accusa mossa dal Procuratore generale non era più quella di minare l'unità territoriale e nazionale del Paese, ma di essere il centro nevralgico di attività contrarie al principio del secolarismo. Attività, peraltro, costituite esclusivamente da dichiarazioni pubbliche, rilasciate dal Presidente del partito o da altri esponenti, a favore dell'instaurazione di una pluralità di sistemi giuridici basati sulle diverse credenze religiose, in particolare del regime della legge islamica (*sharia*) alla comunità musulmana.

L'elemento del peso politico del partito e il riferimento all'Islam risultano essere argomentazioni più che decisive.

La Corte di Strasburgo, pur ricordando la sua stessa affermazione in base alla quale «il pluralismo dei partiti è in se stesso inerente alla democrazia», ritiene possibile il ricorso ad uno scioglimento anche preventivo, prima cioè «che siano messi in pratica atti concreti che rischiano di compromettere la pace civile e il regime democratico», considerato che il programma politico del Refah Partisi, proponendo l'introduzione della legge islamica, viola i «principi democratici fondamentali» dell'ordinamento turco. In particolare vengono individuati tre ordini di motivazioni che giustificano la non violazione dell'art. 11.

Innanzitutto la Corte stima che il modello di società propugnato dal Refah Partisi da un lato costringa gli individui a obbedire, non alle regole poste dallo Stato nel suo ruolo di garante dei diritti individuali e del libero esercizio delle credenze religiose in una società democratica, ma a disposizioni statiche imposte dalla religione di riferimento, sgretolando così il principio del primato del diritto, e che dall'altro crei un sistema diffuso di discriminazioni in base al quale ciascun individuo viene trattato in modo differente a seconda della religione in cui si riconosce. Tali ricadute sono contrarie al dettato della CEDU e, più in generale, alla garanzia del principio democratico (par. 70). In secondo luogo l'applicazione della *sharia* è radicalmente incompatibile con i valori proclamati nella CEDU, in particolare per quanto riguarda la legge penale, lo status giuridico delle donne e la sua pervasività nella vita privata dei singoli. Di conseguenza, benché le affermazioni pubbliche dei *leaders* del partito non paiano costituire una minaccia reale alla laicità della Repubblica turca, la Corte ritiene che dimostrino il fine, inconfessato, di affermare un regime basato sulla *sharia* (par. 72 e 73). In terzo luogo il fatto che non ci sia mai stata una netta condanna da parte dei *leaders* dei numerosi riferimenti ai benefici effetti della c.d. guerra santa (*jihād*), avanzati da alcuni membri del partito, per quanto mai formalizzati in documenti ufficiali, dimostra un'ambiguità pericolosa. La tolleranza che la società deve dimostrare nei confronti di condotte aggressive termina laddove tali condotte arrivano a negare la libertà religiosa degli altri consociati. Il peso politico del partito, che contava al momento dello scioglimento quasi un terzo dei seggi all'As-

¹³ Peraltro grazie a un'operazione di *restyling* neanche troppo sofisticata, l'attuale erede del Refah Partisi, il Partito della giustizia e dello sviluppo, ha vinto le elezioni legislative del 2002, conquistando 362 seggi su 550. Il suo *leader*, Recep Erdogan, è attualmente Primo Ministro.

semblea nazionale, e l'essere già stata la Turchia, prima della rivoluzione, un regime teocratico, sono dati che spingono la Corte a ritenere che quelle che sono per il momento solo affermazioni possano realmente trasformarsi in comportamenti concludenti (par. 77).

In base a tali motivi la Corte ritiene che «non si ha una democrazia laddove la popolazione di uno Stato, anche a maggioranza, rinuncia ai suoi poteri legislativo e giudiziario a vantaggio di una entità che non è responsabile davanti al popolo che essa governa, sia che questa entità sia laica o religiosa» e che pertanto la decisione della Corte costituzionale turca non viola il dettato della Convenzione.

Che tale ragionamento sia avvertito come una rottura rispetto alle precedenti sentenze della Corte lo si evince chiaramente dal fatto che la sentenza è stata presa a maggioranza di quattro giudici contro tre. Nell'opinione dissidente i tre giudici di minoranza hanno voluto evidenziare l'insufficienza, per procedere a un atto così grave come lo scioglimento, della semplice raccolta di dichiarazioni pubbliche dei *leaders* senza «prove formali o convincenti» quanto ai rischi futuri collegati alla presenza al Governo di tale partito¹⁴. L'opinione dissidente mette, a parere di chi scrive, giustamente in luce un atteggiamento, per così dire, forse eccessivamente, prudenziale delle autorità turche e della stessa Corte di Strasburgo. Mentre però la Corte costituzionale turca perpetuava una consuetudine, visto che era ormai al quindicesimo scioglimento di partito, i giudici europei sono al loro primo riconoscimento di una non violazione dell'art. 11, come si è già detto.

Rispetto alle precedenti decisioni la Corte ritiene, per la prima volta, che dichiarazioni pubbliche che, per quanto di alcuni *leaders*, non trovano poi conferma in documenti ufficiali o di governo, siano la "prova provata" che il partito sia diventato il centro di attività, non pericolose per l'unità territoriale del Paese, ma contrarie al principio di laicità.

Solo in questo caso però la Corte decide di svolgere un ruolo che non è il suo, quello cioè di prevenire condotte i cui effetti, proprio perché non ancora messe in atto, possono solo essere immaginati e dunque non costituiscono minacce reali.

L'ulteriore sentenza in merito decisa il 13 febbraio 2003, pur confermando¹⁵, e stavolta all'unanimità, lo scioglimento del Refah Partisi, si pone in un'ottica che appare più garantista. La Corte infatti, richiamando la sua giurisprudenza sulla libertà religiosa, rivendica la possibilità per uno Stato, in una società democratica, di limitare la libertà di manifestazione del credo di ciascuno quando il godimento di tale libertà possa attentare ai diritti e alle libertà altrui, all'ordine e alla sicurezza pubblica, enfatizzando il potere di intervento preventivo delle autorità nazionali. Parallelamente la Corte fa un'applicazione ulteriore della c.d. teoria delle obbligazioni positive in base alla quale, come si sa, gli Stati sono chiamati a proteggere i diritti garantiti contro le violazioni di terzi. Ritiene infatti di poter imporre ai partiti «l'obbl-

¹⁴ S. Ceccanti, *Anche la Corte di Strasburgo arruolata nella «guerra di civiltà»?*, in *Quad. cost.*, 2002, 81 ss.; B. Randazzo, *Democrazia e laicità*, in *Quad. cost.*, 2002, 83 ss.; M. Levinet, *L'incompatibilité entre l'État théocratique et la Convention européenne des droits de l'homme*, in *Rev. fr. dr. const.*, 2004, 207 ss.; G. Fontana, *La tutela costituzionale della società democratica tra pluralismo, principio di laicità e garanzia dei diritti fondamentali*. (La Corte europea dei diritti dell'uomo e lo scioglimento del Refah Partisi), in *Giur. cost.*, 2002, 379 ss.; C. Pinelli, *Le sens de la démocratie politique dans le système conventionnel*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2004.

¹⁵ B. Randazzo, *Ancora sullo scioglimento del Refah Partisi turco: la Corte dei diritti non ci ripensa*, in *Quad. cost.*, 2004, 173 ss.

go di rispettare e salvaguardare i diritti e le libertà garantite dalla Convenzione nonché di non presentare un programma politico in contraddizione con i principi fondamentali della democrazia» (par. 103). La Corte tenta, ed è qui che si coglie uno sforzo di garantismo, a differenza che nella decisione del 2001, di circoscrivere le caratteristiche del potere di intervento preventivo. L'utilizzo di tale potere è condizionato al ricorrere di un «pericolo sufficientemente dimostrato e imminente», corroborato anche dall'evoluzione storica dell'ordinamento di riferimento, ovvero di esperienze passate in cui movimenti religiosi o politici analoghi abbiano già distrutto una società democratica, «realizzando (effettivamente) il modello di società desiderato», il regime teocratico nel caso turco.

L'ultima decisione, in ordine di tempo, presa dalla Corte, il 12 novembre 2003 in merito allo scioglimento del Partito socialista di Turchia, non ci è di particolare aiuto, nel senso che si conferma la volontà di ritenere violato il dettato dell'art. 11 dinanzi ad accuse di minaccia dell'integrità territoriale dello Stato. È laddove si tocca il nervo scoperto del rispetto del principio di laicità, unito alla peculiarità storica del Paese in questione, che la condotta della Corte si fa più pericolosa.

3.2. – La giurisprudenza della Corte di Strasburgo che si è presentata può e deve essere interpretata attraverso più piani di lettura, almeno tre. Ad un primo esame essa si limita a definire, per la prima volta in modo compiuto, la garanzia che il “sistema Strasburgo” riconosce alla libertà di associazione politica. Se si passa però a un secondo piano di lettura appare chiara l'importanza di queste decisioni per la costruzione di una dimensione costituzionale del c.d. *ordine pubblico europeo*: non c'è dubbio infatti che il combinato disposto degli art. 10 e 11 della CEDU, insieme all'art. 3 del Protocollo 1, pongano i partiti politici al centro della vita politica di un Paese, facendone gli artefici insostituibili del dibattito politico, elemento indispensabile della nozione di “società democratica”¹⁶. Più in generale, il terzo livello di lettura, riafferma, in modo molto chiaro, quali siano il ruolo e gli strumenti di controllo che la Corte si è ritagliata rispetto alle autorità e alle giurisdizioni nazionali, ruolo, come ribadisce più volte la stessa Corte, niente affatto passivo. Del resto è opportuno ricordare che la Corte è chiamata a svolgere, come ben si sa, un controllo che da un lato è esclusivamente sussidiario¹⁷, cioè attivabile solo dopo che siano stati esperiti tutti i gradi del giudizio interno e, dall'altro, limitato alla decisione del caso concreto, controllo che dunque non può, se non indirettamente, appuntarsi sul provvedimento normativo.

Come si è dimostrato, attraverso l'analisi della giurisprudenza, la Corte, esercitando una sorta di controllo di proporzionalità della misura applicata dalle autorità nazionali al fine prefissato, stabilisce che lo scioglimento di un partito è una misura radicale e, di conseguenza, mai giustificata, almeno nei casi finora decisi, in nome di affermazioni che, non traducendosi in reali minacce per il mantenimento dell'ordinamento democratico, non possono mettere a repentaglio l'unità territoriale e nazionale. Basti pensare che la Corte ha mantenuto questa

¹⁶ F. Sudre, J.-P. Marguénaud, J. Andriantsimbazovina, A. Gouttenoire, M. Levinet, *Les grands arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme*, Paris, PUF, 2003, 475.

¹⁷ Si veda da ultimo il caso *Leyla Şahin c. Turchia*, 29-6-2004, par. 100.

linea di giudizio anche quando si è trovata a decidere sullo scioglimento del partito HEP¹⁸ che perseguiva la “causa curda” certamente con modi più aggressivi (ad es. affermando esplicitamente il diritto di autodeterminazione e il riconoscimento dei diritti linguistici anche attraverso una critica violenta dell’azione governativa) e, nell’opinione della Corte costituzionale turca, condividendo obiettivi simili a quelli dei gruppi terroristici interni, rispetto agli altri partiti turchi messi al bando. Pare utile riflettere su come la Corte, che in merito ad altri temi tiene particolarmente conto della tipicità dei singoli ordinamenti e della loro storia – non da ultimo si pensi alle decisioni riguardo la Turchia sul principio di laicità e sulla libertà religiosa – riguardo alla libertà di associazione politica abbia seguito, almeno sino al caso Refah Partisi, una condotta diversa: abbia cioè scelto di non valorizzare la travagliata affermazione del multipartitismo nella storia turca se non davanti al timore dell’avvento di uno Stato teocratico.

È dunque interessante notare come, in una sorta di ipotetica gerarchia di principi fondanti lo Stato turco, quello di laicità sia ritenuto maggiormente meritevole di essere tutelato rispetto a quello dell’unità nazionale o territoriale. È infatti solo nel caso del pericolo dell’instaurazione di un regime teocratico che la Corte europea, perseguendo con più convinzione la linea della valorizzazione della storia politica della Turchia, “riespande” a suo piacimento, il c.d. margine statale di apprezzamento, in nome del quale si riserva di arretrare davanti alle scelte politiche e legislative di uno Stato. Non è certo un caso che abbia fatto lo stesso anche quando si è trovata a statuire in materia di libertà religiosa. Affrontando tale argomento la Corte, basandosi su una giurisprudenza senz’altro più cospicua di quella sulla libertà di associazione politica, non ha mai riconosciuto, tranne nella nota decisione *Kokkinakis*, la violazione dell’art. 9 CEDU (riferendosi sempre all’applicazione del caso concreto e non alla legge in astratto). Anzi in tutti i casi che hanno riguardato la Turchia, tra cui quello già citato *Leyla Şahin* del giugno 2004 sul divieto di indossare il velo islamico nelle università, la Corte ha sempre statuito nel senso di non riconoscere una violazione a tale libertà da parte delle autorità turche proprio in nome della particolare storia costituzionale del Paese¹⁹.

Alla luce di quanto si è detto è inevitabile fare un breve riferimento all’ultima Corte costituzionale che si è cimentata sul tema dello scioglimento di un partito, ci riferiamo cioè alle due recentissime decisioni del Tribunale costituzionale spagnolo, nn. 5 e 6 del 16 gennaio 2004. Con queste due sentenze il Tribunale costituzionale, adito in sede di *amparo* contro la decisione del Tribunale Supremo del 27 marzo 2003 che ordinava la cancellazione dal Registro spagnolo dei partiti politici dei due partiti del nazionalismo estremo basco (*Herri Batasuna* e *Euskal Herriarrok*), conferma sostanzialmente, attraverso una sorta di interpretativa di rigetto, la legittimità dei provvedimenti assunti dal Tribunale Supremo. In sintesi il Tribunale Supremo aveva ritenuto, in base alla nuova legge organica n. 6/2002 del 27 giugno 2002 in

¹⁸ *Yazar c. Turchia*, 9-4-2002.

¹⁹ Sia permesso D. Tega, *La Corte di Strasburgo torna a pronunciarsi sulla questione del velo islamico: il caso Şahin c. Turchia*, in *Quad. cost.*, 2004, 846; Id., *La libertà religiosa e il principio di laicità nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo*, in R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi (cur.), *La laicità crocifissa? Il nodo costituzionale dei simboli religiosi nei luoghi pubblici*, Torino, Giappichelli, 2004, 272 ss.

tema di partiti politici²⁰ che i due partiti estremisti, attraverso l'appoggio politico, espresso o tacito, ad organizzazioni di tipo terroristico, attraverso l'utilizzazione di simboli legati al terrorismo, attraverso la collaborazione con organizzazioni che attuavano in maniera sistematica forme di accordo con associazioni terroristiche e attraverso la copertura politica ed economica di attività finalizzate al compimento di atti terroristici, avessero violato l'art. 9 (sulle condizioni che permettono di dichiarare l'illegalità di un partito), della legge n. 6/2002.

La Corte europea dei diritti si potrebbe trovare presto a decidere sul ricorso in merito a questi scioglimenti e il tipo di decisione che prenderà risulterà per le democrazie contemporanee, minacciate da nuovi rigurgiti terroristici di matrice sia interna che internazionale, particolarmente significativa. In base all'analisi che abbiamo tentato di condurre della giurisprudenza della Corte di Strasburgo si possono ipotizzare due soluzioni: la prima, e la più probabile, è una decisione, per quanto meno condivisibile da parte di chi scrive, di non violazione dell'art. 11 CEDU se la Corte decide di valorizzare la storia politica e sociale spagnola e gli atti di terrorismo interno che hanno insanguinato il Paese. A questa soluzione spingerebbe senza dubbio anche la posizione espressa dal Tribunale costituzionale che di fatto, ancor prima di confermare i provvedimenti del Tribunale Supremo, si era già pronunciato con una sentenza interpretativa di rigetto (n. 48 del 2003) sulla presunta incostituzionalità di alcuni articoli, tra cui l'art. 9, della legge 6/2002. Alla Corte basterebbe modulare la portata del c.d. margine statale di apprezzamento per fare un passo indietro rispetto alle scelte delle autorità nazionali in una materia così sensibile come il terrorismo indipendentista. Del resto la Corte ha già avuto modo di affermare che non è suo compito sostituirsi alle autorità nazionali che sono direttamente responsabili dell'equilibrio tra l'adozione di misure efficaci nella lotta al terrorismo da un lato e il rispetto dei diritti umani dall'altro²¹. La seconda ipotesi, ovviamente rappresentata da una decisione che acclarare una violazione dell'art. 11 CEDU, è quantomeno utopistica: la Corte di Strasburgo, nel decidere il caso concreto, si troverebbe comunque, anche se in modo indiretto, a "correggere" la lettura che una Corte costituzionale, "prestigiosa" come il Tribunale costituzionale spagnolo, ha fornito, prima, sulla compatibilità di una legge organica rispetto all'ordinamento costituzionale stesso, e poi, attraverso un ricorso di *amparo* (non va dimenticato), sulla legittimità dei provvedimenti ordinati dal Tribunale Supremo. Tale scenario, per quanto forse più rispettoso della libertà di associazione politica nel caso specifico, non pare praticabile.

²⁰ Per un'analisi della quale si rimanda all'intervento di A. Mastromarino, *Spagna: una democrazia "quasi protetta"? La legge organica n. 6 del 2002 e la questione nazionale nei Paesi Baschi*, in questo volume; cfr. anche A. Gratteri, *Come si protegge la democrazia? Il caso Batasuna e la Costituzione spagnola*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2002, 1719 ss.

²¹ Si veda il caso *Brannigan c. Regno Unito*, 1993, par. 59.

Tabella 1. – *I criteri scelti per selezionare le disposizioni di protezione della rappresentanza e i risultati*

Area della rappresentanza: finalità dei partiti

Controllo sulle finalità dei partiti (non sulla democraticità interna o sulla trasparenza dei finanziamenti) con limiti precisi di carattere contenutistico e non generico oppure, se i limiti alle finalità, pur presenti, sono generici, qualora vi sia una dei seguenti equivalenti funzionali:

- a) una procedura che stabilisca le competenze sul loro scioglimento;
- b) un giuramento per l'entrata in carica dei deputati;
- c) una disposizione che punisca l'abuso dei diritti da parte dei cittadini;
- d) una disposizione che riconosca il diritto di resistenza;
- e) in America Latina vi sia un esplicito riconoscimento del ruolo di tutela dei militari.

Presenza della protezione

- a) democrazie consolidate (15 Paesi UE, USA, Canada e Svizzera): 3 casi (Germania, Grecia, Portogallo); assente negli altri 12;
- b) ex-URSS: tutti e 15 i Paesi;
- c) Centro-est Europa: 11 casi; esente solo la Bosnia-Erzegovina (Costituzione minima degli accordi di Dayton);
- d) America Latina: 9 casi; esenti solo Colombia, Guyana e Uruguay

Tabella 2. – *La Corte e la legittimità dello scioglimento dei partiti*

Utilizzando le decisioni sinora rese dalla Corte si può affermare che:

a) «Posto che la Convenzione europea deve essere intesa e interpretata come un tutto unico, i diritti umani costituiscono una sorta di sistema integrato allo scopo di proteggere la dignità umana e in tale ottica la democrazia e la *rule of law* ricoprono un ruolo chiave». Ma in che cosa consiste un ordinamento democratico? Nelle parole della Corte esiste uno stretto collegamento tra *rule of law* e la democrazia: «Non si ha una democrazia laddove la popolazione di uno stato, anche a maggioranza, rinuncia ai suoi poteri legislativo e giudiziario a vantaggio di una entità che non è responsabile davanti al popolo che essa governa, sia che questa entità sia laica o religiosa. ... *Rule of law* significa che tutti gli esseri umani sono eguali dinanzi alla legge, sia per quanto concerne i diritti che i doveri. ... Ma non si può affermare che in una società laica viga la *rule of law* se gruppi di persone vengono discriminati sulla base del sesso o delle idee politiche o religiose. La *rule of law* non vige nemmeno laddove vengano creati dei sistemi giuridici differenti per gruppi» (par. 43, *Refah Partisi c. Turchia*, 2001).

b) «La Corte riafferma che l'art. 11, nonostante il suo autonomo ruolo e la sua particolare sfera di applicazione, deve essere interpretato anche alla luce di quanto affermato dall'art. 10. La garanzia della libertà di esprimere le proprie opinioni è uno degli scopi perseguiti dal-

la libertà di associazione proclamata dall'art. 11. Tale protezione è, a maggior ragione, applicabile ai partiti politici alla luce del loro ruolo essenziale nell'assicurare il pluralismo e il funzionamento della democrazia.» (par. 42, *Partito comunista unito c. Turchia*, 1998).

c) «Il compito della Corte non è quello di sostituirsi alle autorità nazionali competenti, ma piuttosto di valutare, in base all'art. 11, che le decisioni prese rientrino nel loro margine di apprezzamento. Ciò implica che la supervisione non è limitata ad accertare che lo Stato contro cui è presentato ricorso abbia esercitato la sua discrezionalità ragionevolmente, con attenzione e in buona fede; ciò che la Corte è chiamata a fare è valutare la supposta violazione dell'art. 11, considerando il caso nel suo complesso e determinando se tale interferenza nel godimento della libertà è stata "proporzionata a uno scopo legittimo" e se le giustificazioni fornite dalle autorità nazionali siano risultate "rilevanti e sufficienti". Nel fare questo la Corte deve controllare che le autorità nazionali abbiano rispettato uno standard di protezione conforme a quello fissato dalla Convenzione e, soprattutto, che tali autorità abbiano basato le loro decisioni su una ricostruzione accettabile dei fatti rilevanti» (par. 53 *Refah Partisi c. Turchia*, 2001).

d) «Un partito può condurre una campagna in favore di cambiamenti legislativi o delle stesse strutture costituzionali dello Stato a due condizioni: (1) i mezzi utilizzati a questo scopo devono essere, sotto tutti i punti di vista, legali e rispettosi del principio democratico; (2) i cambiamenti proposti devono essere compatibili con i principi democratici fondamentali» (par. 38, *Partito socialista turco (STP) c. Turchia*, 2003).

e) La Corte afferma, in merito alle critiche aggressive e ostili mosse dai dirigenti del partito Hep nei confronti delle forze dell'ordine e più in generale della politica governativa che «... i limiti della critica ammissibile sono più ampi se colui che è oggetto della critica è il governo e non un singolo individuo. ... La Corte non ritiene che i deputati e i dirigenti del partito Hep, nel criticare la condotta delle forze dell'ordine, abbiano perseguito un fine diverso da quello di compiere un loro dovere e cioè segnalare le loro preoccupazioni agli elettori» (par. 59, *Yazar e al. c. Turchia*, 2002).

f) La Corte ritiene, implicitamente, che non possa ritenersi compatibile con l'art. 11 un sistema che preveda un automatico decadimento dal mandato parlamentare dei membri di un partito che è stato sciolto. (*Sadak e altri c. Turchia*, 2002).