

UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI BOLOGNA

- ALMA MATER STUDIORUM -

DOTTORATO DI RICERCA IN DIRITTO COSTITUZIONALE

**DIFESA DELLA DEMOCRAZIA E DIRITTO DI
ASSOCIAZIONE POLITICA.
UN BANCO DI PROVA PER LA DEMOCRAZIA
PLURALISTA**

Tutor: Prof. Antonio D'Aloia

Dottorando: Dott. Edoardo Battisti

INDICE

Introduzione	p. 7
---------------------------	------

Capitolo I:

LE FORMAZIONI POLITICHE CHE APPOGGIANO IL FONDAMENTALISMO ISLAMICO: LA MESSA AL BANDO DEL PARTITO TURCO DELLA PROSPERITA'

1.1 - Le vicende che hanno condotto allo scioglimento del <i>Refah Partisi</i> (Partito della Prosperità)	p. 13
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------

1.2 - La sentenza della Corte Costituzionale Turca di messa al bando del <i>Refah Partisi</i> dovuta alla reiterata violazione dei principi democratici.....	p. 18
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------

1.3 - Il ricorso dei dirigenti del <i>Refah Partisi</i> alla Corte europea dei diritti dell'uomo.....	p. 26
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------

1.4 - La decisione della Corte europea dei diritti dell'uomo: un richiamo al rispetto dei principi democratici da parte dei partiti politici.....	p. 33
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------

1.5 - La sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo: un bilanciamento tra la libertà di associarsi in partiti politici e la difesa del sistema democratico.....	p. 48
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------

1.6 - Considerazioni conclusive.....	p. 59
---------------------------------------------	-------

CAPITOLO II:

I PARTITI POLITICI COLLEGATI CON LE ASSOCIAZIONI TERRORISTE: LO SCIoglimento DEL PARTITO SPAGNOLO BATASUNA

- 2.1** - Il ruolo dei partiti politici nell'ordinamento spagnolo durante il periodo franchista..... p. 62
- 2.2** -Le leggi sulle associazioni politiche adottate nella fase della transizione alla democrazia.....p. 67
- 2.3** - Le disposizioni relative ai partiti politici nella Costituzione del 1978 e la normativa pre-costituzionale p. 68
- 2.4** - La proposta di legge destinata a mettere al bando il partito Batasunap. 73
- 2.5** - La nuova legge sui partiti politici (Ley Organica 6/2002) e il suo inserimento in un ordinamento democratico privo di meccanismi di protezione..... p. 76
- 2.6** - I dubbi di costituzionalità della nuova legge sui partiti politici.....p. 80
- 2.7** - Lo scioglimento del partito Batasuna e i suoi legami con il terrorismo basco p. 88
- 2.8** - Considerazioni conclusive p. 93

CAPITOLO III:

UN MODELLO FORTE DI DIFESA DELLA DEMOCRAZIA: LA COSTITUZIONE TEDESCA E LO SCIoglimento DELLE FORMAZIONI POLITICHE DI ESTREMA DESTRA NEI LANDER DELLA GERMANIA ORIENTALE

- 3.1** - Il modello di democrazia protetta delineato dalla Costituzione tedesca del 1949 p. 97
- 3.2** - I partiti politici nel ordinamento costituzionale tedesco e la struttura del art. 21 della *Grundgesetz* (GG) p. 99
- 3.3** - La reazione del ordinamento nei confronti dei partiti antisistema: la procedura per la dichiarazione di incostituzionalità di una formazione politica p. 102
- 3.4** - La giurisprudenza del Tribunale Costituzionale Federale in materie di scioglimento dei partiti politici: la messa a bando del *Sozialistische Reichparte* (SRP) e del *Kommunistische Partei Deutschlands* (KPD) p. 105
- 3.5** - Le formazioni politiche di estrema destra nei *Länder* della Germania Orientale e le misure adottate per la loro esclusione dal gioco democratico..... p. 111
- 3.6** - Il rifiuto dei valori democratici e delle libertà fondamentali: il caso del *Nationaldemokratische Partei Deutschlands* (NPD) p. 117
- 3.7** - Il programma antidemocratico della NPD p. 123

**CAPITOLO IV: IL MODELLO DI DEMOCRAZIA NON PROTETTA
ADOTTATO DALL'ORDINAMENTO ITALIANO E LA XII
DISPOSIZIONE TRANSITORIA E FINALE DELLA COSTITUZIONE. LE
ORGANIZZAZIONI POLITICHE DI ESTREMA DESTRA DURANTE GLI
ANNI '70 COME MOMENTO DI TENSIONE PER LA COSTITUZIONE
PLURALISTA**

4.1 - L'art. 49 della Costituzione italiana: una scelta in favore
della democrazia non protetta dopo l'esperienza di un regime
totalitario p. 125

4.2 - La XII disposizione transitoria e finale della Costituzione p. 131

4.3 - L'area dei principali gruppi dell'estrema destra italiana: le minacce per il
sistema democraticop. 134

4.4 - Analisi delle principali formazioni politiche di estrema destra.
Le vicende di Ordine Nuovo e i suoi attacchi al sistema
democratico p. 136

4.5 - Il ricorso alla violenza e la sistematica violazione del principio del
metodo democratico p. 147

4.6 - Il caso di Avanguardia Nazionale e il gruppo estremista AR di
Franco Freda p. 154

**CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE. LA DEMOCRAZIA COME UNA
SCOMMESSA DA VINCERE E LA DEMOCRAZIA COME UNA
GRAMMATICA DA PRESERVARE: VERSO UN BILANCIAMENTO TRA I
DIVERSI VALORI IN GIOCO p. 165**

BIBLIOGRAFIA p.171

INTRODUZIONE

In questo lavoro si è posta l'attenzione sulla disciplina dei partiti politici, sul ruolo che essi assumono all'interno degli ordinamenti presi in esame, sulle disposizioni che ne limitano la formazione e l'attività.

Il pluralismo dei partiti, la libertà fondamentale di associarsi politicamente sono le colonne portanti della democrazia, ma negli ultimi tempi sono stati posti dei limiti a tali libertà per difendere gli ordinamenti esistenti o per salvaguardare la sicurezza collettiva.

Proprio queste limitazioni rappresentano il punto cruciale dello studio comparativo svolto che propone due distinti modelli alternativi: nell'uno, la disciplina legislativa impedisce ai partiti di sovvertire l'ordinamento costituzionale e democratico ed è per questo si parla di sistema di "Democrazia protetta"; nell'altro, è tale la fiducia nella democrazia da prospettare anche il sovvertimento della stessa, purché esso avvenga con mezzi democratici.

Le disposizioni di protezione dei sistemi democratici da eccezioni quali erano, hanno teso negli ultimi anni a divenire delle regole, delle costanti, che trovano giustificazione anche nella dottrina e nell'opinione pubblica. Tale processo è dovuto, in particolare dopo i tragici fatti dell'11 settembre, al prevalere delle istanze collettive di sicurezza rispetto al momento individuale dei diritti e delle libertà.

Il caso più emblematico di "Democrazia protetta" è storicamente rappresentato dalla Costituzione di Bonn del 1949, la quale sancisce l'illiceità di un partito qualora esso si prefigga, tra le finalità ideologiche, il sovvertimento del sistema democratico esistente o anche quando semplicemente sia sospettato di perseguire tale obiettivo.

Essa rappresenta un'eccezione tra le democrazie consolidate d'Europa, rispetto ad altri ordinamenti democratici e post-totalitari (ad esempio l'Italia), che, invece, hanno scelto la strada della democrazia liberale classica.

In Spagna, ancora, la disciplina dei partiti politici si pone in una posizione intermedia tra i due modelli sopraindicati.

All'indomani della caduta del regime di Franco, come vedremo nel II capitolo, si è optato per una regolamentazione molto liberale in materia di partiti politici. Infatti, la Costituzione del 1978 non comprende alcun limite ai fini perseguibili dai partiti, evidenziando la chiara volontà di istituire un sistema di democrazia non protetta. Inoltre, la legge sui partiti n. 54/1978, antecedente alla Costituzione, ha confermato tale caratteristica dell'ordinamento fino al giugno 2002, quando il Parlamento ha approvato una legge sui partiti politici che si pone in completa antitesi con la scelta del '78, e per questo ritenuta incostituzionale da una parte della dottrina.

La legge organica n. 6/2002 del 27 giugno, l'unica successiva all'11 settembre, presenta un certo scarto tra le motivazioni introduttive, più caute, ed alcune norme, miranti a raggiungere l'obiettivo di mettere fuori legge il partito basco *Herri Batasuna*, ritenuto vicino al gruppo terroristico dell'*Eta*, impedendo ad esso di partecipare alle successive elezioni municipali.

Anche nel caso della legge organica n. 6 del 2002, l'interrogativo di fondo è quello volto a comprendere se sia realmente utile limitare la democrazia, falsandone il gioco, nella prospettiva di proteggerla da chi nei confronti della stessa si pone in una posizione antitetica, o invece, sia più giusto rafforzarne i principi di partecipazione pacifica, combattendo a colpi di democrazia coloro che nella democrazia non ripongono fiducia.

Le esperienze storiche negative di regimi non democratici hanno messo in evidenza l'esigenza per le democrazie moderne, consolidate e non, di prevedere delle forme di protezione dell'ordinamento stesso, attraverso disposizioni limitative che blocchino sul nascere le iniziative di gruppi o

partiti, ritenuti illiberali: una sorta di limitazione del pluralismo in nome del pluralismo stesso.

A prima vista potrebbe sembrare paradossale, se non addirittura assurdo, ma il problema deriva da “una contraddizione esistente fra sistema liberale e democrazia, in quanto nello Stato a regime democratico il governo dovrebbe essere l’espressione delle idee politiche dei raggruppamenti maggioritari, anche se costituiti da forze politiche illiberali”¹.

Tuttavia, il diritto dei cittadini di associarsi e di manifestare liberamente il proprio pensiero, di concorrere a determinare in libertà l’indirizzo politico dello Stato può entrare in contraddizione con la difesa dei principi fondamentali dell’ordinamento, delle istituzioni democratiche, alle quali può pertanto essere riconosciuto un più o meno ampio diritto di legittima difesa.

A questo proposito Popper ricorda che la democrazia “al fine di combattere il totalitarismo, è costretta ad adottarne i metodi e quindi a diventare totalitaria essa stessa”, per cui suggerisce limitazioni solo per chi si prefigga il rovesciamento violento della democrazia.

Infatti, essendo la democrazia il regime in cui “ci si può sbarazzare senza spargimento di sangue” del Governo, propone di vietare solo quei comportamenti che realmente violano la regolarità del gioco politico, e non le mere intenzioni².

Storicamente, il tema della difesa dei sistemi democratici, prima della terza ondata di democratizzazione iniziata negli anni '70, era caratterizzato dalla proposta di due modelli distinti alternativi tra cui scegliere: quello

¹ A. REPOSO, *La disciplina dell'opposizione anticostituzionale negli Stati Uniti d'America*, Padova, 1977, pag. 10.

² K. POPPER, *La società aperta e i suoi nemici*, Roma, 2002, pag. 20-160-429.

relativista puro di Weimar, che non prevedeva la possibilità di dotarsi di normative di protezione se non quando vi sia una violazione delle regole del gioco con ricorso alla violenza, perché in tali sistemi è così ampia la fiducia nella libertà da ritenere metabolizzabile anche l'opposizione più radicale ed eversiva; e quello di "Democrazia protetta" affermato solennemente nel testo costituzionale di Bonn in cui "la prevalenza delle concezioni democratiche non ammette il mutamento in via legale dei principi liberali dello Stato"³.

La *Democrazia protetta* consisterebbe pertanto in un insieme di "regole che vietano e sanzionano i comportamenti volti a scardinare la Costituzione stessa"⁴.

Già l'idea di Costituzione, e ancor più quella di Costituzione rigida, porta con sé un'idea di autodifesa dell'ordinamento e una volontà di perpetuarsi⁵.

Data la varietà delle disposizioni costituzionali coinvolte, è utile classificare, secondo uno schema a tre, le soglie progressive di protezione del sistema, per cui avremo:

- *La protezione della rappresentanza*, in cui si intende proteggere l'ordinamento fin dalla fase della creazione del consenso e della sua trasformazione in seggi nelle assemblee elettive. In questa ipotesi, l'elemento più qualificante e discriminante è costituito dall'apposizione di limiti ai partiti politici rispetto alle finalità perseguite.

³ S. MAZIN MAESTRELLI, *Il partito politico nella giurisprudenza del Tribunale costituzionale federale tedesco* Milano, 1991, pag. 4-27.

⁴ L. MORBIDELLI, *Le dinamiche della Costituzione*, (in Morbidelli-Pegoraro- Reposo-Volpi, *Diritto costituzionale italiano e comparato*), Bologna, 1997, pag. 148.

⁵ G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, Padova, 2004, pag. 180.

Questo tipo di limitazione è strutturalmente diverso e molto più pregnante di quelli che impongono una democraticità interna o dei vincoli rispetto al finanziamento pubblico.

Mentre questi ultimi 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.

Inoltre, la limitazione dei fini è considerata protezione quando le fattispecie sono dettagliate o quando sono comunque presenti altri elementi, indice di una volontà di protezione dell'ordinamento, come: la competenza di un organo di sciogliere i partiti politici o di farne decadere i rappresentanti; la presenza di un giuramento obbligatorio per l'entrata in carica dei deputati; l'esistenza di una disposizione che introduca la fattispecie di "abuso dei diritti" da parte del cittadino, riferito al diritto di associazione in partiti; la presenza di una disposizione che riconosca il diritto di resistenza, inteso come il diritto dei cittadini di esprimersi contro comandi legali, ma illegittimi, provenienti da organi dello Stato.

- *La protezione dell'accesso all'Esecutivo*, in cui si intende proteggere il sistema dall'accesso al Governo di alcune forze politiche o da decisioni che esse possano prendere una volta giunte al Governo. Essa viene effettuata o attraverso la previsione di una formula di giuramento del Capo dello Stato, con la quale egli si impegna a rispettare la Costituzione e a difenderla da eventuali nemici; oppure attraverso la previsione di un obbligo di giuramento da parte dei membri del Governo.

- *La protezione della Costituzione*, invece, mira a particolari protezioni della Costituzione, mediante la previsione di procedimenti aggravati o super-

aggravati per la sua riforma o per la modifica di singole parti riguardanti, ad esempio, i diritti e le libertà fondamentali.⁶

Nel corso del lavoro si è deciso di svolgere l'analisi di una serie di vicende giudiziarie, in particolare attraverso un'ottica comparata, che hanno portato allo scioglimento di alcuni importanti partiti quali Batasuna in Spagna, il *Refah Partisi* in Turchia e, da un punto di vista storico per quanto riguarda l'Italia, la formazione politica Ordine Nuovo. Uno studio riguardante i partiti antisistema non ha potuto evitare di volgere lo sguardo anche ad un sistema classico di democrazia protetta quale quello tedesco, cercando di comprendere quali sono state, recentemente, le misure adottate nei confronti delle formazioni politiche di estrema destra che stanno proliferando nei *Länder* della Germania Orientale.

L'interrogativo di fondo, al quale si cercherà di dare risposta riguarda le democrazie contemporanee e la loro possibilità di difendersi dagli attacchi che ricevono cercando di comprendere se tale difesa può avvenire dal loro interno, attraverso gli strumenti che la stessa democrazia offre, o se vi è la necessità di un intervento di tutela *ab externo*?

Si proverà a comprendere, in altre parole, se la democrazia per contrastare i programmi che mirano alla sua distruzione, o per impedire il ricorso ad un metodo antidemocratico, può utilizzare "solamente" l'insieme delle libertà pubbliche o può invece avvalersi di un intervento che stabilisca chi può partecipare al libero gioco democratico e chi ne deve rimanere escluso.

⁶ S. CECCANTI, *Le democrazie protette e semi-protette da eccezione a regola*, Torino, 2004, pag. 6-8-12.

CAPITOLO I:

LE FORMAZIONI POLITICHE CHE APPOGGIANO IL FONDAMENTALISMO ISLAMICO: LA MESSA AL BANDO DEL PARTITO TURCO DELLA PROSPERITA'

1.1 - Le vicende che hanno condotto allo scioglimento del *Refah Partisi* (Partito della Prosperità)

Il *Refah Partisi*, il partito della prosperità, è un partito politico turco che fonda la sua esistenza su principi islamici⁷.

La sua vicenda politica inizia nel 1983 con la partecipazione alle elezioni legislative e comunali.

⁷ Principio ispiratore e regolatore della società islamica è la religione, più precisamente l'assoluta credenza nella rivelazione divina apportata da Maometto e depositata da lui nel Corano. Le fonti della legge islamica sono il Corano, la Summa (tradizione), Consensus Omnium e l'Analogia. Le prescrizioni fondamentali di Maometto sono 5:

- 1- la professione di fede nel monoteismo e nella profezia
- 2- la preghiera pubblica, che deve essere fatta cinque volte nella giornata
- 3- il digiuno, che consiste nell'astenersi, durante il Ramadan, dal mangiare, bere, fumare, avere rapporti sessuali dall'alba al tramonto.
- 4- La decima o purificazione, il precetto dell'elemosina volontaria
- 5- Il pellegrinaggio. Ogni musulmano è tenuto a fare almeno una volta nella vita il pellegrinaggio alla Mecca.

Altro elemento importante è la guerra santa *jihad*, che letteralmente vuol dire "sforzo". Diviene obbligo personale solo in caso di aggressione. E' un attacco verso gli infedeli che deve essere preceduto da un chiaro invito a convertirsi. Solo dopo un esplicito rifiuto a convertirsi o a sottomettersi si deve procedere all'attacco. I giudici giudicano secondo una legge direttamente divina. E' un sistema di diritto penale primitivo, manca l'appello, il giudice giudica in prima e unica istanza.

Nel 1995 diventa il primo partito turco con il 22% dei voti alle elezioni legislative aggiudicandosi 158 seggi alla Grande Assemblea Nazionale⁸.

Il 28 giugno 1996 sale al potere con un governo di coalizione, con il partito Doğru Yol, di tendenza di centro destra.

Il 28 maggio del 1997, viene intrapreso, davanti alla Corte Costituzionale Turca, contro il *Refah Partisi*, un procedimento volto allo scioglimento del partito. Il promotore di quest'azione, il Procuratore generale della Corte di Cassazione, riteneva che il partito andasse contro i principi di laicità dello Stato. A sostegno della sua tesi adduceva diverse prove a carico di dirigenti e membri del partito.

In primo luogo sosteneva che l'obbligo di portare il foulard islamico nelle scuole pubbliche e nei locali dell'amministrazione pubblica, fortemente affermato dal presidente e dagli altri dirigenti del *Refah Partisi*, era in aperto contrasto con i principi di laicità dello Stato, in particolare con l'articolo 2 della Costituzione Turca⁹, così come, tra l'altro, aveva più volte affermato la stessa Corte Costituzionale.

Inoltre la tendenza e l'obiettivo di abolire il sistema laico¹⁰ statale erano stati esplicitamente espressi dal presidente del partito Necmettin Erbakan, il quale, in occasione di una riunione relativa ad una revisione costituzionale,

⁸ La Grande Assemblea Nazionale si compone, in totale, di 450 seggi..

⁹ Articolo 2 *Le caratteristiche della Repubblica:* " La Repubblica di Turchia è uno Stato di diritto democratico, laico e sociale, rispettoso dei diritti dell'uomo in uno spirito di pace sociale, di solidarietà nazionale e di giustizia, unito al nazionalismo di Atatürk e rifacendosi ai principi fondamentali enunciati nella premessa".

¹⁰ Per sistema laico si intende, un sistema dove lo Stato si fa carico di proteggere l'interesse religioso dei cittadini contro ogni forma di confessionismo o contro ogni progetto etico religioso mirante ad ostacolare l'esercizio della libertà religiosa.

aveva suggerito ai fedeli di ciascun movimento religioso di seguire le proprie regole religiose e non quelle della Repubblica.

Lo stesso presidente Necmettin Erbakan, il 13 aprile del 1994, durante una seduta della Grande Assemblea Nazionale, aveva posto, al suo gruppo parlamentare, la questione se il cambiamento dell'ordine sociale, come previsto dal suo partito politico, sarebbe stato "pacifico o violento", "in dolcezza o nel sangue"¹¹.

Necmettin Erbakan aveva più volte invitato tutti i musulmani ad aderire al suo partito perché sarebbe stato il solo in grado di meglio instaurare la supremazia del Corano e di portare alla conclusione della guerra santa.

La preoccupazione del Procuratore generale della Corte di Cassazione si fondava anche su alcuni discorsi pubblici pronunciati da numerosi membri del partito, compresi quelli che rivestivano funzioni ufficiali importanti, con i quali si raccomandava la sostituzione del sistema politico laico con quello teocratico¹².

In questi discorsi veniva spesso auspicata, anche attraverso azioni violente, l'eliminazione degli oppositori al progetto. Nello stesso senso si era espresso, davanti ai giornalisti, un deputato del *Refah Partisi* Ibrahim Halil

¹¹ Cfr. sent. Corte Europea dei diritti dell'uomo, *Affaire Refah Partisi (Parti de la Prospérité) et autres c. Turquie*, Strasburgo 31 luglio 2001, Requêtes n° 41340/98, 41342/98, 41343/98, 41344/98 paragrafo 11.

¹² Sistema politico in cui si ha la subordinazione del potere temporale a quello spirituale. In un regime di Teocrazia allo Stato è precluso ogni ingerenza nei confronti delle persone, dei beni e di quanto ricade" in protestate Ecclesiae" mentre al potere spirituale non è precluso l'intervento nella sfera temporale. Infine lo Stato è al servizio della Chiesa, tanto per combattere i suoi nemici esterni quanto per assicurare all'interno il mantenimento dell'ortodossia reprimendo ogni episodio di dissenso religioso.

Çelik, il quale prospettava una situazione violenta e sanguinosa in caso di scioglimento delle scuole religiose e nel caso in cui venisse bloccata l'affermazione della legge islamica.

Successivamente, il 5 agosto 1997, il Procuratore generale presentò ulteriori osservazioni alla Corte Costituzionale.

Rifacendosi alla Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e alla giurisprudenza dei tribunali nazionali in materia di diritto costituzionale, la procura sosteneva che nessuno Stato è obbligato a tollerare l'esistenza di partiti politici miranti alla distruzione della democrazia e del principio della preminenza del diritto¹³.

Inoltre, avendo il *Refah Partisi* espresso esplicitamente l'intenzione di sostituire la legislazione della Repubblica con la *Sharia*¹⁴, e di imporre un regime teocratico, instaurando un regime multigiuridico, nel quale ognuno sarebbe guidato da un ordine giuridico conforme alle proprie convinzioni religiose, aveva mostrato l'incompatibilità dei suoi obiettivi con le esigenze di una società democratica.

A seguito delle prime accuse, mosse il 28 maggio 1997 al partito, il 4 agosto 1997 i rappresentanti del *Refah Partisi* presentarono le loro difese, fondate, soprattutto, sui testi internazionali per la protezione dei diritti dell'uomo.

In particolare fecero riferimento agli articoli 10 e 11 della Convenzione Europea dei diritti dell'uomo¹⁵, affermando che lo scioglimento del partito non si rendeva necessario all'interno di un sistema democratico

¹³ Cfr. sentenza Corte Europea, *Affaire Refah Partisi*, *op. cit.* paragrafo 18.

¹⁴ Legge religiosa e civile derivata dal Corano e dalla Summa, cioè dalla prassi di Maometto, fissata nei primi secoli dell'Islam, ma suscettibile di differenti interpretazioni.

¹⁵ Articolo 10 *Libertà di espressione*: "1. Ogni persona ha diritto alla libertà di espressione. Tale diritto include la libertà di opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o

I rappresentanti del partito si opponevano alla tesi secondo la quale il partito stesso era il “centro” delle attività che attentavano alla natura laica della Repubblica; secondo la loro opinione non esistevano criteri per qualificare un partito come “centro di attività contrarie alla Costituzione”; mancava inoltre una notifica di ammonimento al *Refah Partisi* per le eventuali “attività contrarie alla Costituzione”, precludendo allo stesso la possibilità di richiamare i propri membri colpevoli di aver violato le disposizioni del codice penale¹⁶. Ancora la procura, a detta dei rappresentanti dei ricorrenti, nei suoi richiami a Necmettin Erbakan sull’illecito uso della forza nel suo piano politico e sulle violazioni dei principi di laicità, aveva invocato semplici

idee senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche e senza considerazione di frontiera. Il presente articolo non impedisce agli Stati di sottoporre ad un regime di autorizzazione le imprese di radiodiffusione, di cinema o di televisione. 2. L’esercizio di queste libertà, poiché comporta doveri e responsabilità, può essere sottoposto alle formalità, condizioni, restrizioni o sanzioni che sono previste dalla legge e che costituiscono misure necessarie, in una società democratica, per sicurezza nazionale, per l’integrità territoriale o per la pubblica sicurezza, per la difesa dell’ordine e per la prevenzione dei reati, per la protezione della salute o della morale, per la protezione della reputazione o dei diritti altrui, per impedire la divulgazione di informazioni riservate o per garantire l’autorità e l’imparzialità del potere giudiziario”. Articolo 11 *Libertà di riunione e di associazione*: “ 1.Ogni persona ha diritto alla libertà di riunione pacifica e alla libertà d’associazione, ivi compreso il diritto di partecipare alla costituzione di sindacati e di aderire ad essi per la difesa dei propri interessi. 2. L’esercizio di questi diritti non può essere oggetto di restrizioni diverse da quelle che sono stabilite dalla legge e costituiscono misure necessarie, in una società democratica, per sicurezza nazionale, per la pubblica sicurezza, per la difesa dell’ordine e la prevenzione dei reati, per la protezione della salute o della morale e per la protezione dei diritti e delle libertà altrui. Il presente articolo non vieta che restrizioni legittime siano imposte all’esercizio di questi diritti da parte dei membri delle forze armate, della polizia o dell’amministrazione dello stato”.

¹⁶ Cfr. sentenza Corte Europea, *Affaire Refah Partisi*, *op. cit.*, paragrafi 13, 14, 15, 16 e 17.

estratti dei suoi discorsi, rimaneggiandone il senso, senza tener conto dell'insieme di tali interventi.

Questi discorsi, inoltre, secondo i rappresentanti, erano coperti dall'immunità parlamentare, della quale beneficiava Necmettin Erbakan. Nel ripetere le loro osservazioni relative al caso, i rappresentanti del *Refah Partisi*, continuarono ad affermare l'insussistenza delle ragioni di scioglimento del partito fondate sul comma 2 dell'articolo 11 della Convenzione sui diritti dell'uomo. Sostennero inoltre l'inapplicabilità dell'articolo 17 della stessa Convenzione, non avendo il *Refah Partisi* nessun punto in comune con le formazioni politiche miranti all'instaurazione di un regime autoritario.

1.2: La sentenza della Corte Costituzionale Turca di messa al bando del *Refah Partisi* dovuta alla reiterata violazione dei principi democratici

Il 16 gennaio 1998, la Corte Costituzionale Turca pronuncia lo scioglimento del *Refah Partisi*, motivandolo con la considerazione che tale formazione politica era diventata il "centro delle attività contrarie al principio di laicità", conformemente all'articolo 103 della legge 2820 e agli articoli 68 e 69 della Costituzione¹⁷.

Questa pronuncia è stata anticipata dalla sentenza del 9 gennaio 1998, con la quale la Corte Costituzionale, riferendosi all'articolo 68 della Costituzione

¹⁷ "Partant, il faut prononcer la dissolution du parti défendeur *Refah Partisi*, conformément à l'article de loi n° 2820 et aux articles 68 et 69 de la Constitution". Così si esprimeva la Corte Costituzionale Turca.

turca¹⁸, dichiara incostituzionale il comma 2 dell'articolo 103 della legge 2820 per la regolamentazione dei partiti politici¹⁹, annullandolo. Questa disposizione, combinata con l'articolo 101, lettera d) della stessa legge²⁰, prevedeva che per considerare un partito come il "centro dell'attività contro i principi elementari della Repubblica", era necessario che i suoi membri fossero stati tutti condannati penalmente.

Secondo la Corte Costituzionale, questa limitazione prescritta dalla legge non copriva tutti i casi contrari ai principi della Repubblica.

Nella sua sentenza, la Corte Costituzionale respinse le eccezioni preliminari sollevate dal *Refah Partisi*, considerando che l'immunità parlamentare dei deputati, dei quali vennero menzionate le dichiarazioni nell'inchiesta del 21 maggio 1997, non aveva nessun effetto sull'esame della

¹⁸ Articolo 68 *Diritto di fondare dei partiti politici, di aderirvi e di dimettersi*, comma 4: (...) lo statuto, il regolamento e le attività dei partiti politici non possono essere contrari all'indipendenza dello Stato, alla sua integrità territoriale e a quella della sua nazione, ai diritti dell'uomo, ai principi di uguaglianza e della preminenza del diritto, alla sovranità nazionale, o ai principi della Repubblica democratica e laica. Non possono essere fondati partiti politici che abbiano per fine di preconizzare e di instaurare il dominio di una classe sociale o di un gruppo, o di una qualsiasi dittatura (...)."

¹⁹ Il paragrafo 2 dell'articolo 103 esigeva di utilizzare la procedura prevista dall'articolo 101, lettera d), quando si trattava di esaminare se un partito politico era diventato il centro di attività contrarie alla Costituzione.

²⁰Articolo 101: "La Corte Costituzionale pronuncia lo scioglimento del partito politico: (...) nel caso in cui degli atti a violazione delle disposizioni del capitolo 4 di questa legge fossero stati commessi da organi, autorità o consigli diversi da quelli menzionati nel punto I b), il Procuratore della Repubblica, entro i due anni dal momento dell'avverarsi dell'atto, esigerà per iscritto l'esclusione definitiva del partito dei membri che saranno stati condannati per aver compiuto atti o fatto dichiarazioni in violazione delle disposizioni del capitolo 4".

richiesta di scioglimento di un partito politico e della decadenza provvisoria dei suoi membri di certi diritti politici.

Secondo la Corte, il principio di laicità, garantito in Turchia sul piano costituzionale, in ragione dell'esperienza storica del paese e della combinazione del regime democratico con le regole della *Sharia*, impedisce allo Stato di manifestare una preferenza per una religione precisa e costituisce il fondamento della libertà di coscienza e di uguaglianza dei cittadini davanti alla legge oltre ad essere condizione indispensabile della democrazia.

Nella stessa sentenza della Corte si enuncia il principio di laicità, definendolo come una maniera di vivere che, dopo la distruzione del dogmatismo del Medioevo, costituisce il fondamento della supremazia della ragione, un modo di concepire la libertà, la democrazia, la nazionalizzazione, l'indipendenza, la sovranità nazionale e l'ideale dell'umanità sviluppato alla luce della scienza.

In un regime laico, la religione, essendo preservata da una sua politicizzazione, non potrà essere la fonte delle disposizioni del pubblico potere.

La laicità è un principio che offre all'individuo la possibilità di affermare la sua personalità, gli garantisce piena libertà di pensiero, realizza la distinzione tra la politica e la credenza religiosa, rendendo effettiva la libertà di coscienza e di religione.

Questo non sarebbe assicurato da una società fondata sulla religione, il cui funzionamento sarebbe completamente caratterizzato da pensiero e regole religiose.

Uno Stato laico e democratico non potrebbe fare alcuna discriminazione verso gli individui sulla base delle loro credenze religiose.

La Corte Costituzionale invocò le disposizioni costituzionali, che imponevano il rispetto della laicità ai diversi organi del potere politico, e le numerose disposizioni della legislazione interna, che obbligavano i partiti

politici ad applicare il principio di laicità nei diversi campi della vita politica e sociale.

Infatti i partiti politici sono considerati come elementi indispensabili della vita politica e democratica, anche se questo non significa che possono godere di una libertà assoluta.

La libertà di costituzione e di regolazione, di cui beneficiano i partiti politici, è comunque limitata dalla Costituzione. Questa limitazione è una necessità dettata dal carattere democratico dello Stato di diritto, così come è stabilito nell'articolo 2 della Carta Fondamentale.

Il fatto di attribuire allo Stato il diritto di controllare e di sorvegliare le questioni religiose, non può essere considerato come un'ingerenza contraria alle esigenze della società democratica.

La stessa Corte, si era già trovata a valutare il valore nazionale della laicità, delle sue descrizioni giuridiche, sociali e politiche, e dei suoi principi costituzionali, in particolare, nella sentenza n°7/1 del 21 maggio 1971, relativa allo scioglimento del partito Milli Nizam.

La politica e i comportamenti del *Refah Partisi* andavano contro questi principi di laicità e democraticità dello stato di diritto. L'imposizione dell'utilizzo di foulard nelle università e negli uffici pubblici, andava contro la libertà di religione degli individui, che dovrebbe invece essere tutelata dallo Stato.

Nel discorso del 14 dicembre 1995, precedente alle elezioni legislative, Necmettin Erbakan aveva dichiarato quanto segue: "I rettori delle università s'inchineranno davanti al velo quando il *Refah Partisi* sarà al potere"²¹.

Esprimere in questo modo la sua religione significava esercitare una certa pressione sulla gente che non seguiva questa pratica, creando così una discriminazione fondata sulla religione e sulla credenza.

²¹ Cfr. sentenza Corte Europea, *Affaire Refah Partisi*, *op. cit.*, paragrafo 25.

Anche il sistema multigiuridico, proposto dallo stesso presidente, non si riferisce affatto alla libertà di concludere dei contratti, come sosteneva il *Refah Partisi*, ma porta a stabilire una concreta distinzione fra i cittadini secondo la loro religione e la loro credenza.

Tutto ciò porta all'instaurazione di un regime teocratico.

Secondo la Corte Costituzionale Turca non deve essere sottovalutata l'incitazione della popolazione alla guerra santa (*jihad*), da parte degli esponenti del *Refah*, la quale va contro i principi di laicità della Repubblica Turca.

Su questo punto la corte Costituzionale fa riferimento al discorso del deputato del dipartimento di Rize, Sevki Yilmaz, il quale in un discorso pubblico, aveva chiaramente sollecitato la popolazione a dichiarare la *jihad* ed aveva difeso l'introduzione della legge islamica.

Nel suo discorso pubblico dell'aprile 1994 egli dichiarò: "Assolutamente chiederemo conto a quelli che si discostano dai precetti del Corano, a quelli che privano il messaggero di Allah della sua competenza nel paese".

In un altro discorso pubblico, tenuto sempre nel mese di aprile del 1994, Sevki Yilmaz si era espresso così: "Nell'Aldilà sarete convocati con i dirigenti che avrete scelto in questa vita (...). Avete esaminato fino a che punto il Corano è applicato in questo paese? Io ho fatto il conto.

Soltanto il 39% delle regole del Corano sono applicate in questo paese. 6500 versetti sono gettati nel dimenticatoio (...). Tu fondi una scuola coranica, tu costruisci un focolare, tu sovvenzioni l'istruzione di un bambino, tu insegni, tu preghi (...). Tutto ciò non fa parte del capitolo della *jihad*, ma di quello del *salih di amel-i* (attività del periodo di pace). Si chiama *jihad* la ricerca

del potere per l'avvento della giustizia, per la propagazione della giustizia, per la glorificazione della parola di Allah (...)"²².

Tramite sentenza del 13 gennaio 1997, il comitato dei ministri (dove i membri del *Refah Partisi* erano maggioritari) aveva riorganizzato le ore di lavoro negli stabilimenti pubblici in funzione del digiuno del Ramadan. Il Consiglio di Stato annullò il provvedimento per attacco al principio di laicità. La Corte Costituzionale ricordò che, nella sua decisione, stava prendendo in considerazione i testi internazionali che riguardavano la protezione dei diritti dell'uomo, ivi compresa la Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo.

La Corte invocò ancora le restrizioni previste dal secondo comma dell'articolo 11 e dall'articolo 17 della Convenzione²³.

Fece osservare, in questo contesto, che i dirigenti e i membri del *Refah Partisi* utilizzavano i diritti e le libertà democratici per sostituire l'ordine democratico con un sistema fondato sulla *Sharia*.

Secondo la Corte, quando un partito politico persegue delle attività che mirano a mettere fine all'ordine democratico e utilizzano la propria libertà di espressione per incitare all'azione in questo senso, la Costituzione e le norme nazionali a salvaguardia dei diritti dell'uomo autorizzano il suo scioglimento.

²² Per il discorso completo vedi, sentenza Corte Europea, *Affaire Refah Partisi*, *op. cit.*, paragrafo 25.

²³ Articolo 17 *Divieto dell'abuso del diritto*: "Nessuna disposizione della presente Convenzione può essere interpretata come implicante il diritto di uno Stato, un gruppo o un individuo di esercitare un'attività o compiere un atto che miri alla distruzione dei diritti o delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione o porre a questi diritti e a queste libertà limitazioni più ampie di quelle previste in detta Convenzione".

La Corte Costituzionale ricordò che le dichiarazioni pubbliche dei dirigenti del *Refah Partisi* e cioè quelle di Necmettin Erbakan, Sevkettin K. E Ahmet T., avevano messo in primo piano direttamente la responsabilità del *Refah Partisi* relativamente alla costituzionalità delle sue attività.

La Corte espone, quindi, che le dichiarazioni pubbliche fatte dai deputati Sevki Y., Hasan H.Y. e Halil I.C., e dal sindaco Sukru Karatepe, avevano posto l'accento sulla responsabilità del *Refah Partisi* in quanto quest'ultimo non aveva per nulla reagito contro le dichiarazioni e non se ne era affatto discostato, per lo meno non prima dell'avvio della procedura di scioglimento.

D'altronde, la Corte Costituzionale decise, a titolo di sanzione accessoria, di far decadere Necmettin Erbakan, Sevkettin K., Ahmet T., Sevki Y., Hasan H.Y. e Halil I.C., dalla loro qualità di deputati, in applicazione dell'articolo 84 della Costituzione²⁴.

La Corte constatò che queste persone avevano causato, con i loro atti e propositi, lo scioglimento del *Refah Partisi*.

²⁴ Articolo 84 *Decadenza dalla qualifica di deputato*: "La Grande Assemblea Nazionale di Turchia riunita in assemblea plenaria delibera sulla decadenza dalla qualifica di deputato. Nel caso in cui la decadenza risulta da una condanna definitiva o da un'interdizione, essa ha effetto dalla notifica della decisione giudiziaria definitiva all'assemblea plenaria. Tale organo può pronunciare a maggioranza assoluta del numero totale dei seggi la decadenza dalla qualifica di deputato contro il deputato che si astiene, senza motivo e senza autorizzazione, dal prendere parte ai lavori dell'Assemblea per un totale di cinque giorni di riunione nel corso di un mese, dopo che l'Ufficio presidenziale dell'Assemblea avrà stabilito questa circostanza. Il deputato che è indicato nella decisione della Corte Costituzionale, che pronuncia lo scioglimento definitivo di un partito politico, come colui che ha provocato questo scioglimento per le sue dichiarazioni o le sue attività, cessa d'avere la qualifica di deputato dalla data di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale della decisione motivata della Corte. La presidenza della Grande Assemblea Nazionale di Turchia dà immediatamente seguito a questa decisione e ne informa l'assemblea plenaria".

La Corte vietò loro, in virtù dell'articolo 69, comma 8 della stessa legge, di essere membri fondatori, adepti, dirigenti o commissari per conto di un altro partito politico nell'arco di tempo di cinque anni.

Nelle loro opinioni dissidenti, i giudici Hasim K. E Sacit Adali considerarono, fra l'altro, che lo scioglimento del *Refah Partisi* non era conforme né alle disposizioni della Convenzione, né alla giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'uomo in materia di scioglimento dei partiti politici.

Essi ricordarono come i partiti politici che non sostenevano l'uso della violenza avrebbero dovuto poter esistere sulla scena politica e che le idee stabilizzanti o persino "scioccanti" sarebbero dovute essere discusse in un sistema pluralista²⁵.

Questa sentenza fu pubblicata sul Giornale Ufficiale il 22 febbraio 1998.

²⁵ Cfr. sentenza Corte Europea, *Affaire Refah Partisi*, *op. cit.*, paragrafo 30.

1.3 - Il ricorso dei dirigenti del *Refah Partisi* alla Corte europea dei diritti dell'uomo

L'ex premier Necmettin Erbakan, leader del partito turco *Refah Partisi*, fondato nel 1983 e sciolto dalla Corte Costituzionale Turca nel 1998 per la violazione dei principi dello stato laico fondato da Atatürk²⁶, e i suoi dirigenti, sono ricorsi alla Corte europea dei diritti dell'uomo.

²⁶ Padre della Repubblica ed autore di una serie di innovazioni. Nel 1919 partecipò alla lotta per l'indipendenza della Turchia e si dimise dall'esercito. Nel 1921 venne nominato presidente

dell'autoproclamato parlamento turco, diventando nel 1923 il primo Presidente della Repubblica turca, ruolo che ricoprì fino alla sua morte, nel 1938. Le riforme di Atatürk ebbero carattere rivoluzionario, allo scopo di "civilizzare", cioè "europeizzare" e "laicizzare" la Turchia. La via che scelse fu quella di nazionalizzare la religione per controllarla. Iniziò così una stagione di riforme che vide, da un lato, la sistematica demolizione di molti degli istituti giuridici e sociali dell'Impero Ottomano, dall'altro, l'introduzione di una serie di innovazioni che resero la Turchia una delle nazioni più all'avanguardia nel diritto e nell'emancipazione sociale. Ai dieci anni successivi alla nascita della Repubblica, risalgono, infatti, l'abolizione del fez, la soppressione di tutte le caste sociali e religiose, l'adozione della scrittura. Particolare attenzione venne rivolta all'emancipazione delle donne, vero motore della società turca, fino a quel momento, però, relegate nell'isolamento degli harem. Venne così introdotto l'istituto del divorzio e la possibilità per le donne di poter votare e di essere candidate al parlamento. Venne inoltre proibito l'uso del velo. Atatürk, letteralmente "Padre della Turchia", diede inizio ad una nuova politica internazionale votata ai principi della pace e della non aggressione nei confronti degli altri popoli.

L'impugnazione della sentenza della Corte Costituzionale Turca si fondava sulla violazione degli articoli 9, 10, 11, 14, 17 e 18 della Convenzione Europea per la tutela dei diritti dell'uomo²⁷.

²⁷ Articolo 9 *Libertà di pensiero, di coscienza e di religione*: "Ogni persona ha diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione; tale diritto include la libertà di cambiare religione o credo, così come la libertà di manifestare la propria religione o il proprio credo individualmente o collettivamente, in pubblico o in privato, mediante il culto, l'insegnamento, le pratiche e l'osservanza dei riti..

La libertà di manifestare la propria religione o il proprio credo non può essere oggetto di restrizioni diverse da quelle che sono stabilite dalla legge e costituiscono misure necessarie, in una società democratica, per la pubblica sicurezza, la protezione dell'ordine, della salute o della morale pubblica, o per la protezione dei diritti e della libertà altrui". Articolo 10 *Libertà di espressione*: "Ogni persona ha diritto alla libertà di espressione. Tale diritto include la libertà d'opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche e senza considerazione di frontiera. Il presente articolo non impedisce agli Stati di sottoporre ad un regime di autorizzazione le imprese di radiodiffusione, di cinema o di televisione. L'esercizio di queste libertà, poiché comporta doveri

e responsabilità, può essere sottoposto alle formalità, condizioni, restrizioni o sanzioni che sono previste dalla legge e che costituiscono misure necessarie, in una società democratica, per sicurezza nazionale, per l'integrità territoriale o per la pubblica sicurezza, per la difesa dell'ordine e per la prevenzione dei reati, per la protezione della salute o della morale, per la protezione della reputazione o dei diritti altrui, per impedire la divulgazione di informazioni riservate o per garantire l'autorità e l'imparzialità del potere giudiziario". Articolo 11 *Libertà di riunione e di associazione*: "Ogni persona ha diritto alla libertà di riunione pacifica e alla libertà d'associazione, ivi compreso il diritto di partecipare alla costituzione di sindacati e di aderire ad essi per la difesa dei propri interessi. L'esercizio di questi diritti non può essere oggetto di restrizioni diverse da quelle che sono stabilite dalla legge e costituiscono misure necessarie, in una società democratica, per sicurezza nazionale, per la pubblica sicurezza, per la difesa dell'ordine e la prevenzione dei reati, per la protezione della salute o della morale e per la protezione dei diritti e delle libertà altrui. Il presente articolo non vieta che restrizioni legittime siano imposte all'esercizio di questi diritti da parte dei membri delle forze armate, della polizia o dell'amministrazione dello stato". Articolo 14 *Divieto di discriminazione*: "Il

In particolar modo i dirigenti del *Refah Partisi* fondavano le loro tesi difensive sulla violazione dell'articolo 11, relativo alla libertà di associazione, che nei suoi passaggi, si presenta in questo modo:

A. "Ogni persona ha diritto alla libertà di riunione pacifica e alla libertà di associazione (...)

B. L'esercizio di questi diritti non può essere oggetto di altre restrizioni se non quelle che, previste dalla legge, costituiscono delle misure necessarie, in una società democratica, alla sicurezza nazionale, alla sicurezza pubblica, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione del crimine (...) o alla protezione dei diritti e libertà altrui (...)"

Gli esponenti politici sostengono che lo scioglimento del *Refah Partisi* e le misure che accompagnano quest'atto, possono essere considerate un'ingerenza nell'esercizio del diritto alla libertà di associazione dei ricorrenti, così come garantito dalla Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo.

L'intervento dello Stato Turco nei confronti del Partito della prosperità non può entrare, secondo dei leader politici condannati, nell'ipotesi prevista

godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione deve essere assicurato senza nessuna discriminazione, in particolare quelle fondate sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita o ogni altra condizione". Articolo 17 *Divieto dell'abuso del diritto*: "Nessuna disposizione della presente Convenzione può essere interpretata come implicante il diritto per uno Stato, un gruppo o un individuo di esercitare un'attività o compiere un atto che miri alla distruzione dei diritti o delle libertà riconosciute nella presente Convenzione o porre a questi diritti e a queste libertà limitazioni più ampie di quelle previste in detta Convenzione". Articolo 18 *Restrizione dell'uso di restrizioni ai diritti*: "Le restrizioni che, in base alla presente Convenzione, sono poste a detti diritti e libertà possono essere applicate solo allo scopo per cui sono state previste".

dal comma 2 dell'art. 11 di legittima ingerenza volta alla salvaguardia della società democratica.

I ricorrenti sostengono, infatti, che i criteri applicati dalla Corte Costituzionale Turca per stabilire che il *Refah Partisi* era diventato il centro di attività anticostituzionali, erano ben più ampi di quelli previsti dalla legge sul regolamento dei partiti politici (legge n°2820), le cui disposizioni pertinenti su questo punto, contenute nell'articolo 103, comma 2, sono state annullate con una sentenza intervenuta nello stesso periodo in cui la Corte Costituzionale Turca dichiarava lo scioglimento del *Refah Partisi*²⁸.

I ricorrenti, comunque, non mettono in discussione la legalità della procedura di scioglimento nei confronti del partito turco, riconoscendo che questa possibilità è prevista dalla Costituzione.

Il presidente e i dirigenti del *Refah Partisi* ammettono, in linea di massima, che la protezione della sicurezza pubblica e dei diritti e libertà altrui, così come la prevenzione del crimine, possano essere condizionati dalla salvaguardia del principio di laicità, che la Costituzione Turca eleva a principio fondamentale dell'ordinamento.

Rilevano infatti che, nella fattispecie, la Corte Costituzionale ha fondato la sua sentenza sulle dichiarazioni di uomini politici legittimamente eletti in seguito a elezioni democratiche, e che le loro affermazioni sono da inserire nel quadro dell'immunità parlamentare. I ricorrenti fanno rilevare che il partito non ha mai contestato l'importanza vitale del principio di laicità per la repubblica di Turchia e la società turca nel suo insieme.

Essi fanno osservare che questo principio è esplicitamente ripreso nel programma del *Refah Partisi* e ricusano quindi le accuse mosse dalla Corte

²⁸ Sentenza della Corte Costituzionale Turca del 9 gennaio 1998, con la quale si dichiara incostituzionale il comma 2 dell'articolo 103 della legge 2820.

Costituzionale, secondo la quale le dichiarazioni dei responsabili del loro partito non avrebbero rispettato questo principio.

Secondo i ricorrenti, il Governo Turco avrebbe richiamato alcune affermazioni dopo averle estrapolate dal contesto in cui si svolgevano. I ricorrenti fanno osservare che il *Refah Partisi* è stato al potere in piena legalità per un anno, dal giugno 1996 al luglio 1997.

Il secondo richiedente Necmettin Erbakan ricoprì, durante tutto questo periodo, la carica di Primo Ministro.

Il loro programma di governo fu formato attraverso la coalizione con il partito di Doğru Yol (Partito della Giusta Via).

Va ricordato che la coalizione tra i due partiti fu facilitata dal “fatto che la Turchia è uno stato civile, democratico, laico e sociale” e dai “principi kêmalisti”. Questo programma non solo non conteneva nessun richiamo alla violazione dei principi di laicità e democraticità, né esprimeva la volontà di operare una qualsiasi modifica delle strutture statale e politica della Turchia, ma proponeva di migliorare le garanzie riguardanti i diritti e le libertà fondamentali e le regole democratiche.

I ricorrenti sostengono che il *Refah Partisi*, se ha attaccato, in un’ottica riformatrice, alcune implicazioni del principio di laicità in Turchia nel nome del rispetto della libertà di coscienza e della libertà di espressione, non ha mai predicato la rottura con questo principio e non ha voluto rappresentare un momento di rottura con l’ordinamento costituzionale turco.

D’altronde, l’applicazione del concetto di laicità, così come è operata in Turchia, è oggetto di dibattiti interni e provoca critiche da parte di autorità giudiziarie di alto livello, nell’ottica generale di difesa dei diritti dell’uomo.

I ricorrenti sostengono che la libertà di espressione dei tre deputati del partito è stata infranta in seguito all’annullamento del loro mandato di deputato in ragione di dichiarazioni pronunciate all’interno del Parlamento.

Secondo i ricorrenti, esiste una contraddizione fra le argomentazioni del Procuratore generale della Corte di Cassazione relative al carattere delittuoso dei propositi degli stessi ricorrenti e la tesi del Governo secondo la quale lo scioglimento del *Refah Partisi* non era legato a infrazioni penali commesse dai suoi membri. D'altra parte, il fatto che il *Refah Partisi* non ha avuto sanzioni disciplinari in ragione dei comportamenti tenuti dai suoi deputati, che sono stati condannati penalmente, si spiega considerando che gli interessati hanno tenuto i comportamenti in questione prima della loro iscrizione al partito.

I ricorrenti aggiungono che essi non erano mai incorsi in condanne penali per nessuno dei loro propositi che, in seguito, sono stati presi in considerazione dalla Corte Costituzionale nella sua sentenza di scioglimento del partito turco.

I ricorrenti insistono, quindi, sul fatto che il Governo non ha potuto dimostrare che la Corte Costituzionale si è espressa in modo tale da giustificare e spiegare le ragioni di “necessità sociale imperiosa” che ha potuto giustificare una così grave misura quale lo scioglimento del partito.

Le vere ragioni di tale decisione, così come sostengono i ricorrenti, risiedono nel fatto che le grandi imprese turche hanno voluto impedire al *Refah Partisi* di continuare la sua politica ostile all'indebitamento dello Stato verso queste imprese e che le stesse hanno considerato la politica economica condotta dal *Refah Partisi*, benché fosse benefica per la Turchia, contraria ai loro interessi.

Queste imprese hanno gettato discredito sul *Refah Partisi* attraverso gli organi di stampa a loro disposizione, e hanno utilizzato gli apparati burocratici per arrivare allo scioglimento del partito.

Necmettin Erbakan e i dirigenti della formazione politica sostengono inoltre che le conseguenze dello scioglimento del partito, cioè la confisca dei suoi beni e il loro trasferimento al Tesoro pubblico, e il divieto, che colpisce i

suoi dirigenti, di partecipare alle elezioni, hanno provocato una violazione degli articoli 1 e 3 del Protocollo Addizionale n° 1.

L'articolo 1 afferma che "Ogni persona fisica o morale ha diritto al rispetto dei suoi beni. Nessuno può essere privato della sua proprietà per motivi di utilità pubblica e nelle condizioni previste dalla legge e dai principi generali del diritto internazionale. Le disposizioni precedenti non attentano al diritto che possiedono gli Stati di mettere in vigore le leggi che essi giudicano necessarie per regolamentare l'uso dei beni conformemente all'interesse generale, o per assicurare il pagamento delle imposte o altri contributi o multe".

La confisca dei beni risulta, quindi, secondo i ricorrenti, in aperto contrasto con tale disposizione.

L'articolo 3, invece, che risulterebbe violato dallo Stato turco, con il divieto imposto ai dirigenti di partecipare alle elezioni, sostiene che "Le alte parti contraenti si impegnano ad organizzare, a intervalli ragionevoli, delle elezioni libere a scrutinio segreto, nelle condizioni che assicurano la libertà di espressione dell'opinione del popolo sulla scelta del corpo legislativo".

1.4 - La decisione della Corte europea dei diritti dell'uomo: un richiamo al rispetto dei principi democratici da parte delle formazioni politiche

La Corte Europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo ha emesso il 31 luglio 2001, nel giudizio contro il partito turco *Refah Partisi*, una sentenza in cui viene evidenziato, in sintesi, come la legge islamica contrasti con i principi democratici europei.

Al tribunale europeo era ricorso, come si è visto nel paragrafo precedente, l'ex presidente del *Refah Partisi* Necmettin Erbakan, contro la sentenza di scioglimento del suo partito emanata dalla Corte Costituzionale Turca nel 1998, sulla base della violazione dei principi dello stato laico fondato da Atatürk.

I giudici europei, dopo aver preso in esame il modo di operare del partito, hanno affermato che l'utilizzo di alcune azioni violente, riconducibili a pratiche islamiche, era contrario ai principi di un ordinamento democratico. Per tali motivi, dunque, non era possibile invocare protezione sulla base della Convenzione Europea per la tutela dei diritti dell'uomo.

La Corte Costituzionale Turca ha dunque avuto ragione a dichiarare illegale il partito, che pure nel 1995 aveva vinto le elezioni conquistando un terzo dei seggi alla Camera. E altrettanto legittima è stata, per la Corte di Strasburgo, la pronuncia di ineleggibilità dei suoi dirigenti dovuta alle loro affermazioni riprese in numerosi discorsi pubblici.

E' competenza della Corte Europea valutare se lo scioglimento del *Refah Partisi* e le sanzioni accessorie inflitte al presidente e ai suoi membri

rispondano ad “una necessità sociale imperiosa” e se esse siano “proporzionate ai fini legittimi seguiti”²⁹.

In quanto all’esistenza di “una necessità sociale imperiosa”, la Corte Europea constata che la Corte Costituzionale Turca, in gran parte della sua sentenza, ha provveduto a sottolineare il ruolo preminente del principio di laicità nel mantenimento e nella protezione della democrazia in Turchia.

La Corte europea ricorda che i ricorrenti concordano con i giudici costituzionali turchi sul fatto che la salvaguardia della laicità sia necessaria per la protezione del sistema democratico in Turchia.

Tuttavia, rileva che nella sostanza non vi è accordo sul contenuto, l’interpretazione e l’applicazione del principio di laicità.

L’interpretazione di questo principio, su cui si fonda la sentenza di scioglimento del partito, si basa, secondo la Corte Costituzionale, sul contesto della storia del diritto turco. Essa ricorda che la società turca ha vissuto l’esperienza del regime politico teocratico durante l’impero ottomano, ma successivamente sotto la direzione politica di Atatürk, la Turchia è diventata una Repubblica laica, mettendo fine alla teocrazia.

Il punto di scontro fra le parti davanti alla Corte Europea si riassume principalmente nel problema di sapere se il *Refah Partisi* si fosse trasformato in un “centro contro la laicità” e in una formazione politica che mirasse all’instaurazione di un regime teocratico.

La Corte Europea osserva, a questo riguardo, che il *Refah Partisi* è stato sciolto sulla base delle dichiarazioni e delle prese di posizione del suo presidente e dei suoi membri. I suoi Statuti e il suo programma non sono stati valutati.

²⁹ Principi generali enunciati nella Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo.

Come le autorità nazionali turche, la Corte di Strasburgo ha sostenuto le sue tesi quindi su queste dichiarazioni e sulle relative prese di posizione per valutare la necessità di una ingerenza statale che ha portato alla scelta estrema di sciogliere il partito.

La Corte Europea, su questo punto, ritiene che gli elementi che stanno alla base dello scioglimento, avanzati dal Procuratore generale presso la Corte di Cassazione Turca e quelli ritenuti dalla Corte Costituzionale Turca per concludere che il *Refah Partisi* violasse il principio di laicità, si possano raggruppare in tre sottoinsiemi³⁰:

- a) gli elementi che evidenziano come il *Refah Partisi* intendeva instaurare un sistema multigiuridico con il quale si istituiva una discriminazione basata sulle credenze religiose;
- b) quelli secondo cui il *Refah Partisi* avrebbe voluto applicare la *Sharia* per la comunità musulmana;
- c) quelli che si fondano sui riferimenti fatti dai membri del *Refah Partisi* alla “ *Jihad* ”, la guerra santa, come metodo politico.

La Corte quindi limita il suo esame a questi tre gruppi di osservazioni che sono stati anche considerati dalla Corte Costituzionale Turca.

A sostegno del primo gruppo di prove a carico del *Refah Partisi* relativi al progetto di sistema multigiuridico, la Corte Costituzionale invocò diverse dichiarazioni del richiedente Necmettin Erbakan, il quale sostenne in un suo discorso del 23 marzo 1993 che: “ci devono essere più sistemi giuridici(...) Questo, del resto, è già esistito nella nostra storia(...) ci sono state diverse correnti religiose. Ognuno ha vissuto conformemente alle regole giuridiche della sua organizzazione, e in questo modo tutti vivevano in pace (...)”

³⁰ Cfr. sentenza Corte Europea, *Affaire Refah Partisi*, *op. cit.*, paragrafo 67.

Libereremo l'amministrazione dal centralismo. Lo Stato che voi avete instaurato è uno Stato di repressione(...) Voi non date la libertà di scegliere il proprio diritto”³¹.

La Corte Costituzionale rimprovera al *Refah Partisi* di avere l'intenzione di creare in Turchia un sistema multigiuridico secondo cui la società dovrebbe essere divisa in più movimenti religiosi; ognuno dovrebbe scegliere il movimento al quale desidera appartenere e così sarebbe sottomesso ai diritti e agli obblighi che derivano dalla religione della sua comunità.

La Corte Costituzionale ha ricordato³² che un tale sistema, che aveva le sue origini nella storia dell'Islam come regime politico, si opponeva al sentimento di appartenenza ad una nazione con un'unità legislativa e giudiziaria. Un tale meccanismo romperebbe inevitabilmente l'unità giudiziaria, poiché ogni movimento religioso si doterebbe di proprie giurisdizioni e i tribunali dell'ordine giuridico generale sarebbero tenuti ad applicare il diritto secondo la religione delle parti in giudizio, obbligando queste ultime a esporre le proprie convinzioni religiose. Un sistema di questo tipo distruggerebbe anche l'unità legislativa, dato che ogni movimento religioso avrebbe competenza per stabilire le regole di diritto applicabili per se stesso.

La Corte Europea ammette che il sistema multigiuridico, così come proposto dal *Refah Partisi*, introdurrebbe nell'insieme dei rapporti di diritto una distinzione secondo elementi basati sulla religione, riunirebbe le persone in categorie secondo la loro appartenenza religiosa e riconoscerebbe loro dei diritti e delle libertà non in qualità di individui, ma in funzione della loro

³¹ Tratto dalla sentenza Corte Europea, *Affaire Refah Partisi*, *op. cit.*, paragrafo 25.

³² Vedi sentenza Corte Europea, *Affaire Refah Partisi*, *op. cit.*, paragrafo 25.

appartenenza ad un movimento religioso. Secondo la Corte di Strasburgo, un tale modello di società non potrebbe essere compatibile con il sistema della Convenzione, per due ragioni. Da una parte, verrebbe soppresso il ruolo dello Stato nella sua qualità sia di garante dei diritti e di libertà individuali, sia garante del diritto di organizzarsi secondo propri statuti, nei confronti delle diverse confessioni religiose, in una società democratica; questo perché obbligherebbe gli individui ad obbedire, non a regole stabilite dallo Stato, ma a regole di diritto imposte dalla religione in questione. “Ogni Stato membro ha l’obbligo positivo di assicurare a qualsiasi persona che dipenda dalla sua giurisdizione di beneficiare pienamente, e senza potervi rinunciare in anticipo, dei diritti e libertà garantiti dalla Convenzione³³”.

Dall’altra parte, un tale sistema infrangerebbe il principio di non discriminazione degli individui nel godimento delle loro libertà pubbliche, che costituisce uno dei principi fondamentali della democrazia³⁴. Infatti, una differenza di trattamento fra gli individui, in tutti gli aspetti del diritto pubblico e privato, secondo la propria religione o convinzione, non ha nessuna giustificazione secondo la Convenzione, che, all’articolo 14³⁵, vieta espressamente ogni discriminazione; infatti “simile differenza di trattamento non può accordare un giusto equilibrio fra, da un lato, le rivendicazioni di alcuni gruppi religiosi che sperano di essere diretti dalle proprie regole e,

³³ Cfr. sentenza Corte europea, *Affaire Refah Partisi*, *op. cit.*, paragrafo 69.

³⁴ B. RANDAZZO, *Democrazia e Laicità a Strasburgo* in *Quaderni Costituzionali*, fascicolo n° 1 del 2003, Mulino

³⁵ Articolo 14 *Divieto di discriminazione*: “Il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione deve essere assicurato senza nessuna discriminazione, in particolare quelle fondate sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o di altro genere, l’origine nazionale o sociale, l’appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita o ogni altra condizione”.

dall'altro lato, l'interesse dell'intera società, che si deve fondare sulla pace e sulla tolleranza fra le diverse religioni o convinzioni³⁶”.

In relazione al secondo gruppo di osservazioni la Corte Costituzionale, ha considerato che il *Refah Partisi* aveva l'intenzione di instaurare la *Sharia* come diritto comune e come diritto applicabile alla comunità musulmana. Per la Corte Costituzionale Turca, la *Sharia* sarebbe l'antitesi della democrazia, nella misura in cui essa si basi su valori dogmatici. Inoltre, sarebbe il contrario della supremazia della ragione, delle concezioni delle libertà, dell'indipendenza dello Stato dalla religione.

In diversi interventi pubblici dei membri del *Refah Partisi*, menzionati dalla Corte Costituzionale, era stato evocato, spesso in modo esplicito, l'obiettivo di raggiungere un regime fondato sulla *Sharia*. Tra gli interventi dei membri del *Refah Partisi*, che svelano in modo esplicito l'intenzione di creare un regime ispirato alla *Sharia*, la Corte Europea ne prende in considerazione alcuni, gli stessi presi in considerazione dalla Corte Costituzionale; a titolo esemplificativo, il deputato di Ankara, Hasan Huseyin Ceylan, durante un'intervista televisiva trasmessa il 24 novembre 1996, considera che la *Sharia* è la soluzione per il Paese³⁷; Ibrahim H.C., deputato del *Refah Partisi*, l'8 maggio 1997 si esprimeva così: “io sono per la *Sharia* fino alla fine, voglio instaurare la *Sharia*”³⁸.

Anche il leader del partito Necmettin Erbakan in un suo discorso del 13 aprile 1994, dichiara che “il Refah andrà al potere e l'ordine giusto (*adil duzen*) sarà stabilito”.

³⁶ Cfr. sentenza Corte Europea, *Affaire Refah Partisi*, *op. cit.*, paragrafo 69.

³⁷ Vedi sentenza Corte Europea, *Affaire Refah Partisi*, *op. cit.*, paragrafo 70.

³⁸ Vedi sentenza Corte Europea, *Affaire Refah Partisi*, *op. cit.*, paragrafo 25.

Secondo la Corte Costituzionale tali propositi riflettono in modo esplicito l'intenzione dei loro autori di instaurare un regime fondato sulla *Sharia*.

Su questo punto la stessa Corte Europea riconosce come la *Sharia*, che riflette fedelmente i dogmi e le regole divine dettate dalla religione, presenta un carattere stabile e invariabile e non è caratterizzata da principi quali il pluralismo nella partecipazione politica o l'evoluzione continua delle libertà pubbliche. La Corte rileva che, le dichiarazioni in questione, prese in considerazione nel loro insieme, contenendo dei riferimenti espliciti all'instaurazione della *Sharia*, non sono compatibili con i principi fondamentali della democrazia, così come risultano dalla Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo.

Secondo la Corte Europea, "è difficile dichiararsi rispettosi della democrazia e dei diritti dell'uomo sostenendo un regime fondato sulla *Sharia*, il quale si discosta nettamente dai valori della Convenzione"³⁹.

Secondo la Corte di Strasburgo, queste incompatibilità si manifestano soprattutto in relazione alle regole di diritto penale e di procedura penale, al ruolo che la *Sharia* riserva alle donne nell'ordine giuridico e al suo intervento in tutti i campi della vita privata e pubblica conformemente alle norme religiose. Inoltre, le dichiarazioni che riguardano l'obiettivo di fondare un "ordine giusto" o un "ordine di giustizia" o "ordine di Dio", lette nel loro contesto, anche se si prestano a differenti interpretazioni, hanno per denominatore comune il fatto di riferirsi a regole religiose e divine del regime politico che auspicano si instauri.

Sulla base di questi elementi, secondo la Corte Europea, un partito politico la cui azione sembra mirare all'instaurazione della *Sharia* in uno Stato, può difficilmente passare per un'associazione conforme all'ideale democratico e all'insieme delle norme della Convenzione.

³⁹ Vedi sentenza Corte Europea, *Affaire Refah Partisi*, *op. cit.*, paragrafo 26.

La Corte di Strasburgo ha ritenuto che, considerate isolatamente, le prese di posizione dei dirigenti del *Refah Partisi*, in particolare quelle relative alla questione del foulard” islamico o sull’organizzazione degli orari nei settori pubblici in funzione della preghiera, e alcune loro iniziative, non costituivano una minaccia imminente per il regime laico in Turchia.

Tuttavia, la Corte Europea giudica convincente la tesi del Governo Turco secondo cui questi atti e queste prese di posizione celavano un fine inconfessato dal *Refah Partisi* di instaurare un regime politico fondato sulla *Sharia*.

La terza categoria di elementi di scioglimento esposti dalla Corte Costituzionale, presi in considerazione anche dalla Corte Europea, riguardano le dichiarazioni di incitamento alla guerra santa, espressi dai membri del *Refah Partisi*, che, invocando la *jihad* miravano ad una dominazione totale della religione musulmana nella società. La Corte dei diritti dell’uomo osserva che un’ambiguità regna anche nella terminologia utilizzata da alcuni oratori-membri del *Refah Partisi* nell’indicare il metodo da utilizzare per accedere alle cariche pubbliche. Benché nessuno abbia contestato davanti alla Corte Costituzionale turca che il *Refah Partisi* abbia finora condotto la sua lotta politica con mezzi legittimi, rimane il fatto che i suoi dirigenti, nei discorsi polemici, hanno evocato la possibilità di ricorrere alla forza per superare diversi ostacoli nel cammino politico immaginato dal partito stesso per accedere al potere e restarci.

La Corte Europea considera i discorsi tenuti da:

- Necmettin Erbakan, il 13 aprile 1994, sulla questione proposta in una seduta del suo partito, di sapere se l’accesso al potere si farà nella violenza o in modo pacifico, se il cambiamento farà scorrere sangue o meno;
- Sevki Yilmaz, aprile 1994, concernente la sua interpretazione della *jihad* e la possibilità per i musulmani di armarsi dopo aver avuto accesso al potere;

- Ibrahim Halil Celik, 8 maggio 1997 che desidera che il sangue scorra per evitare la chiusura delle scuole religiose⁴⁰.

Se è vero che i dirigenti del *Refah Partisi* non hanno fatto appello in documenti governativi all'uso della forza e della violenza come mezzo politico, essi non si sono concretamente dissociati dai membri del partito che sostenevano pubblicamente il ricorso potenziale alla forza contro i politici che erano loro contrari. I dirigenti del partito non hanno eliminato l'ambiguità che caratterizzava queste dichiarazioni soprattutto per la possibilità di ricorrere ai metodi violenti per accedere al potere e restarvi.

La Corte Europea constata che i propositi tenuti da Hasan Huseyin Ceylan, il deputato di Ankara, nel suo discorso del 14 marzo 1993⁴¹, il cui video è stato diffuso nelle strutture del *Refah Partisi*, esprimeva un odio profondo verso gli oppositori del regime islamico. La Corte Europea valuta, a questo riguardo, che quando il comportamento incriminato raggiunge un alto livello di insulto e intolleranza a fedi religiose diverse, perde il diritto di essere tollerato dalla società. A questo riguardo la Corte Europea fa riferimento alla sentenza *Otto Preminger Institut c. Austria*⁴², del 20 settembre 1994, avente per oggetto il provvedimento di sequestro, prima, e di confisca, poi, di una pellicola cinematografica che conteneva espressioni offensive nei confronti della religione ebraica cristiana ed islamica⁴³.

⁴⁰ Vedi sentenza Corte Europea, *Affaire Refah Partisi*, *op. cit.*, paragrafo 73.

⁴¹ Vedi sentenza Corte Europea, *Affaire Refah Partisi*, *op. cit.*, paragrafo 25.

⁴² Vedi sentenza Corte Europea, *Affaire Refah Partisi*, *op. cit.*, paragrafo 74..

⁴³ Contro il sequestro della pellicola venne fatto appello alla Corte d'Appello di Innsbruck, che lo rigettò, affermando che la libertà artistica risultava necessariamente limitata dai diritti altrui alla libertà di religione e dal dovere dello Stato di garantire una società fondata sull'ordine e la tolleranza. L'associazione cinematografica *Otto Preminger Institut Für audioviselle Mediengestaltung* lamentò la violazione dell'articolo 10 della Convenzione

La Corte di Strasburgo non riesce a condividere la tesi dei ricorrenti secondo cui i motivi considerati per lo scioglimento del *Refah Partisi* sono stati citati al di fuori di ogni contesto e soprattutto risultano mancanti di coerenza tra loro. Infatti, la lettura delle dichiarazioni politiche in questione dà globalmente l'impressione che il *Refah Partisi* proponga l'instaurazione di un sistema multigiuridico il quale istituisca una discriminazione fra gli individui fondata sulle loro credenze religiose, portando alla formazione di regole religiose differenti per ogni comunità di fedeli e nel quale la *Sharia* costituirebbe il diritto comune, in quanto la maggior parte della popolazione turca è musulmana. Inoltre, questi propositi danno l'impressione che il *Refah Partisi* non escluda il ricorso potenziale alla forza per opporsi a diversi programmi politici o per accedere al potere e restarvi. La Corte Europea giudica a riguardo, che una tale visione della società si ispira al regime teocratico islamico, il quale è già stato imposto nella storia del diritto turco.

I giudici osservano che i propositi degli esponenti politici e le loro prese di posizione portano alla formazione di un'immagine abbastanza chiara

Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, violazione che venne accentata dalla Corte Europea dei diritti dell'uomo, la quale verificò che nel caso di specie, vi era stata un'ingerenza nella libertà di espressione dell'associazione, che tale ingerenza risultava " *prevista dalla legge*" e perseguiva " *uno scopo legittimo*", così come richiesto dall'articolo 10 comma 2 della Convenzione, e concentrò la propria attenzione sulla questione relativa alla " *necessarietà in uno Stato democratico*" del sequestro e della confisca del film. La Corte Europea sottolineò " *ulteriormente*" che in Europa, soprattutto in riferimento alla religione, ma anche alla morale, non era possibile individuare una concezione uniforme del suo significato nella società; inoltre, le autorità statali dispongono, in materia, di un certo margine di apprezzamento che viene comunque limitato dal controllo imposto dalla Convenzione. Per una conoscenza approfondita della sentenza si rinvia a A. CANNONE, *Gli orientamenti della giurisprudenza della Corte Europea dei diritti dell'uomo in materia religiosa* in R. COPPOLA e L. TROCCOLI (cur.), *Minoranze, laicità, fattore religioso*, Cucci Editore, Bari, 1997, pag. 133.

di un modello di Stato e di società, organizzato secondo le regole religiose, come concepito e proposto dal partito.

La Corte di Strasburgo ritiene che il progetto politico del *Refah Partisi* non è né teorico né illusorio, ma realizzabile per due ragioni: la prima, riguarda l'influenza del *Refah Partisi* in qualità di partito politico sull'opinione pubblica e la sua probabilità di accedere al potere. Al momento del suo scioglimento, il *Refah Partisi*, con i suoi 157 deputati, disponeva di quasi un terzo dei seggi all'Assemblea Nazionale di Turchia.

La seconda ragione è di carattere storico e si argomenta con il fatto che nella storia recente della Turchia vi sono stati alcuni movimenti politici basati su un fondamentalismo religioso che sono riusciti ad impadronirsi del potere politico, stabilendo un modello di società da essi ideato.

La Corte Europea ne deduce che le probabilità reali del *Refah Partisi* di applicare i suoi progetti politici hanno un carattere più tangibile e più immediato rispetto al pericolo che rappresentano questi progetti per l'ordine pubblico.

La Corte non prende neanche in considerazione alcuni argomenti presentati dai ricorrenti, secondo cui il *Refah Partisi* aveva preso delle misure disciplinari contro i suoi membri condannati penalmente, e che i loro discorsi, alcuni dei quali erano stati tenuti prima della loro elezione in campagne politiche, non potevano essere attribuiti al *Refah Partisi* in qualità di partito politico. La Corte dei diritti dell'uomo sostiene che i soggetti che sono stati esclusi dal *Refah Partisi* hanno fatto l'apologia dei vari elementi di un regime teocratico prima e dopo la loro elezione.

Il *Refah Partisi* non ha vietato ad alcuni di loro di presentarsi come candidati a funzioni politiche importanti, come quelle di sindaco di una grande città o di deputato all'Assemblea Nazionale, e di diffondere discorsi antidemocratici nella fase della formazioni dei quadri dirigenti del partito. Questi fatti risultano dalle prove acquisite da parte della Corte Costituzionale

Turca, dove risulta che gli autori di quei discorsi non sono stati ripresi prima della sentenza della Corte Costituzionale, dal loro partito per i da loro tenuti discorsi sull'utilizzo della violenza, o per i comportamenti contrari alla laicità dello Stato.

La Corte Europea valuta che le esclusioni di alcuni membri del partito, avvenute in concomitanza con l'acquisizione degli elementi di prova da parte della Corte Costituzionale, sono state decise con la speranza di sfuggire allo scioglimento del *Refah Partisi* e che esse non avevano il carattere volontario che avrebbero dovuto possedere le decisioni dei dirigenti di associazioni affinché queste possano rientrare nell'ambito di applicazione dell'articolo 11 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Considerando le argomentazioni esposte dai ricorrenti in base alle quali i responsabili del *Refah Partisi* non sono stati perseguiti e condannati penalmente, la Corte constata che gli atti contrari alla laicità non sono più passibili di sanzioni penali in Turchia. E' noto, come si è visto all'inizio, che il *Refah Partisi* si opponeva affinché tali atti non venissero più repressi dal diritto penale.

La Corte Europea rileva a questo riguardo che Necmettin Erbakan aveva chiaramente espresso la contrarietà del *Refah Partisi* alle disposizioni penali che sanzionavano questo tipo di atti in un discorso del 10 ottobre 1993 durante un'assemblea di partito: "quando noi eravamo al governo, per 4 anni, il famoso articolo 163 del codice della persecuzione non è mai stato applicato, contro nessun "bambino" della patria"⁴⁴.

In merito al programma di governo presentato dal *Refah Partisi* e lo statuto, la Corte di Strasburgo constata che esso non presenta alcuna volontà di modificare l'ordine costituzionale della Turchia, allo stesso tempo non esclude che possano esistere degli obiettivi nascosti e delle intenzioni

⁴⁴ Vedi sentenza Corte Europea, *Affaire Refah Partisi*, *op. cit.*, paragrafo 26.

differenti da quelle espone pubblicamente. Per una corretta valutazione occorre che il programma e lo statuto siano confrontati in relazione agli atti e alle prese di posizione dei membri del partito.

Sono proprio le dichiarazioni pubbliche e le prese di posizione dei rappresentanti del *Refah Partisi* che hanno rivelato degli obiettivi e delle intenzioni del loro partito che non erano presenti nel loro programma e nello Statuto. Bisogna considerare che il *Refah Partisi* non si è presentato da solo alle elezioni, ma con un programma di coalizione assieme al partito *Dođru Yol*, partito di centro destra e per queste ragioni non ha potuto introdurre nel suo programma obiettivi contrari alla laicit  dello Stato.

La Corte valuta che la sanzione inflitta ai ricorrenti pu  ragionevolmente essere considerata come rispondente a una “necessit  sociale imperiosa”, a causa della volont  del *Refah Partisi* di instaurare un sistema multigiuridico con l’applicazione della legge islamica, facendo sorgere un ragionevole dubbio sulla posizione relativa al ricorso della forza per accedere al potere e restarci.

Su questo argomento la Corte Europea considera che gli Stati hanno un margine di azione ristretto in materia di scioglimento dei partiti, in quanto il pluralismo dei partiti politici   un elemento della democrazia, ma lo Stato pu  comunque impedire l’attivit  di un partito politico quando i suoi comportamenti e i discorsi pubblici dei suoi membri possano compromettere la pace civile e la democrazia nel paese, anche se questo impedimento pu  risultare contrario ai principi della Convenzione.

Occorre quindi prendere in considerazione se il provvedimento di scioglimento sia stato proporzionale ai fini legittimi di difesa della democrazia .

La Corte si è già espressa sullo scioglimento di un partito politico ⁴⁵ seguito da un divieto temporaneo per i suoi dirigenti di esercitare delle responsabilità politiche stabilendo che deve essere considerata come una misura radicale e che misure di tale severità non potrebbero che essere applicate ai casi più gravi.

Nel caso in oggetto, la Corte di Strasburgo ha constatato che l'ingerenza dello Stato in causa rispondeva ad una "necessità sociale imperiosa", giustificando i fini perseguiti e stabilendo che la sentenza di scioglimento e la decadenza temporanea di alcuni diritti politici nei confronti di alcuni membri, fossero "pertinenti e sufficienti".

⁴⁵ La Corte Europea rinvia alla sentenza Partito socialista e altri c. Turchia, emessa il 25 maggio 1998 a Strasburgo. Alcuni accenni al caso: Il Partito socialista era stato sciolto dalla Corte Costituzionale turca il 10 luglio 1992 perché le sue attività erano indirizzate a sovvertire i principi costituzionali fondamentali della Turchia, preconizzando il separatismo e tendendo alla creazione di uno Stato federale. Gli esponenti del Partito socialista impugnarono la sentenza della Corte Costituzionale davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo lamentando la violazione in particolare dell'articolo 11 della Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, e in secondo luogo la violazione degli articoli 6 comma 1, 9, 10, 14 e 18 della Convenzione e gli articoli 1 e 3 del Protocollo Addizionale n° 1. La Corte Europea esprimendosi sul caso ricorda che, "il ruolo fondatore dei partiti politici per il buon funzionamento della democrazia, le eccezioni previste dall'articolo 11 richiedono, riguardo ai partiti politici, una interpretazione restrittiva, ponendo solo ragioni convincenti e imperative giustificare restrizioni alla loro libertà di associazione....". La Corte Europea al riguardo si esprime dichiarando la sola violazione dell'articolo 11 della Convenzione, e dichiarando anche che non occorre verificare se vi sia stata la violazione degli articoli 6 c.1, 9, 10, 14 e 18 della Convenzione Europea e articoli 1 e 3 del Protocollo Addizionale n°1. Vedi, sentenza 25 maggio 1998 nel caso Partito socialista e altri c. Turchia, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo* anno XI, settembre -dicembre 1998, Milano.

La Corte ha valutato, a questo riguardo, che la natura e la pesantezza delle ingerenze sono anche degli elementi da prendere in considerazione quando si tratta di misurare la loro proporzionalità.

Nel caso in questione i giudici europei hanno stabilito che non vi è stata violazione dell'articolo 11 della Convenzione.

Si può notare che dopo lo scioglimento del *Refah Partisi* solo cinque dei suoi deputati sono stati allontanati temporaneamente dalle loro funzioni parlamentari e dal loro ruolo di dirigenti di partito politico. I 152 deputati restanti hanno continuato ad esercitare il loro mandato e hanno normalmente proseguito la loro carriera politica.

Per quanto riguarda le richieste di risarcimento presentate dai ricorrenti in merito ai pregiudizi materiali subiti dal partito in ragione del trasferimento dei loro beni al Tesoro pubblico, gli stessi ricorrenti hanno allegato prove insufficienti affinché la Corte Europea si potesse esprimere in merito.

Sulla base di queste ragioni la Corte di Strasburgo ha dichiarato, con quattro voti favorevoli contro tre contrari, che non vi è stata alcuna violazione dell'articolo 11 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, e ha precisato che non è necessario esaminare separatamente le richieste di violazione degli articoli 9, 10, 14, 17 e 18 della Convenzione e degli articoli 1 e 3 del Protocollo Addizionale n°1.

La sentenza è stata pronunciata in udienza pubblica al Palazzo dei diritti dell'uomo, a Strasburgo, il 31 luglio 2001⁴⁶

⁴⁶ Sentenza Corte europea dei diritti dell'uomo, *Affaire Refah Partisi (Parti de la Prospérité) et autre c. Turquie*, Strasburgo 31 luglio 2001, Requetes n. 41340/98, 41342/98, 41343/98, 41344/98.

1.5 - La sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo: un bilanciamento tra la libertà di associarsi in partiti politici e la difesa del sistema democratico

I dirigenti del Partito della Prosperità (*Refah Partisi*) hanno presentato ricorso dinanzi alla Terza Sezione della Corte Europea dei diritti dell'uomo avverso la sentenza della Corte Costituzionale Turca, lamentando come tale decisione costituisse un'ingerenza indebita dello Stato nell'esercizio delle libertà associative e lamentando la violazione degli articoli 9, 10, 11, 14, 17 e 18 della Convenzione e degli articoli 1 e 3 del Protocollo Addizionale n°1. Nel ricorso si lamentava come la Corte Costituzionale Turca, con la pronuncia di scioglimento del partito, non avesse rispettato, i principi espressi nella Convenzione Europea del 1950 sulla libertà di religione, all'articolo 9, e sul diritto di riunione pacifica, nonché la regola in virtù della quale "l'esercizio di tale libertà non può essere oggetto di restrizione alcuna, eccetto quelle previste dalla legge, costituenti misure necessarie, in una società democratica, alla sicurezza nazionale, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione del crimine (...)", così come esprime l'articolo 11 della stessa Convenzione.

La Corte Europea ha preferito ricondurre le violazioni presentate alla sola violazione dell'articolo 11 della stessa Convenzione Europea.

La Corte di Strasburgo è giunta alla decisione del caso partendo da considerazioni che coinvolgono l'ambito dei principi e dei valori alla cui stregua va compreso il significato della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Si può osservare il ruolo di centralità che il principio democratico e quello di preminenza del diritto assumono all'interno di un sistema preordinato alla tutela dei diritti umani. Il tribunale di Strasburgo, richiamando la sua precedente giurisprudenza, ha ribadito lo stretto legame esistente tra principio democratico e Convenzione. Nella sua considerazione

sottolinea che la democrazia è un elemento fondamentale “dell’ordine pubblico europeo”. Secondo il collegio giudicante, ciò è desumibile dal preambolo del Testo, nella parte in cui si afferma che “salvaguardia e sviluppo dei diritti e delle libertà fondamentali poggiano su un regime politico realmente democratico, da una parte, e su una concezione comune ed un comune rispetto per i diritti dell’uomo dall’altra”. Alla luce di tali premesse la democrazia appare, dunque, “l’unico modello politico contemplato dalla Convenzione e, pertanto, il solo che sia compatibile con essa”⁴⁷.

Nello stesso preambolo della sentenza, la Corte di Strasburgo ha precisato che in una società democratica, dove coesistono, in uno stesso ambito, diverse religioni, può essere necessario imporre limitazioni alla libertà di religione, per salvaguardare gli interessi dei vari gruppi religiosi, assicurando così il rispetto delle convinzioni di ognuno. La stessa Corte Europea ha ricordato, inoltre, come l’articolo 9 della Convenzione, che rappresenta un principio fondamentale della società democratica, nel senso della Convenzione stessa, oltre a proteggere la libertà di pensiero, di coscienza e di religione, tutela anche gli atei, gli agnostici, gli scettici e gli indifferenti, garantendo, in tal modo, la possibilità di scegliere se aderire o meno ad una religione particolare⁴⁸.

Sulla base di queste considerazioni, la Corte Europea ha ritenuto che l’ingerenza dello Stato Turco non violava i principi dell’articolo 9 della Convenzione, ma si potrebbe ipotizzare che si conformi ad essi.

⁴⁷I. NICOTRA, *Turchia: Partito islamico e laicità dello Stato*, in <http://web.unife.it/progetti/forumcostituzionale/telescopio.html#in>.

⁴⁸ Vedi sentenza Corte Europea, *Affaire Refah Partisi*, *op. cit.*, paragrafi 48 e 49, nei quali la Corte rinvia alla sentenza n° 55 del 1993, Kokkinakis c. Grecia.

In relazione al significato delle previsioni enunciate nell'articolo 11 della Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, i giudici europei riaffermano il legame indispensabile tra democrazia e pluralismo che si attua, in concreto, con l'attribuzione ai partiti politici della libertà di concorrere alla determinazione della politica nazionale, ma anche di condurre campagne in favore del cambiamento della legislazione e di modifiche dell'organizzazione costituzionale, sempre però nel rispetto dei principi cardine di ogni ordinamento. La linea di confine che permette di accettare questi cambiamenti è rappresentata dall'utilizzo di mezzi non violenti e, la conformità delle modifiche della legge ai valori democratici fondamentali. Considerando i limiti entro i quali le formazioni politiche possono esercitare legittimamente le loro attività, la Corte Europea, sulla base della sua giurisprudenza, ribadisce la considerazione secondo cui una delle principali caratteristiche della democrazia risiede nella possibilità che essa offre di risolvere con il dialogo e senza ricorso alla violenza anche le contrapposizioni ideologiche. Da questo punto di vista la Corte Europea ritiene che una formazione politica non può essere vietata solo perché intende discutere pubblicamente dell'assetto futuro di uno Stato per trovare, rispettando i principi democratici, soluzioni politiche alternative rispetto a quelle prevalenti in un determinato momento storico.

D'altro canto nel caso in cui un partito proponga un progetto politico non rispettoso delle regole della democrazia, mirando, anche senza l'uso della forza, alla distruzione della stessa, non troverà applicazione la tutela della Convenzione contro le sanzioni inflitte dagli Stati nazionali per tali intenti.

Gli ordinamenti interni assumono il ruolo di organizzatori neutrali ed imparziali dei diversi interessi in gioco, soprattutto in quelle società in cui la coesistenza di numerose religioni può essere garantita soltanto apponendo una serie di limiti volti a conciliare le richieste dei diversi gruppi ed ad assicurare la salvaguardia delle convinzioni di ciascuno.

La sentenza, dopo aver trattato, nella prima parte, questioni di ordine generale, affronta, nella seconda parte della motivazione, alcuni specifici profili. Nella sua decisione utilizza come parametri i principi fondamentali richiamati espressamente nella Convenzione dei diritti dell'uomo.

Nella fattispecie in esame, i giudici europei sono stati chiamati a valutare se lo scioglimento del *Refah Partisi* e le sanzioni accessorie inflitte ai suoi componenti (dalla decadenza alla interdizione) dallo Stato Turco siano “proporzionate agli scopi legittimi perseguiti” e se “rispondono ad una esigenza sociale ed imperiosa”. In concreto la Corte Europea ha ritenuto che “con lo scioglimento del partito islamico si siano legittimamente perseguite alcune finalità previste dalla Convenzione, come limiti all'esercizio di diritti, e si sia risposto alla citata necessità sociale “imperativa” con una misura proporzionata allo scopo⁴⁹”.

In merito all'esistenza di quest'ultimo requisito la Corte di Strasburgo, riprendendo le riflessioni svolte dal Governo Turco, afferma che il principio di laicità è essenziale per la salvaguardia dei sistemi democratici. Ed infatti, anche in contesti ordinamentali in cui il principio democratico viene unanimemente assunto come elemento indispensabile per la tutela dei diritti e delle libertà fondamentali, il carattere della laicità rappresenta oramai una regola consolidata.

La Corte Europea, inoltre, sottolinea che la riedificazione di un sistema fondato su concezioni anti-laiche in Turchia non sia completamente illusorio, soprattutto alla luce del fatto che la trasformazione in uno Stato laico è avvenuta attraverso un processo rivoluzionario che ha soppiantato il regime politico teocratico durante l'impero ottomano. Questa possibilità è rafforzata

⁴⁹ F. MARGIOTTA BROGLIO, *La Corte di Strasburgo e la politica turca. L'esclusione degli islamici*, in *Corriere della Sera*, 11 agosto 2002.

dal fatto che, ancora oggi, la stragrande maggioranza della popolazione turca professa la religione musulmana⁵⁰.

In particolare, la Corte Europea ha preso in esame comportamenti e attività dei membri del partito del *Refah Partisi* che si possono raggruppare a seconda degli obiettivi cui sono preordinati. Questi comportamenti unitariamente considerati per il carattere contrario al principio di laicità, possono essere distinti fra loro in quanto alcuni sono rivolti alla creazione di un sistema multigiuridico, e altri, invece, sono preordinati all'applicazione della *Sharia* alla comunità musulmana, ovvero, ancora, al ricorso alla *jihad* (la guerra santa) come metodo politico per attentare al sistema vigente nella Repubblica Turca.

In riferimento ai comportamenti del *Refah Partisi* finalizzati alla realizzazione di un sistema multigiuridico, la Corte Europea, conforme con la propria precedente giurisprudenza, ritiene che un sistema nel quale la società sia suddivisa in differenti gruppi differenziati tra loro da credenze religiose, contrasterebbe con quanto statuisce la Convenzione Europea in materia di divieto di discriminazione, come dispone l'articolo 14. Un'organizzazione dello Stato che rispondesse a tali criteri minerebbe l'unità giudiziaria e il monopolio della giurisdizione, per la possibilità che ciascun movimento religioso potrebbe dotarsi di propri tribunali amministrando la giustizia secondo la religione delle parti. In questo modo si introdurrebbe nelle relazioni giuridiche il principio della distinzione basata sul culto professato, in contrasto con il principio di uguaglianza davanti alla legge, senza distinzioni di religione. Un modello così ordinato determinerebbe la

⁵⁰ Vedi sentenza Corte Europea *Affaire Refah Partisi* (Partito della Prosperità) *et autre c. Turquie*, Strasburgo 31 luglio 2001, Requetes n° 41340/98, 41342/98, 41343/98, 41344/98, paragrafo 64.

sottrazione allo Stato della fondamentale funzione di garanzia delle situazioni soggettive, in quanto il riconoscimento dei diritti e delle libertà dipenderebbe, in buona sostanza, dall'appartenenza dei singoli a gruppi religiosi.

Quanto alla valutazione delle attività del movimento politico strumentali all'instaurazione della legge islamica, la *Sharia*, quale diritto comune e regime applicabile alla comunità musulmana, i giudici europei hanno ribadito la validità delle argomentazioni fornite dalla Corte Costituzionale Turca. I giudici hanno sostenuto che la legge islamica costituisce l'antitesi dei principi fondamentali della democrazia, così come emergono dalla Convenzione dei diritti dell'uomo. Infatti il carattere stabile e invariabile della *Sharia*, che riflette fedelmente dogmi e regole di origine divina, contrasterebbe con il pluralismo nella partecipazione politica e con l'evoluzione della libertà⁵¹.

In particolar modo, riguardo alla disciplina del diritto penale, alle regole del processo, al ruolo che viene riservato alle donne nella società e in tutti gli ambiti della vita privata e pubblica, essa va considerata del tutto estranea ad un sistema conforme all'ideale democratico.

Di maggiore interesse è il percorso argomentativo, seguito nella decisione, con riferimento al terzo gruppo di prove attinenti all'applicazione della guerra santa, come metodo di lotta politica, attraverso cui il partito islamico avrebbe inteso giungere alla costruzione di una struttura politico-istituzionale organizzata secondo le regole della religione musulmana. Nonostante la Corte Europea sia consapevole che, dal dossier presentato dal Procuratore generale della Cassazione, non sembri emergere con sufficiente chiarezza una volontà del partito a ricorrere alla forza, al fine di superare gli

⁵¹ B. RANDAZZO, *Democrazia e laicità a Strasburgo*, in *Quaderni Costituzionali*, fascicolo n° 1 del 2003, Mulino, pag.84.

ostacoli nella realizzazione del programma politico, essa preferisce accostarsi alla tesi della Corte Costituzionale Turca. Infatti, fanno notare i giudici, non ci si sarebbe potuto certo attendere che il *Refah Partisi* includesse nel suo programma politico obiettivi contrari alla laicità dello Stato, con l'adozione di mezzi violenti e, d'altronde, non si può nascondere come l'Islam politico possa servirsi del metodo "takyye", il quale consiste nel dissimulare le reali intenzioni fino al conseguimento degli obiettivi perseguiti⁵².

Alla luce di tali argomentazioni la Corte Europea considera che, sebbene il margine di discrezionalità degli Stati nazionali rispetto ai casi di scioglimento di partiti politici sia molto circoscritto, la Turchia ha legittimamente posto in essere gli strumenti idonei per evitare la realizzazione di un progetto politico contrastante con le regole della Convenzione dei diritti dell'uomo, prima che fosse messo in atto e prima che fosse arrecato un pregiudizio grave ed irreparabile alla pace ed alla democrazia della Repubblica Turca.

Meritano una breve riflessione anche le motivazioni fornite dai giudici della III Sezione della Corte Europea a sostegno della posizione di netto dissenso rispetto alla decisione assunta dalla maggioranza del Collegio⁵³.

Le opinioni dissenzienti si reggono sull'idea che il provvedimento di scioglimento adottato dalla Corte Costituzionale Turca risulti contrario alla libertà di associazione garantita dall'articolo 11 della Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo. Nell'esposizione delle ragioni di dissenso viene anche sottolineata la peculiarità del caso odierno riguardante la dissoluzione del *Refah Partisi*, rispetto a precedenti questioni concernenti lo scioglimento di formazioni politiche in Turchia.

⁵² I. NICOTRA in, *Turchia: Partito islamico e laicità dello Stato* cit.

⁵³ Signori W.Fuhrmann, L.Loucaides e Sir Nicolas Bratza.

I giudici dissenzienti fanno notare come, ad esempio, il Partito comunista unificato⁵⁴ fosse stato sciolto in quanto le dichiarazioni contenute nel suo programma erano espressamente rivolte a sovvertire l'integrità e l'unità della Repubblica, attraverso l'esaltazione del diritto all'autodeterminazione del popolo curdo e le differenze tra la popolazione turca e quella curda.

In maniera non dissimile, nel caso della pronuncia di incostituzionalità del partito dell'Ozdep, intervenuta nel 1999, le ragioni che facevano propendere per il carattere "antisistemico" del partito erano legate ad una serie di proposte che miravano a far rientrare nella sfera esclusiva delle istituzioni religiose tutte le questioni concernenti i rapporti tra i cittadini ed il loro culto.

Molto diversa sarebbe, secondo l'opinione della minoranza dei giudici, la posizione del *Refah Partisi* in quanto lo scioglimento viene fondato su dichiarazioni o azioni dei dirigenti del partito. Il programma politico, infatti, riconosceva espressamente il rilievo fondamentale che assume il principio di laicità. I dubbi riguardavano la sussistenza di un rapporto di proporzionalità tra il peso da attribuire a talune affermazioni rese in pubblico da parte di esponenti di spicco del partito, con cui veniva manifestato un esplicito sostegno a posizioni antilaiche, e la misura attraverso cui viene messo al bando lo stesso partito.

⁵⁴ Partito sciolto dalla Corte Costituzionale turca nel 1990, dopo la sua fondazione e nell'imminenza delle elezioni legislative. Nella stessa sentenza viene dichiarato il divieto per i suoi dirigenti di ricoprire ogni altro incarico di responsabilità politica. I motivi alla base dello scioglimento riguardavano le finalità indicate nello statuto del partito, l'egemonia di una classe sociale sulle altre e il presunto proposito di attentare l'integrità territoriale dello Stato e all'unità della nazione, e l'impiego del termine "comunista", vietato dalla legge, nella denominazione del partito.

I giudici dissenzienti insistono sulla mancanza di prove certe circa la volontà del partito islamico di sovvertire l'ordinamento democratico: viene fatto notare, infatti, che l'incitamento ai musulmani di preservare l'odio "che avevano in loro finché non si fosse verificato un cambiamento del regime", così come l'affermazione secondo la quale "sarebbe stato sparso del sangue se non fossero state chiuse le scuole religiose" ed altre opinioni dello stesso tenore non possono da sole giustificare l'adozione della misura estrema dello scioglimento. I tre magistrati di diverso avviso rispetto alla valutazione dominante ritengono, in ultima analisi, che gli Stati nazionali non abbiano un diritto di agire in via preventiva per impedire la realizzazione di un progetto politico incompatibile con i principi della Convenzione Europea, in assenza di prove certe e convincenti circa il proposito di distruggere la società laica ed instaurare una società incentrata sui precetti del Corano.

E' facile comprendere come la soluzione adottata dalla Corte di Strasburgo, muovendo da precisi presupposti teorici, diverga profondamente dal giudizio espresso dalla minoranza dei magistrati del collegio. Si può notare che la sentenza sia stata il risultato di un percorso argomentativo fondato sull'idea che il modello vigente in Turchia sia quello di democrazia "che si difende", unico regime ritenuto idoneo a preservare lo statuto dei diritti fondamentali da programmi di fondamentalismo religioso che attentino, dall'interno, al cuore della democrazia. La laicità dello Stato costituisce una solida barriera a presidio della libertà dei cittadini di scegliere liberamente il loro credo; sicché, il principio di tolleranza nei confronti di qualunque opinione deve risultare limitato dinanzi a gruppi religiosi che mirano ad imporre un regime teocratico, come nel caso del *Refah Partisi*.

Diversamente, i giudici dissenzienti hanno impostato il loro apprezzamento, in merito alla vicenda istituzionale turca, sull'idea che il modello di democrazia pluralistica impone, comunque, un atteggiamento di

massima apertura nei confronti di tutte le opinioni, anche di quelle che mirano a sovvertire la stessa struttura democratica dello Stato.

Alla luce del contesto istituzionale odierno della Turchia, le due decisioni della Corte Costituzionale Turca e della Corte di Strasburgo, che affermano la medesima concezione di fondo circa il dovere-diritto di un ordinamento democratico di esercitare le sue prerogative, anche attraverso strumenti preventivi ed anticipatori, per difendere i valori supremi che garantiscono la sopravvivenza delle istituzioni democratiche e liberali, hanno assunto un ruolo pedagogico e di orientamento anche verso le nuove forze politiche di matrice islamica.

E' estremamente significativa, al riguardo, la circostanza secondo cui il partito Giustizia e Sviluppo, che è uscito vittorioso dalla recente competizione politica del 3 novembre 2002 e che, come tale, attualmente esprime il governo dello Stato Turco, abbia basato la sua campagna elettorale sull'esigenza di entrare a far parte dell'Unione Europea, definita "un grande spazio democratico".

La strategia dell'adesione all'Unione Europea messa in atto, in questi ultimi anni, dalla Turchia sembra rappresentare un segnale chiaro di mutamento di prospettiva nella direzione di ricercare l'integrazione con gli altri popoli europei.

L'abbandono della linea del c.d. "scontro di civiltà" che contrappone i popoli di religione musulmana al mondo occidentale, soprattutto dopo i fatti dell'11 settembre 2001, si accompagna al fatto che oggi il partito islamico turco è impegnato nella ricerca di ideali laici e di tolleranza da condividere con i partiti democratici cristiani occidentali⁵⁵, per ottenere un definitivo accreditamento come forza di governo leale ai valori di democrazia e pluralismo anche nel più ampio e variegato contesto europeo.

⁵⁵ F. MARGIOTTA BROGLIO, Partiti religiosi e istituzioni laiche, *op.cit*

Nell'ambito di tale nuovo atteggiamento si inseriscono le dichiarazioni con cui Erdogan, leader della coalizione governativa, che in qualche modo aveva raccolto l'eredità politica della disciolta formazione del *Refah Partisi*, ha sentito di dover rassicurare i cittadini, anche dopo il successo elettorale, circa l'impegno assunto con gli elettori di rispettare i valori fondamentali della Costituzione secolare ed il principio di laicità dello Stato Turco.

1.6: Considerazioni conclusive

L'analisi del caso *Refah Partisi* ha destato notevole interesse a livello europeo e internazionale.

In base alle prime considerazioni, si può avere l'impressione che il caso rientri nella violazione della libertà di religione secondo l'articolo 9 della Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo.

Successivamente, dopo un'analisi più approfondita della questione, come si è messo in luce nei paragrafi precedenti, ci si rende conto che la decisione della Corte Europea di ricondurre tutte le violazioni presentate dai membri del Partito, alla sola violazione dell'articolo 11 della Convenzione è stata una scelta praticamente obbligata.

Il tema della libertà di religione è molto delicato e di difficile interpretazione. Infatti l'articolo 9 non tutela solo i fedeli di una confessione religiosa, ma anche gli atei, gli agnostici, per cui l'applicazione di quest'articolo deve essere ben ponderata.

Se la decisione della Corte dei diritti dell'uomo fosse stata altra, sarebbe andata incontro a critiche ancora più aspre, ed altre confessioni religiose avrebbero potuto impugnare la sentenza per violazione della libertà di religione.

Il Tribunale di Strasburgo, come altri commentatori, ha preferito analizzare il caso rispetto alla violazione dei principi della Costituzione Turca.

Si tratta dei principi di laicità e democraticità che hanno caratterizzato la storia recente della Turchia, come analizzato nei paragrafi precedenti.

L'instaurazione della legge islamica inoltre, sarebbe stata motivo di freno sulla volontà dell'adesione all'Unione Europea. Infatti i governi che si sono succeduti a quello del *Refah Partisi*, hanno cercato di proporre una

politica più democratica e meno violenta, anche se i loro fondamenti sono di matrice islamica.

Allo stato attuale il fondamentalismo islamico preoccupa il mondo e gli atti terroristici che hanno caratterizzato gli ultimi anni alimentano una paura nei confronti delle diverse realtà islamiche. Nel caso in questione, l'applicazione della legge islamica come programmato dal *Refah Partisi* avrebbe comportato molteplici discriminazioni. Infatti la *Sharia* influenza tutti gli aspetti di una società, non solo gli aspetti religiosi, ma anche quelli della vita quotidiana di ciascun individuo, fino agli aspetti politici e legislativi. Il problema del velo islamico non è di poco conto, l'obbligo di indossarlo in locali di istituzioni pubbliche diventerebbe un segno distintivo e di discriminazione verso chi non lo porta. La volontà da parte del Governo Turco, e confermata poi dalla Corte Europea, di impedire l'utilizzo si può configurare come una tutela nei confronti delle minoranze religiose.

L'importante è che in queste decisioni ci sia solo la volontà di tutelare i diritti dell'uomo, e non come si accennava *supra*, che ci sia un fine nascosto e meno nobile.

Queste vicende che hanno riguardato la Turchia, hanno una certa influenza sulle possibilità del paese di aderire all'Unione Europea.

La Turchia possiede, a suo favore, il fatto di rivestire una posizione geografica strategica per il controllo sul Medio Oriente, come si è potuto vedere ultimamente con la guerra in Iraq.

Lo Stato turco, inoltre, è membro della NATO e nel suo territorio sono dislocate alcuni basi militari. Una sua adesione all'Unione Europea sarà più probabile soprattutto se il Paese manterrà i principi di laicità e democraticità nel suo ordinamento, soprattutto adeguandosi alla tutela dei diritti umani nei quali è presente sicuramente anche la libertà di religione.

CAPITOLO II: I PARTITI POLITICI COLLEGATI CON LE ASSOCIAZIONI TERRORISTE: LO SCIoglimento DEL PARTITO SPAGNOLO BATASUNA

2.1 - Il ruolo dei partiti politici nell'ordinamento spagnolo durante il periodo franchista

L'indagine circa l'attuale regime spagnolo di difesa della democrazia deve necessariamente tener conto della storia costituzionale del Paese.

Se è vero, in particolare, che, al pari della Germania del 1949, la Spagna del 1978 è reduce da un periodo di dittatura, ed i suoi Costituenti, come già i tedeschi-occidentali, non tarderanno a riconoscere il principio del pluralismo dei partiti, tuttavia, le differenti modalità di instaurazione, svolgimento ed estinzione delle due dittature incidono notevolmente sui caratteri di quel riconoscimento e del regime giuridico che ne consegue.

Hitler, ad esempio, riuscì ad arrivare al potere in maniera diversa da Franco che vi giunse, consolidando la sua posizione di *Jefe del Estado*, solo al termine di una sanguinosa guerra civile.

Il partito nazista, inoltre, rivelò una compattezza interna che non è paragonabile all'ibrida coalizione di forze radunate sotto l'egida del franchismo. A tutto questo si aggiunga che in Spagna è l'esercito a dominare il partito, mentre in Germania avviene il contrario⁵⁶. Infine, anche nel lungo

⁵⁶ L. MORLINO, *Dalla democrazia all'autoritarismo* Bologna, 1981, pag. 207 e ss.

periodo dittatoriale, né la *FET y de las JONS*, né il *Movimiento Nacional*, saranno partiti di massa, ma solo organismi di carattere burocratico⁵⁷.

Con il *Decreto de Unificación* del 19 aprile 1937, Franco si preoccupò di sciogliere i partiti favorevoli all'*Alzamiento* militare, unificandoli, con la denominazione di *Falange Espanola Tradizionalista y de las Juntas de Ofensiva Nacional-Sindicalista*, in organizzazione statale sotto il diretto controllo del *Jefe del Estado*

Per gli altri partiti, il divieto di costituzione ed esercizio dell'attività, che già affiorava in vari testi normativi, sarà definitivamente confermato con la *Ley de Responsabilidades Politicas* del 1939, con la quale si dichiaravano "fuori legge", oltre ai partiti che si erano opposti all' *Alzamiento* o facenti parte del *Frente Popular*, anche quelli che si fossero ricostituiti ispirandosi ai loro principi.

Il regime franchista s'ispirava al principio della "rappresentanza organica", riconosciuto nel testo della nuova "Costituzione"⁵⁸, e consapevolmente progettato come alternativo rispetto a quello della rappresentanza politica ed al pluralismo dei partiti, ritenuti fattori di disgregazione dell'unità del popolo⁵⁹.

⁵⁷ J.A. GONZALES-CASANOVA, *Las asociaciones de acción política como control constitucional y político del poder en la España contemporánea* in *Festschrift für Karl Loewenstein*, Tübingen, 1971, pag. 141.

⁵⁸ Secondo l'art. 10 del *Fuero de los Españoles* del 1945, "Todos los españoles tienen derecho a participar en las funciones públicas de carácter representativo, a través de la familia, el municipio y el sindicato, sin perjuicio de otras representaciones que las leyes establezcan".

⁵⁹ L. SANCHEZ AGESTA, *Lecciones de derecho político*, Granada, 1951, pag. 422 e ss.

Anche qui, giova sottolineare le differenze fra il regime franchista ed i regimi totalitari del XX secolo, e ciò sia sotto il profilo del ruolo che si è voluto imprimere al partito unico nella dinamica delle istituzioni e del raccordo fra di esse e la società, ruolo del tutto secondario in Spagna, sia sotto il profilo sociologico, giacché sforzo costante del franchismo sarà quello di “smobilitare” la società.

Già con l’art. 16, 2° comma, del *Fuero de los Espanoles* del 1945 Franco aveva provveduto a mettere in difficoltà la *FET y de las JONS*.

Vi si disponeva infatti che “El Estado podrá crear y mantener las organizaciones que estime necesarias para el cumplimiento de sus fines. Las normas fundacionales, que revestiran forma de ley, coordinaran el ejercicio de este derecho con el reconocido en el parrafo anterior”, e poiché il decreto istitutivo della *FET y de las JONS* del 19 aprile 1937 non rivestiva “forma di legge”, il partito unico veniva a trovarsi in una situazione di virtuale “incostituzionalità”.

Infine la *Ley Organica del Estado* del 10 gennaio 1967 istituisce il *Movimiento Nacional*, che nelle intenzioni di Franco doveva sostituire la *FET y de las JONS* nel ruolo di partito unico⁶⁰, confermando l’obiettivo di mantenere il consenso al regime attraverso la “spoliticizzazione” della società spagnola, ma in base ad un’esigenza di “modernizzazione” ed apertura al mondo occidentale più accentuate rispetto al passato⁶¹.

⁶⁰ In particolare, l’art. 4 disponeva che “El Movimiento Nacional, comunión de los espanoles en los principios que lo inspiran, informa el orden politico abierto a la totalidad de los espanoles, y para el mejor servicio de la Patria, promueve la vida politica en regimen de ordenada concurrencia de criterios”

⁶¹ L. MORLINO, Dal pluralismo limitato al pluralismo competitivo. Partiti e sindacati, in *Una Costituzione democratica per la Spagna* (a cura di G. De Vergottini), Milano, 1978, pag 90.

Il tentativo di introdurre moduli di “democrazia di facciata” capaci di accreditare la Spagna franchista nel contesto occidentale trova conferma nella legge sulle associazioni del 24 dicembre 1964 n. 19, la quale dopo aver affermato nel preambolo che “il diritto di associazione è uno dei diritti naturali dell’uomo”, aggiungeva, all’art. 1, che dovevano ritenersi illecite quelle associazioni che assumessero obiettivi contrari ai principi del *Movimiento* e delle altre leggi fondamentali, e con l’art. 2 escludeva dalle sue previsioni “le associazioni che si costituiscono ai sensi dell’art. 16, 2° comma, del *Fuero* degli Spagnoli”.

In buona sostanza, la legge escludeva espressamente dal suo ambito proprio le associazioni con finalità politiche.

Con riguardo agli altri tipi di associazione, essa prevedeva poi un sistema di autorizzazione preventiva ai fini dell’acquisizione della personalità giuridica, riservando un largo potere discrezionale in capo all’Esecutivo (art. 1, 3° comma), e indicava nell’Assemblea generale dei soci l’organo supremo delle associazioni, e nel rispettivo statuto la loro norma giuridica primaria⁶².

Il problema di un’articolazione meno rigida dell’associazionismo politico torna a proporsi nel decennio successivo.

Lo provano il *Proyecto Solis de Asociaciones del Movimiento* (3 luglio 1969) e l’*Anteproyecto Fernandez Miranda sobre Regimen de Asociaciones de Accion politica* (25 maggio 1970).

Entrambi i progetti mantenevano ancora il pluralismo politico nell’ambito di una mera libertà di formulare diverse opinioni circa la azione politica del *Movimiento*, subordinando inoltre la registrazione delle Associazioni, peraltro non ancora chiamate esplicitamente “associazioni politiche”, alla sottoposizione degli statuti e delle finalità associative al

⁶² G. ALFEREZ, *Asociaciones, partidos y accion politica* Madrid, 1974, pag. 45.

sindacato discrezionale della Commissione Permanente del Consiglio Nazionale del *Movimiento*⁶³.

Tuttavia, nonostante l'angusta articolazione politica che vi si prefigurava, i due progetti non andarono in porto, e ciò per la preoccupazione che persino quel minimo spazio fosse sufficiente ad aprire un varco per l'affermazione di un reale pluralismo politico.

Il regime però, è fortemente in crisi e diviso al suo interno, tanto che la legge del 21 dicembre 1974 finisce col regolare la materia sulla falsariga dei progetti già bocciati.

Inoltre, il 1974 è soprattutto l'anno della morte di Franco, della fragile Presidenza di Arias Navarro e della costituzione a Parigi, nel luglio, della *Junta democratica de Espana*, che raduna tutti i partiti di opposizione al regime.

⁶³ P. SUBRA DE BIEUSSES, *Stabilité constitutionnelle et développement politique de l'Espagne*, in *Revue du droit public et de la science politique*, 1974, pag. 1442 e ss.

2.2 - Le leggi sulle associazioni politiche adottate nella fase della transizione alla democrazia

La legge n. 21 del 14 giugno 1976, sulle “associazioni politiche”, rappresenta un segnale inequivocabile della transizione in corso.

La sua importanza deriva dal fatto che talune delle sue disposizioni sono tuttora in vigore, costituendo parte integrante dell’attuale regime giuridico dei partiti politici.

La legge esordiva riconoscendo il diritto di associazione politica – non ancora quello di associarsi in partiti - nel limite delle *Leyes Fundamentales*, che a loro volta escludevano il suffragio universale (art. 2, n. 2, Par. C), e sottoponendole ad un regime di controllo preventivo circa la loro liceità penale (art. 2, nn. 2 e 3).

Ai fini dell’iscrizione nel Registro delle Associazioni politiche, la legge imponeva infatti la comunicazione della loro costituzione al *Ministero de la Gobernacion*; entro due mesi il Governo, su proposta di quel Ministero, avrebbe provveduto a registrare l’associazione laddove non avesse ravvisato in essa gli estremi della illiceità penale (art. 3, 3° comma).

D’altro canto, il nuovo testo dell’art. 172 del codice penale, licenziato di lì a poco come legge 19 luglio 1976, n. 23, conteneva un’ampia gamma di fattispecie di “associazioni illecite”, preservando una notevole discrezionalità a favore dell’Esecutivo.

Tra le parti della normativa del 1976 rimaste in vigore anche nella Costituzione del 1978 giova ricordare soprattutto: l’art. 1, 2° comma, ai sensi del quale “Las asociaciones que se constituyan a talefecto tendran como fines esenciales contribuir democraticamente a la determinacion de la politica nacional y a la formacion de la voluntad politica de los ciucadianos, asi como promover su participacion en las instituciones representativas de caracter politico mediante la formulacion de programas, la presentacion y apoyo de

candidados en las correspondientes elecciones y la realizacion de cualquier otra actividad necesaria para el cumplimiento de aquellos fines”; l’art. 3, 2° comma, che fissa i requisiti di “democrazia interna”, cui gli statuti delle cosiddette “associazioni politiche” debbono conformarsi; l’art. 5 che disciplina la struttura territoriale e le Federazioni, dove emerge con evidenza il carattere partitico delle associazioni riconosciute dal legislatore. La parte della normativa del ’76 relativa ai controlli subì invece una serie di modificazioni già nel corso della transizione.

La *Ley para la Reforma politica*, del 4 gennaio 1977, n. 1, la quale avviò di fatto la fase preconstituente, continuava a non nominare i partiti politici; tuttavia, essa va ricordata per l’introduzione del suffragio universale. Poco dopo, il decreto legge n. 12 dell’8 febbraio 1977 modificava la legge n. 21/1976: la nozione di “partito politico” viene sostituita a quella di “associazione politica”; si mantiene il controllo preventivo da parte del governo; si aggiunge però che, se l’amministrazione ravvisi in capo al partito estremi di illiceità penale, dovrà trasmettere la relativa documentazione alla *Sala cuarta* del Tribunale Supremo, competente per il contenzioso amministrativo, cui spetterà sindacare entro trenta giorni circa la liceità del partito⁶⁴.

2.3 - Le disposizioni relative ai partiti politici nella Costituzione del 1978 e la normativa pre -costituzionale

La Costituzione spagnola è una delle più giovani costituzioni contemporanee, sorta dopo l’estinzione del regime franchista come frutto di

⁶⁴ C. PINELLI, *Discipline e controlli sulla democrazia interna dei partiti*, Padova, 1984, pagg. 125 e ss.

un processo di trasformazione e transizione politica, si è avvalsa delle esperienze degli altri ordinamenti liberal-democratici, ma si è anche arricchita di connotati originali.

Nonostante la Costituzione spagnola sia di circa un ventennio più giovane di quella tedesca, sembra averne subito una enorme influenza in materia di partiti.

Entrambe le normative, tedesca e spagnola, non solo assegnano ai partiti funzioni pubbliche di grande rilievo, ma prevedono espressamente discipline e controlli sulla loro attività e sul loro funzionamento anche interno che non hanno precedenti nelle altre Costituzioni.

La Costituzione spagnola, in modo più incisivo rispetto ad altri testi costituzionali del secondo dopoguerra, pone i partiti politici in una posizione basilare nel funzionamento dello Stato democratico.

L'articolo 6 recita: "I partiti politici esprimono il pluralismo politico, concorrono alla formazione e alla manifestazione della volontà popolare e sono strumento fondamentale di partecipazione politica. La loro creazione e l'esercizio delle attività sono liberi sulla base del rispetto della Costituzione e della legge. La loro struttura interna e il loro funzionamento dovranno essere democratici".

I partiti politici in Spagna hanno un regime giuridico speciale caratterizzato da principi che informano la loro costituzione, organizzazione e funzionamento interno ed esterno.

Tali principi sono quelli di libertà, soggezione all'ordinamento giuridico e democrazia interna.

Il primo è un criterio di base nel diritto comune di associazione.

L'iscrizione nel registro dei partiti politici, così come prevista dalla legge 54/1978, necessaria per l'acquisizione della personalità giuridica, non annulla il regime di libertà né è una peculiarità del regime giuridico dei partiti, ma un elemento del diritto comune di associazione.

L'amministrazione esercita tramite l'iscrizione, una semplice verifica che non si traduce in autorizzazione.

Gli altri due principi costituiscono i limiti a tale libertà.

Il primo impone ai partiti il rispetto della Costituzione e della legge, esigenza che non sparisce subito dopo la loro costituzione, ma ne informa tutta l'esistenza.

Il secondo stabilisce che sia la loro struttura interna che il loro funzionamento devono essere democratici.

La struttura interna dei partiti può essere controllata per verificare se tramite gli statuti e il loro effettivo funzionamento, essi rispondano al principio di democrazia partecipativa e pluralista⁶⁵.

La *Ley de los partidos politicos* del 4 dicembre 1978, n. 54 entrò in vigore pochi giorni prima della Costituzione.

Trattandosi di legge ordinaria, e disponendo invece il testo costituzionale che la regolamentazione dei diritti fondamentali e delle libertà pubbliche debba avvenire con legge organica (art. 81, 1° comma), ci si è interrogati circa la sua conformità alla Costituzione sotto il profilo formale.

Il problema viene tuttavia risolto di solito, osservando che la legge è appunto anteriore alla Costituzione, e che pertanto non valgono per essa le regole sulla produzione stabilite dalla nuova Costituzione.

Essa riconosceva la libertà di costituire partiti politici nell'esercizio del diritto fondamentale di associazione, stabilendo l'obbligo di depositare presso il Ministero degli Interni i dati personali dei dirigenti e dei promotori, nonché lo statuto (artt. 2 e 3).⁶⁶

⁶⁵ G. DURANTI, *Personalità giuridica dei partiti: originalità del sistema spagnolo*, cit., pag. 76-80

⁶⁶ "Los partidos politicos adquiriran personalidad juridica al vigesimo primer diasiguiente a aquel en que los dirigentes o promotores depositen, en el Registro que a estos efectos existirá

In ordine alla sospensione e alla dissoluzione di un partito, che costituiscono forse gli aspetti di maggiore rilievo alla luce delle innovazioni introdotte dalla legge organica 6/2002, l'articolo 5 della legge del 1978 prevedeva che l'autorità giudiziaria competente potesse sciogliere un partito nei seguenti casi:

- Qualora i partiti incorressero in fattispecie tipiche delle associazioni illecite secondo il Codice penale;
- Qualora la loro organizzazione o attività fossero contrarie ai principi democratici.

en el Ministerio del Interior, acta notarial suscrita por los mismos, con expresa constancia de sus datos personales de identificación y en la que se inserten o incorporen los Estatutos por los que habrá de regirse el partido.

Dentro de los veinte días siguiente al depósito aludido en el apartado precedente, el Ministerio del Interior procederá a inscribir el partido en el Registro, sin perjuicio de lo que se dispone en el artículo siguiente. Si la inscripción se produjese antes de dicho término, el partido adquirirá personalidad jurídica a partir de la fecha de la misma.” (art. 2);

“Si del examen de la documentación presentada se dedujesen indicios racionales de ilicitud penal del partido, el Ministerio del Interior lo podrá en conocimiento del Ministerio Fiscal en el plazo de quince días, remitiéndole los documentos oportunos. El Ministerio Fiscal, en el plazo de veinte días, a la vista de la documentación remitida, acordará su devolución al Registro si estimare que no existen indicios de ilicitud penal. En caso contrario, instará de la autoridad judicial competente la declaración de ilegalidad del partido. El ejercicio de la acción por el Ministerio Fiscal suspenderá el transcurso del plazo previsto en el apartado primero del artículo anterior, así como la obligación del Ministerio del Interior de proceder a la inscripción del partido, en tanto no recaiga resolución judicial.” (art. 3).

Per quanto riguarda la sospensione provvisoria di un partito, questa poteva essere dichiarata dall'organo giurisdizionale competente, d'ufficio o per istanza di parte, fino al momento dell'emissione della sentenza.

I controlli previsti dalla normativa del 1978, quindi, sono di due tipi: l'uno preventivo, relativo alla liceità penale del partito che abbia richiesto la registrazione (artt. 2 e 3), l'altro successivo, relativo, ancora, alla liceità penale ed alla democraticità dell'ordinamento interno (art. 5).

Il controllo successivo sui partiti è affidato dalla legge al giudice ordinario; può avere ad oggetto oltre all'illiceità penale, la democraticità della attività e della organizzazione del partito; le sanzioni comminabili sono quelle della sospensione dell'attività o dello scioglimento del partito.

La competenza del Tribunale Costituzionale risulta preclusa dagli artt. 6 e 22 della Costituzione, i quali affidano ai giudici ordinari i controlli successivi sui partiti e le associazioni⁶⁷.

Riserve sono invece derivate dalle fattispecie del controllo giudiziale, con particolare riguardo a quella della democraticità della "attività" dei partiti: questa parte della norma deve ritenersi attuativa dell'art. 6 ("funzionamento democratico"), o vi si aggiunge qualcosa?

Alcuni autori propendono per questa ultima soluzione e, ricordando i lavori preparatori e il testo stesso della Costituzione, ed escludendo che con essa si sia voluto introdurre il controllo dei fini, od anche sulle attività esterne lecite dei partiti, prospetta l'incostituzionalità di questa parte dell'art. 5 della legge⁶⁸.

⁶⁷ *Bol. Of. del Estrada* Supl. al n. 47, 1981.

⁶⁸ 39 J. JIMENEZ CAMPO, *La intervencion estatal del pluralismo*, in *Revista española de derecho constitucional*, 1981, 1, pag. 177. Diversamente, oltre a J.A. SANTAMARIA, in F. GARRIDO FALLA (a cura di), *Comentarios a la Constitución*, Madrid, 1980, pag. 78, R. GARCIA

L'art. 5 della legge n. 54/1978 suscita inoltre riserve per il silenzio circa i titolari della denuncia di illiceità o di antidemocraticità del partito nonché l'impugnabilità della sentenza di scioglimento, pur se, sotto questo ultimo profilo, sembra giocare il principio del doppio grado di giurisdizione, implicitamente recepito nel Titolo VI della Costituzione.

Non vanno tuttavia sottaciuti, sotto questo profilo, i gravi inconvenienti, tra cui soprattutto il rischio di un contrasto tra giudicati, su una materia così delicata.

Inoltre, la legge del 1978 sui partiti non disciplinava né il procedimento, né le modalità di controllo sulla democrazia interna dei partiti e nulla dice sull'organo giurisdizionale competente allo scioglimento del partito politico.

Pertanto, tale istituto dall'entrata in vigore della Costituzione del 1978 fino al 2002 era rimasto una ipotesi meramente teorica.

2.4 - La proposta di legge destinata a mettere al bando il partito Batasuna

Il 22 marzo 2002 il Consiglio dei Ministri ha ricevuto una bozza curata dal Ministro della Giustizia che modifica più punti della legge sui partiti, oltre a due articoli della legge elettorale generale e uno della Legge Organica del Potere giudiziario, sottoposta successivamente al parere del Consiglio di Stato e al Consiglio generale del Potere giudiziario.

Il centro della proposta consiste nel riconoscimento alla sezione speciale del Tribunale Supremo del potere di sciogliere un partito politico quando, recita il comunicato ufficiale, "esso appoggi il terrorismo o

COTARELO, *Los partidos politicos*, in A. DE BLAS (a cura di), *Introduccion al sistema politico espanol*, Barcelona, 1983, pag. 294.

comportamenti contrari alla Costituzione”, su istanza del Governo, dell’ufficio del Pubblico Ministero nazionale, di 50 deputati o 50 senatori.

La bozza impedisce anche la ricostituzione del partito disciolto sotto altro nome e conseguentemente la partecipazione a elezioni anche sotto tale nuova forma.

Nella prima parte del Progetto si proibiscono denominazioni che possano “includere termini o espressioni che [...] siano contrarie alle leggi o ai diritti fondamentali delle persone”.

Nella seconda parte si prevede lo scioglimento di un partito quando la sua attività “non si conformi, in modo reiterato e grave, al rispetto dei valori democratici” o quando “persegua il fine di deteriorare o distruggere il regime di libertà o di rendere impossibile o di sopprimere il sistema democratico”.

E’ altresì previsto lo scioglimento quando un partito o “persone ad esso legate fomentino l’odio, la violenza o lo scontro sociale come metodo per conseguire obiettivi politici” o quando “promuovano o difendano attentati contro la vita, l’integrità o la dignità della persona, o il libero sviluppo della personalità, come la discriminazione, l’esclusione e la persecuzione di persone per la loro opinione, nazionalità, razza, sesso o religione”.

E’ proibito il sostegno al terrorismo compreso il fatto di “scusare o minimizzare il suo significato e la lesione dei diritti fondamentali che esso comporta”. Viene sanzionata inoltre, l’inclusione di persone condannate per delitti di terrorismo in organismi dirigenti e in liste elettorali, come pure la “utilizzo di simboli o messaggi che rappresentino o si identifichino con il terrorismo e i comportamenti ad esso associati”.

La terza parte regola la procedura di scioglimento; la sentenza non è appellabile, anche se è ammesso *Recurso de Amparo* davanti al Tribunale Costituzionale.

La quarta parte si ricollega alla legge sul finanziamento pubblico.

Il quotidiano “El Pais” del 23 marzo spiega con chiarezza che il progetto ha un obiettivo mirato: mettere fuori legge *Herri Batasuna*⁶⁹, la formazione basca vicina all’*Eta*⁷⁰ e impedirle di presentarsi alle elezioni comunali del maggio 2003.

Cita anche alcune dichiarazioni del Ministro della Giustizia secondo cui “la legge non intende colpire nessuna ideologia, né finalità, né obiettivi, bensì sanziona comportamenti”⁷¹.

Tuttavia, la bozza nel testo citato non conferma la dichiarazione del ministro: se “promuovere” attentati rientra in quella sua spiegazione, già arrivare anche a “difendere” o addirittura a “minimizzare il significato” del terrorismo, pone più di un problema per un ordinamento liberal-democratico.

Soprattutto in un Paese la cui Costituzione prevede, nel già citato art. 6, che la creazione e l’esercizio dell’attività dei partiti siano “liberi nel rispetto della Costituzione e della legge” e che “la loro struttura interna ed il loro funzionamento devono essere democratici”, senza vincoli sulla loro

⁶⁹ Letteralmente “unità popolare”, Partito nazionalista basco fondato nel 1978, ha cambiato diverse denominazioni per sfuggire ai divieti delle autorità spagnole. Nato come coalizione di gruppi di sinistra, il partito chiede l’indipendenza dei paesi baschi e la preminenza linguistica basca in Euskadi. Il partito basco, che nella sua storia ha raccolto tra il 10 ed il 20% dei voti nei paesi baschi e controllava 62 municipalità, continua a negare ogni legame con l’*Eta*.

⁷⁰ *Euzkadi Ta Azkatasuna* cioè Patria Basca e Libertà, organizzazione terroristica responsabile di almeno 800 uccisioni dal 1968 nella lotta per l’indipendenza basca.

⁷¹ Da: www.elpais.es

democraticità esterna, sulle finalità perseguite e che consente di revisionare anche l'istituzione monarchica.

Né sembra che tale Costituzione sia mutata dopo l'11 settembre 2001 a partire dal quale la freddezza e la razionalità hanno subito qualche arretramento in più di un Paese⁷².

2.5 - La nuova legge sui partiti politici (Ley Organica 6/2002) e il suo inserimento in un ordinamento democratico privo di meccanismi di protezione

La *Ley organica 6/2002 de 27 de junio, de los partidos politicos*, approvata il 25 giugno con un'ampia maggioranza al Senato (214 voti), già sottoposta al vaglio del Congresso il 4 giugno, in entrambi i rami delle Cortes ha ottenuto il voto favorevole sia del Partito Popolare (PP) al governo, sia del Partito Socialista (PSOE) all'opposizione, con soli 15 voti contrari del Partito Nazionalista Basco, e della coalizione di Izquierda Unida e del BNG.

La legge consta di quattro capitoli: i primi due disciplinano la formazione, l'organizzazione, il funzionamento e l'attività dei partiti politici; il capitolo terzo ha come oggetto i criteri di dissoluzione e di sospensione

⁷² S. CECCANTI, *Spagna: diventa una democrazia protetta?*, in www.forumcostituzionale.it, 2002.

giudiziale del partito politico ed infine il quarto capitolo attiene al finanziamento dei partiti politici.

Il profilo della legge organica 6/2002 di maggiore interesse è quello riguardante la regolazione della competenza e del procedimento dello scioglimento del partito: l'articolo 11 stabilisce che l'organo giurisdizionale competente a dichiarare l'illegalità di un partito e la sua conseguente dissoluzione è il Tribunale Supremo (*ex art. 123 della Costituzione spagnola*).

In particolare, il primo comma dell'art. 11 dispone che il Governo e il Pubblico Ministero sono legittimati a promuovere il giudizio di illegalità di un partito davanti alla *Sala Speciale del Tribunale Supremo* (*ex art. 61 della legge organica 6/1985 del Poder Judicial*); inoltre, il Governo, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, è obbligato a porre tale questione al Tribunale Supremo, qualora ciò sia richiesto dal Congresso dei Deputati o dal Senato.

La legge non impone maggioranze qualificate e pertanto il procedimento di controllo sulla democraticità di un partito politico può essere avviato con un atto monocamerale approvato a maggioranza semplice e trasmesso dall'Ufficio di Presidenza del Congresso e del Senato.

Sempre in ordine alla fase procedurale, la legge stabilisce che la sentenza della Sala Speciale del Tribunale Supremo non potrà essere oggetto di ricorso, se non davanti al Tribunale Costituzionale con *Recurso de amparo*.

Nell'art. 12, oltre alla cessazione di qualsiasi attività del partito politico in seguito alla notificazione della sentenza, è previsto un processo di liquidazione del patrimonio del partito con successiva devoluzione dello stesso in favore di attività di interesse sociale e umanitario.

Altro aspetto interessante riguarda le cause dello scioglimento di un partito politico, che sono esposte ampiamente nella parte introduttiva relativa alle motivazioni.

L'obiettivo della legge organica 6/2002 è quello di garantire il sistema democratico e le libertà fondamentali dei cittadini, impedendo che un partito

politico possa, in modo continuato e grave, attentare al regime democratico, giustificando “il razzismo, la xenofobia o appoggiando politicamente la violenza e le attività delle organizzazioni terroriste”.

Il legislatore evidenzia che a causa del diffondersi delle attività legate al terrorismo appare indispensabile distinguere le organizzazioni politiche che rispettano i principi e i metodi democratici da quelle che con la loro attività violano i diritti e le libertà; la legge muove dal presupposto che “qualsiasi progetto o obiettivo del partito sia compatibile con la Costituzione, sempre e quando non sia perseguito attraverso un’attività che violi i principi democratici e i diritti fondamentali del cittadino”.

L’art. 9 stabilisce che i partiti possono esercitare liberamente la loro attività nel rispetto dei valori democratici, in armonia con la Costituzione e prevede una vasta tipologia di attività che se esercitate in modo grave e continuato nel tempo, costituiscono il presupposto di una collaborazione con organizzazioni terroristiche, comportando lo scioglimento del partito.

Da segnalare, inoltre, è la nuova normativa sull’organizzazione interna e il funzionamento dei partiti: l’art. 7 coniuga i diritti e i doveri degli affiliati con le modalità di formazione degli organi di partito, disciplinando il contenuto minimo degli statuti dei partiti e dei regolamenti interni con particolare attenzione ai criteri di adozione delle deliberazioni e di controllo della base sui dirigenti del partito.

La legge organica 6/2002, come stabilito nella seconda disposizione finale della legge, entra in vigore il giorno seguente alla pubblicazione nel Bollettino Ufficiale dello Stato e non ha effetti retroattivi.

In base alla disposizione transitoria unica, i partiti iscritti nel Registro del Ministero degli Interni al momento dell’entrata in vigore della legge saranno soggetti ai controlli stabiliti dalla medesima; invece, per quanto

concerne le attività dei partiti, sono rilevanti esclusivamente quelle poste in essere successivamente all'entrata in vigore⁷³.

⁷³ E. CANITANO, *La nuova legge organica sui partiti in Spagna e la disciplina del procedimento di controllo sulla democrazia interna dei partiti*, da: www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2002.

2.6 - I dubbi di costituzionalità sulla nuova legge sui partiti politici

La Legge Organica 6/2002, che ha avuto un *iter* parlamentare rapidissimo, e come dichiarato apertamente dal Governo Aznar, è finalizzata: a porre rimedio ai molti vuoti ed all'inadeguatezza della vecchia Legge 54/1978⁷⁴; ad introdurre un nuovo e diverso strumento di lotta al terrorismo; a garantire il funzionamento del sistema democratico e le libertà essenziali dei cittadini.

Obiettivo del legislatore, infatti, è quello di stabilire, avuto riguardo a fenomeni di più recente terrorismo, una chiara discriminazione tra organizzazioni che si propongono di sviluppare e difendere idee e programmi nel rispetto del metodo e dei principi democratici, e organizzazioni che invece fondano la loro attività politica e il raggiungimento dei propri obiettivi sulla violenza e talvolta su forme di azione di tipo terroristico, mettendo a dura prova le stesse libertà dei cittadini⁷⁵.

Infatti, al partito *Batasuna* non si era riusciti ad applicare la precedente normativa che prevedeva la possibilità di dichiarare illegale un partito quando ricorressero i presupposti per qualificarlo come associazione illecita

⁷⁴ Secondo F.J. Bastida, la legge non risponde alle esigenze di una regolamentazione completa e innovativa del fenomeno dei partiti. Essa, infatti, riproduce quasi totalmente quanto stabilito già nella l.54/1978, aggiungendo ben pochi requisiti di struttura interna e di funzionamento democratico rispetto alla vecchia disciplina già deficitaria. Cfr. F.J. BASTIDA, *Informe sobre el borrador de la Ley Organica de Partidos*, in www.constitucion.rediris.es

⁷⁵ M. CHERCHI, *La nuova legge spagnola sui partiti politici: strumento di democrazia o atto incostituzionale?*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, II, 2003, pagg. 865 e ss.

oppure quando la sua organizzazione o attività fosse contraria al principio democratico, come stabilito dall'art. 515 del Codice Penale⁷⁶.

Non si poteva applicare il primo presupposto perché l'art. 515 del Codice Penale, nel tipizzare i casi di associazione illecita, non considera tutte le associazioni contrarie alla Costituzione; infatti, mentre per l'art. 22 della Costituzione va dichiarata illegale, attraverso una risoluzione giudiziale motivata, una associazione che “*persegua fini o utilizzi mezzi tipizzati come delitto*”, viceversa non rientrano nella tipizzazione offerta dall'art. 515 del Codice penale e quindi non possono essere sciolte tramite questa via, associazioni (o partiti) che commettano il delitto di apologia del terrorismo, qualora queste (è il caso del partito *Batasuna*) non presentino nel proprio statuto o non dichiarino apertamente una finalità illecita, oppure non impieghino mezzi violenti o che implicino una compressione della libertà di manifestazione del pensiero dei propri associati.

⁷⁶ Art. 515 del Codice Penale: “Sono punibili le associazioni illecite, avendo in considerazione:

1. Quelle che hanno per obiettivo di commettere qualche delitto o, dopo la costituzione, promuovano la sua commissione;
2. Le bande armate, organizzazioni o gruppi terroristici;
3. Quelle che, avendo per obiettivo un fine lecito, utilizzano mezzi violenti o di turbamento o di controllo della personalità per la sua consecuzione;
4. Le organizzazioni paramilitari;
5. Quelle che promuovono la discriminazione, l'odio e la violenza contro le persone, i gruppi o le associazioni per motivi ideologici, religiosi o di fede, l'appartenenza dei suoi membri o di alcuno di essi ad un etnia, razza, nazione, per il suo sesso, orientamento sessuale, situazione familiare, infermità o invalidità o incitano ad esso;
6. Quelle che promuovono il traffico illegale di persone”

Non si poteva neppure applicare il secondo presupposto previsto dalla Legge 54/1978, stante la possibilità di sindacare la democraticità dei partiti solo formalmente e senza intaccarne il diritto di autoorganizzazione.

Questo spiega perché la legge in questione non sia mai stata applicata e si sia potuto solo arrivare a condanne di singoli membri appartenenti al partito di *Batasuna*, condanne ritenute insufficienti dal governo Aznar che ne ha deciso la modifica.

La nuova legge sui partiti politici presenta però alcuni dubbi sulla sua compatibilità con il dettato costituzionale.

In primo luogo, con riferimento alla legittimazione attiva per dare avvio al procedimento di scioglimento giudiziale di un partito, la Legge Organica 6/2002 prevede tale possibilità, oltre che in capo al Governo ed ad ogni Pubblico Ministero, anche per i singoli rami del Parlamento, attraverso una richiesta indirizzata all'Esecutivo avente carattere vincolante (art. 11), come nei fatti e poi, avvenuto il 30 Agosto 2002.

I dubbi sulla conformità alla Costituzione di questa previsione, ferma restando la problematicità intrinseca nel conferire tale legittimazione attiva all'organo legislativo, si basano sul fatto che sembrerebbe con questa operarsi una sorta di riforma implicita dell'art. 66 della Costituzione spagnola, in cui si prevede che il Parlamento sia competente in materia legislativa, eserciti il controllo dell'attività finanziaria e di quella del Governo, nonché “*nelle rimanenti materie previste dalla Costituzione*”.

L'auto-attribuirsi legittimazione attiva nel procedimento di “*illegalizzazione*” significa cambiare la Costituzione, il che può essere fatto solo con il dovuto rispetto delle maggioranze e degli aggravamenti all'uopo previsti, altrimenti il rischio che la legge possa essere tacciata di incostituzionalità è più che concreto.

Un secondo problema riguarda il soggetto competente a dichiarare la dissoluzione di un partito; la Legge Organica statuisce che la sentenza

giudiziale che dichiara illecito un partito sia emanata da una *sala speciale* del *Tribunal Supremo*, costituita dai presidenti e da due magistrati appartenenti ad ogni *sala* dello stesso, in modo da garantire una competenza trasversale dei componenti (art. 10.4); questa circostanza ha generato dubbi a causa della mancata attribuzione di tale compito al *Tribunal Constitucional*, come avviene ad esempio in Germania.

Una risposta a questa critica viene fornita dal Consiglio di Stato nel suo *Informe sobre el borrador de la Ley Organica de Partidos Politicos*.

Innanzitutto il sistema costituzionale spagnolo non prevede, come garanzia o privilegio del partito politico in caso di suo scioglimento, un intervento diretto della Corte Costituzionale.

In secondo luogo, lo stesso Tribunale ha riconosciuto in diverse occasioni la legittimità della competenza degli organi giudiziari ordinari in materia, trascurando, comunque, che fino all'emanazione di questa legge, la vecchia disciplina del 1978 nulla diceva in ordine all'autorità giurisdizionale competente, rimanendo, pertanto, quella dello scioglimento, un'ipotesi teorica.

Lo stesso art. 22, comma 4, della Costituzione, applicabile anche ai partiti, sancisce che le associazioni potranno essere disciolte o sospese solo in virtù di una risoluzione giudiziaria motivata.

In ogni caso la sentenza della *Sala Especial* potrà essere oggetto di ricorso davanti al Tribunale Costituzionale.

Secondo il Consiglio di Stato, quindi, risulta giustificato riconoscere tale competenza al Tribunale Supremo, e cioè all'organo giurisdizionale che, ai sensi dell'art. 123 Cost., è al vertice del potere giudiziario.

Tuttavia, va detto come non esistono nella Carta Fondamentale norme che ostino ad attribuire tale compito alla suddetta sala: anzi questa sarebbe l'unica soluzione conforme alla Costituzione, dato che l'art. 53.2 della stessa individua nei tribunali ordinari i soli soggetti chiamati a giudicare in ordine

alle violazioni dei diritti fondamentali, facendo poi salvo il diritto di adire il *Tribunal Constitucional* attraverso il *Recurso de Amparo*.

Le maggiori critiche riguardano la presunta inconciliabilità tra il sistema di *Democrazia protetta* delineato dalla 6/2002 e l'ordinamento di matrice liberaldemocratica vigente in Spagna dal 1978.

Innanzitutto, si pone il dubbio preliminare in ordine all'ammissibilità di una legge sui partiti politici così strutturata in un sistema costituzionale come quello spagnolo, in cui non esiste neppure implicitamente una clausola di intangibilità che, come nel caso della Costituzione tedesca o di quella portoghese, obblighi i partiti politici a conformarsi ai principi ed ai valori contenuti nella stessa; se a ciò si aggiunge che il dovere di rispetto della Costituzione, contenuto nell'art. 6, è stato interpretato per i partiti come non implicante *“né adesione ideologica, né dovere di conformarsi ai principi espressi dalla*

Costituzione” e neppure *“un dovere di adesione al suo intero contenuto”*, si comprende il contrasto con la nuova Legge Organica che all'art. 6 sancisce l'obbligo per i partiti di *“adeguare la propria organizzazione, funzionamento ed attività ai principi democratici ed a quanto previsto dalla Costituzione”* e prevede una serie di attività che possono portare allo scioglimento al di fuori di quelle previste dal Codice Penale (art. 9).

I partiti di minoranza denunciano l'incostituzionalità della legge che permetterebbe di sciogliere partiti democratici e pacifici solo perché ipotizzano l'avvento di un regime diverso da quello esistente (es. PNV, Partido Nacional Vasco) in quanto favorevoli all'indipendentismo, alla Repubblica, ad un regime anticapitalista.

Secondo questa interpretazione, infatti, la legge criminalizzerebbe alcune ideologie politiche, con pregiudizio quindi della libertà di associazione politica e più in generale della libertà di pensiero ed opinione, che invece caratterizzerebbe una vera società pluralistica.

Sembrerebbe infatti che la Legge organica 6/2002 non si accontenti di richiedere il rispetto delle regole democratiche, ma obblighi i partiti ad un'inesigibile sottoscrizione di tutti i valori costituzionali, come dimostrato emblematicamente da disposizioni quali l'art. 9.3 c), nella quale si punisce il fatto che i componenti del partito “ *non abbiano ripudiato pubblicamente i fini ed i mezzi terroristici*”, o l'art. 9.3 a) che sanziona “ *l'appoggio espresso o tacito al terrorismo*”, costruendosi una nuova figura di delitto: l'appoggio silente al terrorismo; una sorta di addebito mosso nei confronti di chi non dicendo nulla non adotta un comportamento di condanna.

Diversamente, altri autori sostengono che il legislatore spagnolo non abbia inteso disegnare un modello di controllo sulle organizzazioni partitiche fondato esclusivamente sulla conformità (o contrarietà) di programmi politici, di opinioni o ideologie alla Costituzione, che, com'è noto, è modificabile in tutte le sue parti, con il solo limite del rispetto delle procedure fissate nel combinato disposto degli artt. 167 e 168.

D'altra parte, è pacificamente condivisa l'idea che la Carta Fondamentale spagnola non contenga alcuna preclusione circa la possibilità di modifica anche totale del Testo, compresa la norma che delinea l'estensione territoriale dello Stato; la mancanza di riferimenti testuali ai principi dell'unità e indivisibilità dell'ordinamento sembra, dunque, abilitare le forze politiche a “promuovere” la secessione come un fondamentale corollario del diritto di autodeterminazione di ciascuna Comunità autonoma⁷⁷.

⁷⁷ S. RUIZ RODRIQUEZ, *La teoría del derecho de autodeterminación de los pueblos*, Madrid, 1998, pagg. 115 e ss.; per un riferimento alla vicenda specifica M. ANGEL PRESNO LINERA, *Ruolo dei partiti e sviluppo dello “Stato autonomico” spagnolo*, in www.associazionecostituzionalisti.it

Per altri versi, la stessa espressione *Democrazia protetta* viene comunemente utilizzata per indicare quei modelli normativi contraddistinti da espressi divieti circa la possibilità di costituire associazioni partitiche che, nel loro programma, manifestino la volontà di conseguire finalità politiche inconciliabili con quelle che caratterizzano un dato ordinamento.

La Legge Fondamentale tedesca, che verrà esaminata nel capitolo successivo, rappresentando il caso più emblematico, prescrive come “i partiti, che per loro finalità [...] tentano di pregiudicare od eliminare l’ordinamento fondamentale democratico e liberale o di minacciare l’esistenza della Repubblica federale di Germania sono incostituzionali” (art. 21, comma 2).

La procedura di scioglimento, infatti, non prevede alcun accertamento circa la presunta contrarietà dei comportamenti o attività del partito al metodo democratico ed al principio pluralistico.

Diversamente in Spagna – ove il procedimento di “*illegalizzazione*” è condizionato, come espressamente previsto dalla legge, all’esistenza di prove certe e concordanti circa l’effettivo collegamento tra partito politico e gruppi terroristici – la legge esige una reiterazione di azioni che in maniera inequivocabile dimostri il *nesso di strumentalità* tra l’attività del partito e le strategie di violenza di organizzazioni terroristiche che mirano alla distruzione della democrazia e alla lesione del metodo democratico e dei diritti dei cittadini⁷⁸.

Sull’argomento, infine, si è pronunciata la sezione spagnola di *Amnesty International*, che ha analizzato il progetto di legge alla luce dei principi contenuti nei Trattati Internazionali sui Diritti Umani.

⁷⁸ I. NICOTRA, *La nuova legge organica sui partiti politici in Spagna al primo banco di prova: il procedimento di “illegalizzazione” del Batasuna* in www.forumcostituzionale.it, 2002.

Tale organizzazione ha riconosciuto la legittimità dell'iniziativa legislativa nei limiti in cui le misure adottate per salvaguardare la sicurezza dei cittadini e degli stranieri in territorio spagnolo siano conformi alle leggi e alle norme sui diritti umani.

Ha chiesto, tuttavia, una maggior precisione terminologica per evitare interpretazioni estensive che possono portare all'*illegalizzazione* di partiti politici che propugnano, in forma pacifica, il cambio di principi costituzionali o di leggi, "in violazione della libertà ideologica, di espressione, associazione o partecipazione alle cariche pubbliche"⁷⁹.

Seconda critica che si muove alla tipizzazione è quella di presentare una confusione tra quelle che sono le attività e le condotte poste in essere da parte dei singoli componenti di un partito e quello che invece è il concreto operare dello stesso; infatti, all'art. 9.4 si stabilisce che per apprezzare l'esistenza di circostanze che possono causare la dissoluzione "*si valuteranno le risoluzioni, i comunicati e le decisioni del partito, dei suoi organi e gruppi parlamentari, tenendo in conto anche le manifestazioni, i comportamenti e le dichiarazioni pubbliche dei suoi dirigenti, dentro o fuori dalle istituzioni, nonché le attività significativamente ripetute dei suoi affiliati e candidati.*", trasformando in pratica in attività che possono essere causa di scioglimento del partito, quelle che in realtà sono condotte di singoli individui, da punire come tali.

Infine, fortemente criticabile è la formulazione degli articoli in questione, che individuano cause di dissoluzione assolutamente generali che potrebbero prestarsi, in futuro, alle più disparate interpretazioni e ad estensioni praticamente senza limiti come evidenziato dalla disposizione che prevede lo scioglimento nei casi in cui un partito "*vulneri con la sua attività i*

⁷⁹AMNISTIA INTERNACIONAL, *Comentarios de la seccion espanola de Amnistia Internacional al proyecto de la Ley Organica de Partidos politicos*, in www.constitucion.rediris.es.

principi democratici e particolarmente, quando la stessa sia finalizzata a distruggere il regime delle libertà [...]” (art. 9.2), oppure quando “ appoggi dalle istituzioni, con misure amministrative, economiche o di qualunque altro ordine, le entità terroristiche” (art. 9.3 g).

Desta perplessità da ultimo, quanto si ricava combinando gli artt. 5.2 e 5.4 della presente legge; in questi si legittima il Ministro degli Interni, qualora ravvisi un *fumus* di illiceità di un partito, a darne comunicazione al Pubblico Ministero, comunicazione i cui effetti sono sospensivi. In questo modo pare introdursi una sorta di controllo *ex ante* sui partiti, vietato dalla Costituzione e dalle sue interpretazioni⁸⁰

2.7 - Lo scioglimento del partito Batasuna e i suoi legami con il terrorismo basco

A meno di due mesi dalla entrata in vigore della nuova disciplina sui partiti politici, il Parlamento spagnolo, dopo alcuni nuovi attentati dell’*Eta*, ha avviato la procedura per mettere fuori legge il partito basco *Batasuna*, accusato di rappresentare il “braccio politico” dell’organizzazione terroristica.

Con il voto del 26 agosto 2002, la *Cortes* dei Deputati ha adottato, con il consenso di un’amplissima maggioranza, una delibera che obbliga il Governo ad inoltrare la domanda al Tribunale Supremo, che – a termini di legge – entro tre mesi dovrà decidere in merito alla definitiva *illegalizzazione* della formazione basca.

⁸⁰ 51 P.P. SABATELLI, *Spagna: la nuova legge sui partiti: il “caso” Batasuna*, in www.unife.it/forumcostituzionale/telescopio.html, 2002.

Il documento approvato dalla Camera spagnola contiene una particolareggiata esposizione dei motivi che – secondo i maggiori partiti di governo e di opposizione – rendono necessario e urgente un provvedimento monocamerale che stigmatizzi l’attività di *Batasuna*.

Il documento contiene tutta una serie di informazioni tendenti a dimostrare come *Batasuna* ed *Eta* rappresentino un’identica ed inseparabile formazione; che tale formazione politica è “una maschera dietro la quale si nasconde il vero volto della entità terroristica”; per questi motivi – si sostiene – essa costituisce una grave anomalia del sistema dei partiti in Spagna ed il Parlamento ha, dunque, l’obbligo morale ed il diritto di intervenire⁸¹.

Contemporaneamente il giudice istruttore Baltasar Garzon, Real della *Audiencia Nacional* (massima autorità giudiziaria penale in materia di terrorismo in Spagna) ha adottato, sulla base di indagini durate quattro anni, un’ordinanza che prevede la sospensione in via cautelare, per tre anni (prorogabile a cinque), delle attività del partito basco, accusato di favorire il terrorismo; la chiusura dei locali di cui, direttamente o indirettamente dispone il partito; il divieto di partecipare alle elezioni municipali del maggio 2003.

Tale coincidenza tra l’iniziativa della Camera dei deputati e quella giudiziaria non può, in assoluto, considerarsi casuale.

Infatti, le diverse difficoltà registrate al fine di contrastare *Batasuna* – un partito che ha operato fin dalla sua costituzione (con un’altra denominazione) come fronte politico della banda terroristica *ETA* militare – sono appunto quelle che, infine, hanno portato il Parlamento ad approvare la nuova legge sui partiti politici, mediante la quale i giudici possono

⁸¹ I. NICOTRA, *La nuova legge organica sui partiti politici in Spagna al primo banco di prova: il procedimento di “illegalizzazione” del Batasuna*, cit.

sanzionare, se non proprio con l'*illegalizzazione penale*, almeno con l'*illegalizzazione costituzionale* una forza politica che ha beneficiato, nel corso di tutti questi anni, dei vantaggi previsti per i partiti politici (finanziamento pubblico, accesso ai media, ecc.), nonostante tale partito sia nato con la dichiarata finalità di assicurare copertura istituzionale all'azione criminale di una banda terroristica⁸².

Il procedimento si è concluso il 27 marzo 2003, come era opportuno attendersi, con la sentenza di condanna emessa dalla *Sala speciale del Tribunale Supremo*.

Pur ritenendo fondata la decisione, E. Virgala Foruria ha correttamente segnalato come la sentenza abbia nelle motivazioni alcuni elementi discutibili che poggiano sulla contestata fattispecie legislativa di "appoggio tacito"⁸³.

In tal caso, il Tribunale non ha esitato a parlare di "redazione difettosa" del testo, aggiungendo che per giungere allo scioglimento di un partito si deve verificare "in concreto la collaborazione col terrorismo" e non un "aiuto generico"; l'appoggio deve essere dimostrato in relazione a organizzazioni che difendono il terrorismo "con l'obiettivo di rafforzare tale attività illegittima"⁸⁴.

Precedentemente, il Governo basco aveva promosso, presso il Tribunale Costituzionale, un ricorso di incostituzionalità (n. 5550/2002) contro la nuova Legge Organica sui partiti politici n. 6 del 27 giugno 2002.

⁸² R.L. BLANCO VALDES, *A proposito della "illegalizzazione" di Batasuna* cit.

⁸³ E. VIRGALA FORURIA, *La Sts de 27 de marzo de 2003 de ilegalizaciòn de Batasuna: el Estrado de Derecho penetra en Euskadi*, in *Teoria e Realidad Constitucional*, n°12-13, 2003, pag. 609-630.

⁸⁴ S. CECCANTI, *Le democrazie protette e semi-protette da eccezione a regola*, cit., pag. 138.

Il profilo centrale del ricorso poneva in rilievo il rapporto tra la disciplina costituzionale sui partiti politici e la normativa in materia di diritto di associazione.

Secondo il ricorrente, la Costituzione spagnola, che individua nei partiti politici gli elementi essenziali della forma di stato democratica ed attribuisce loro un significato peculiare in ordine alla manifestazione della volontà popolare (art. 6 Cost.), li considera, comunque, come forma particolare del più ampio diritto di associazione, riconosciuto dall'art. 22 Cost.

Questa norma, al comma 2, specifica che i soli limiti all'esercizio del diritto di associazione sono quelli ricavabili dalla legislazione penale (art. 515 C.P.), che appare astrattamente idonea ad essere applicata in repressione dei medesimi reati, che vengono previsti dalla legge n. 6/2002 all'art. 9.2.

Posta tale identità tra la normativa penale e quella di cui alla legge impugnata, si verrebbe inoltre a configurare – a detta del Governo basco – una violazione del principio del *ne bis in idem*.

Il Tribunale con la sentenza n. 48/2003 del 12 marzo ha rigettato le argomentazioni riferite definendo le ipotesi di reato tipizzate dall'art. 9.2 come fattispecie di “illecito costituzionale”.

Mediante questa formula – che fa da pietra angolare dell'intera sentenza – il Tribunale ha aggirato le censure in merito alla violazione dell'art. 22.2 Cost. giacché, qualificando l'illecito costituzionale come carenza nell'adempimento di funzioni costituzionali in capo ai partiti politici, ne fa discendere la legittimità non tanto da una deroga alla disciplina generale in tema di diritto di associazione, bensì da una violazione del dovere di “soggezione all'ordinamento democratico”, disposto dall'art. 9.1 Cost. e comunque desumibile dall'opzione fondamentale operata dal Costituente a favore della democrazia di partiti, richiamata in forma esplicita dall'art. 6

Cost. allorché afferma che “la creazione e l’esercizio dell’attività dei partiti politici sono libere nel rispetto della Costituzione e della legge.

Così, lo scioglimento di un partito politico la cui condotta sia giudicata in violazione dell’art. 9.2 della Legge Organica 6/2002, lungi dal qualificarsi come sanzione penale, si configura piuttosto come un intervento restaurativo di un ordine fisiologico di svolgimento del processo politico (fondamento giuridico n. 9).

Al contempo, il Tribunale esclude che sia ipotizzabile una violazione del principio *ne bis in idem* a cagione della sovrapposizione delle ipotesi di reato previste, rispettivamente, dalla normativa penale e dalla legge in oggetto, non configurandosi gli illeciti tipizzati nella legge 6/2002 come illeciti *strictu sensu* penali.

Infatti, il codice penale non prevede illeciti associativi, bensì reati riferibili a singoli individui, seppure qualificati dall’essere stati commessi in ambito associativo (art. 516 C.P.).

Dalla nuova legge sui partiti politici, invece, non discendono sanzioni a carico dei singoli associati, ma mere conseguenze a carico del partito politico, che solo indirettamente si riflettono in una limitazione del diritto di associazione⁸⁵.

⁸⁵ A. BURATTI, *La condotta antidemocratica dei partiti politici come “illecito costituzionale”*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, II, 2003, pagg. 875 e ss.

2.8 Considerazioni conclusive

La vicenda spagnola, la scelta di dotarsi di una disposizione che per certi aspetti rientra tra le caratteristiche di un sistema di “Democrazia protetta”, va sicuramente analizzata tenendo ben presente le peculiarità politiche e sociali del Paese.

L'indipendentismo basco, gli attentati terroristici dell'*Eta*, rappresentano, da circa quaranta anni, una spina nel fianco per la popolazione e per le istituzioni spagnole, ed è stato accertato, in più occasioni, che *Herri Batasuna* manteneva dei rapporti e in alcuni casi appoggiava, sia politicamente che finanziariamente, l'organizzazione terroristica.

Lo scioglimento del partito rappresenta quindi un duro colpo a chi tenta di raggiungere i propri obiettivi, in questo caso l'indipendenza, condividendo condotte violente, ed esaltando l'utilizzo degli atti di terrorismo.

Volendo però capire le ragioni del dibattito dottrinale sulla vicenda del partito *Batasuna*, bisogna necessariamente aggiungere che la legge 6/2002 sui partiti politici resta una disposizione che per molti aspetti contrasta con la Costituzione, ed anche se la necessità di combattere i nemici dell'ordinamento mette in secondo piano tali dubbi di incostituzionalità - tanto che la legge ha trovato un ampio consenso sia da parte delle forze politiche, ma anche e soprattutto dell'opinione pubblica spagnola, che da tempo chiedeva misure più forti per arginare il terrorismo basco - essa rischia di divenire uno strumento di lotta politica scorretto.

Innanzitutto perchè, mentre nel quarto punto dell'esposizione dei motivi si affermava che “a differenza di altri ordinamenti...qualsiasi progetto o obiettivo si intende compatibile con la Costituzione, sempre che, e quando non lo si difenda attraverso un'attività che vulneri i principi democratici o i

diritti fondamentali dei cittadini...in convivenza col terrore o la violenza”, l’art. 9 della legge contempla tra le “attività” che, “realizzate in forma reiterata e grave” possono condurre allo scioglimento del partito, anche il “giustificare attentati”, il “legittimare la violenza”, “l’appoggio...tacito al terrorismo”, riferendosi ai “programmi” dei partiti.

Tali affermazioni evidenziano, una inconciliabilità tra il sistema di “Democrazia protetta” disegnato dalla legge 6/2002 e l’ordinamento di matrice liberaldemocratica del 1978.

Coloro che difendono la legge, invece, si rifanno ad una interpretazione più restrittiva del concetto stesso di “Democrazia protetta”, secondo la quale tale sistema esclude a priori dall’ordinamento i partiti ritenuti anti-sistema, cioè quelli che perseguono finalità contrarie all’ordinamento esistente, a prescindere dal metodo.

Inoltre, la legge organica 6/2002 sui partiti politici affida la legittimazione attiva per dare inizio al procedimento giudiziale di un partito, oltre al Governo e ad ogni Pubblico Ministero, anche ai singoli rami delle Cortes.

Tale disposizione modifica, implicitamente, la divisione delle competenze statuita nella Costituzione del 1978, il che può avvenire solo con il dovuto rispetto delle maggioranze.

Se a ciò poi, si aggiunge la generalità che caratterizza le fattispecie di illecito costituzionale imputabili ai partiti, aumenta il timore che la legge sui partiti, così come approvata nel giugno 2002, possa essere utilizzata dalle maggioranze contro alcuni avversari politici, sulla base di accuse molto generiche.

Si può concludere dicendo che, se anche la legge organica 6/2002 sui partiti politici abbia raggiunto gli obiettivi che il legislatore si era prestabilito, - cioè stabilire una chiara discriminazione tra organizzazioni che si propongono di

sviluppare e difendere idee nel rispetto del metodo e dei principi democratici, e organizzazioni che fondano la loro attività politica sulla violenza e su forme di azione di tipo terroristico - essa suscita dei timori, non tanto per la sua applicazione nel caso *Batasuna*, ritenuta una reazione necessaria al terrorismo basco, quanto piuttosto per il suo futuro utilizzo.

CAPITOLO III: UN MODELLO FORTE DI DIFESA DELLA DEMOCRAZIA: LA COSTITUZIONE TEDESCA E LO SCIoglimento DELLE FORMAZIONI POLITICHE DI ESTREMA DESTRA NEI *LANDER* DELLA GERMANIA ORIENTALE

3.1 - Il modello di democrazia protetta delineato dalla Costituzione tedesca del 1949

A distanza di circa sessanta anni dall'entrata in vigore della *Grundgesetz*, l'esperienza tedesca in tema di controllo e disciplina dei partiti politici si presenta con un grado di maturità sconosciuto agli altri ordinamenti liberaldemocratici dell'Europa continentale.

Da ciò deriva il rischio di configurarla come un modello alla stregua del quale commisurare le distanze, in passato, o attingere degli orientamenti, in tempi più recenti.

La Costituzione di Bonn è soprattutto la Legge fondamentale di un paese vinto, sconfitto e di cui nel contesto storico di allora, non ci si poteva fidare.

Essa è il risultato, non solo, dell'atteggiamento diffidente dei Paesi alleati, che ne sono stati gli ispiratori, ma anche lo strumento di affermazione e di difesa di un modello organizzativo dello Stato, quello democratico, in un Paese come la Germania che sicuramente è stato uno degli scenari più incandescenti della Guerra Fredda.

Il sistema tedesco è stato a tal proposito denominato "militante", in quanto dispone di norme che gli permettono di difendersi da coloro che, anche solo nelle intenzioni, mirano al sovvertimento dello Stato democratico e dell'ordinamento costituzionale instaurato nel 1949.

Già l'art. 9.2 enuncia, rispetto al diritto di associazione, il divieto di quelle realtà associative "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 previsto la democraticità interna e la trasparenza finanziaria (comma I), prevede una dichiarazione di incostituzionalità per quelle formazioni politiche che "per loro finalità o per 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" (comma II).

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".

3.2 - I partiti politici nell'ordinamento costituzionale tedesco e la struttura del art. 21 della *Grundgesetz* (GG)

La disciplina generale dei partiti politici in Germania è contenuta nell'art. 21 della *Grundgesetz* (GG)⁸⁶.

In particolare è riconosciuta come loro funzione essenziale quella di mediazione del popolo, nel senso di ricondurre il popolo allo Stato, attivando la volontà popolare.

Ed infatti, è detto che essi “cooperano alla formazione della volontà politica del popolo”, funzione questa che si manifesta in tutti i campi della vita politica in cui il partito assume posizione rilevante, come nella partecipazione alle elezioni, nella vita parlamentare attraverso il legame partito-gruppo parlamentare, nell'influenza sugli organi dell'amministrazione statale e degli enti locali, nella formazione e nella educazione del popolo.

⁸⁶Articolo 21 GG [Partiti politici]:

(1) “I partiti concorrono alla formazione della volontà politica del popolo. La loro fondazione è libera. Il loro ordinamento interno deve essere conforme ai principi fondamentali della democrazia. Essi devono rendere conto pubblicamente della provenienza e dell'utilizzazione dei loro mezzi finanziari e dei loro beni.

(2) I partiti, che per le loro finalità o per il comportamento dei loro aderenti si prefiggono di attentare all'ordinamento costituzionale democratico e liberale, o di sovvertirlo, o di mettere in pericolo l'esistenza della Repubblica federale di Germania sono incostituzionali. Sulla questione di incostituzionalità decide il Tribunale costituzionale federale.

(3) I particolari sono stabiliti dalla legislazione federale.”

La loro creazione è libera, ma la loro organizzazione interna e il funzionamento non possono prescindere dai principi democratici, e ne devono essere resi pubblici i finanziamenti. Viene quindi riconosciuta l'essenzialità, per la democrazia nel suo sviluppo moderno, della mediazione del popolo attraverso il partito e, in correlazione con la natura di Stato democratico, si assicura la democraticità del partito, come risulta dalla operatività dei due principi di libertà e di organizzazione democratica.

D'altro canto, nelle cosiddette ipotesi limite lo Stato deve difendersi dai partiti politici: nell'art. 21. 2 GG è infatti previsto che i partiti non devono contravvenire, pena dichiarazione di incostituzionalità, né per i loro fini, né attraverso l'attività dei loro membri, all'ordine fondamentale libero e democratico, né devono compromettere l'esistenza della Repubblica Federale Tedesca.

Questo principio del mantenimento dell'ordine fondamentale libero e democratico si spiega con i principi stessi che sono alla base della Costituzione federale: libertà ed uguaglianza. Una volta riconosciuta l'essenzialità per la democrazia del riconoscimento di questi principi nei confronti di tutti i partiti politici, che nel gioco democratico delle lotte politiche potranno aspirare tutti a giungere al Governo, dovrà essere difeso questo "ordine fondamentale libero e democratico" da quei partiti che si propongano di impedire, una volta giunti al potere, libere elezioni e conseguentemente l'eguale possibilità per gli altri partiti di giungere al Governo.

È opportuno rilevare che il contenuto del principio dell' "ordine libero e democratico" è stato individuato dal Tribunale Costituzionale federale (*Bundesverfassungsgericht*) così come esso si è affermato nella realtà storica dello Stato rappresentativo: esso consiste propriamente nell'esistenza dello Stato di diritto; nel rispetto dei diritti fondamentali dell'uomo, della personalità e della vita; nella sovranità popolare; nella divisione dei poteri;

nella responsabilità del Governo; nella legalità dell'amministrazione; nell'indipendenza dei giudici; nel principio di maggioranza e nel diritto di opposizione.

Oltre le norme menzionate ne sussistono altre nell'ordinamento tedesco, che sono dirette a limitare l'opera dei partiti nello Stato (difendendosi lo Stato dall'ingerenza dei partiti), ma che presuppongono legami con i principi dello stato rappresentativo liberale.

L'art. 38 GG, infatti, stabilisce che i deputati "rappresentano tutto il popolo, non sono vincolati a mandati o istituzioni e non sono soggetti che alla loro coscienza".

Tale principio deriva dal sistema dello Stato parlamentare rappresentativo, nel quale i partiti non avevano l'attuale preponderanza politica. Esso tuttavia è stato inserito nella Costituzione federale per evitare le ultime conseguenze di uno Stato completamente sottomesso ai partiti, ponendo un argine all'agire dei partiti in coerenza con le norme previste dalla *Grundgesetz*.

In particolare l'art. 38 GG deve intendersi in correlazione con l'art. 21 GG.

Atteso il carattere nazionale della rappresentanza politica, il cambiamento di un partito politico da parte di un deputato o la sua espulsione da questo, non possono provocare la perdita del mandato parlamentare.

Nel caso invece che un partito sia dichiarato incostituzionale, per violazione dell'art. 21 GG, la soluzione è diversa. Il *Bundesverfassungsgericht* ha esattamente ritenuto che, dichiarato incostituzionale un partito, il deputato ad esso appartenente decade dal mandato parlamentare, in quanto non può essere considerato rappresentante dell'intero popolo, e che inoltre gli stessi elettori non hanno diritto di farsi rappresentare politicamente dai deputati di un partito anticostituzionale.

In definitiva, prendendo in considerazione la duplice posizione del deputato, rappresentante dell'intera Nazione ed esponente di un partito, ha prevalenza la seconda posizione, per essere l'art. 38 GG di applicazione limitata rispetto all'art. 21 GG.

La soluzione adottata dalla Corte rivela l'intento di non lasciare senza alcun effetto sostanziale, almeno nel momento immediato di dichiarazione di incostituzionalità del partito, il sistema previsto dall'art. 21. 2 GG.

Comunque non può negarsi che l'interpretazione accolta dalla Corte, una volta ammessa in linea di principio la sindacabilità dei partiti politici, corrisponda logicamente e razionalmente al sistema di controllo instaurato dalla *Grundgesetz*, che altrimenti, denoterebbe un'intima frattura ed incoerenza logica⁸⁷.

3.3 - La reazione del ordinamento nei confronti dei partiti antisistema: la procedura per la dichiarazione di incostituzionalità di una formazione politica

Il procedimento per la dichiarazione di incostituzionalità è regolato dagli artt.43 e ss. della legge sul Tribunale Costituzionale Federale.

Al Governo federale, ai Governi regionali, al *Bundestag* e al *Bundestag* compete la facoltà di proporre la domanda.

⁸⁷ C. ROSSANO, *Considerazioni sulla Democrazia e sullo Stato dei partiti*, da *Scritti degli allievi offerti ad Alfonso Tesaura*, Giuffrè, Milano, 1968, pag.675

La dottrina si è posta numerosi interrogativi sulle implicazioni nascenti dal potere di iniziativa⁸⁸.

Ci si è chiesti, innanzi tutto, se il *Bundestag*, il *Bundesrat*, il Governo federale o gli esecutivi statali possono essere paragonati ad organi esercenti attività materialmente giurisdizionali (si è parlato, a questo proposito, di una assimilazione all'attività del pubblico ministero).

In secondo luogo, si è posto il problema della obbligatorietà dell'azione.

Infine, parte della dottrina, soprattutto durante gli anni Sessanta, ha prospettato il pericolo di un uso "intimidatorio" della domanda di dichiarazione dell'incostituzionalità di un partito⁸⁹.

Secondo alcuni costituzionalisti, nel potere di chiedere giudizio sull'incostituzionalità di un partito, è insito il rischio di un uso strumentale da parte della maggioranza.

La decisione di incostituzionalità e il conseguente scioglimento del partito sono di stretta competenza del Tribunale costituzionale.

Al Governo non solo non compete alcun potere di scioglimento, ma non è attribuita neppure la facoltà di adottare provvedimenti preventivi o cautelari.

Ugualmente, il Parlamento non può adottare alcun provvedimento di divieto per il partito politico, sotto nessuna forma.

⁸⁸ S.MAZIN MAESTRELLI, *Il partito politico nella giurisprudenza del Tribunale Costituzionale Federale tedesco*, Giuffrè, Milano, 1991

⁸⁹ C. ROSSANO, *Considerazioni sulla Democrazia e sullo Stato dei partiti*, da *Scritti degli allievi offerti ad Alfonso Tesaura*, Giuffrè, Milano, 1968

Fino al momento della dichiarazione di incostituzionalità è assolutamente vietato qualunque provvedimento amministrativo contro l'esistenza e l'attività politica di una formazione.

Con giurisprudenza costante, il *Bundesverfassungsgericht* ha affermato, a questo proposito, che l'incostituzionalità di un partito può essere fatta valere solo se è intervenuta una sentenza del Tribunale stesso.

La procedura davanti al Tribunale Costituzionale è, in parte, regolata dal BVerfGG, in parte dal regolamento adottato dallo stesso Tribunale Costituzionale.

La domanda deve essere proposta per iscritto, allegando i mezzi di prova che si intendono produrre. A garanzia della posizione politica del partito accusato di incostituzionalità, ex art.45 BVerfGG è stato stabilito che, in via preliminare, debba svolgersi un procedimento condotto dal Presidente del Tribunale, rivolto ad accertare che la domanda non sia manifestamente infondata.

Il *Bundesverfassungsgericht* può disporre, anche coattivamente, l'acquisizione di ulteriori mezzi di prova.

Il Tribunale decide l'accoglimento della domanda (e cioè dichiara l'incostituzionalità del partito) con deliberazione votata a maggioranza dei 2/3 dei membri della sezione competente⁹⁰.

⁹⁰ S.MAZIN MAESTRELLI, *Il partito politico nella giurisprudenza del Tribunale Costituzionale Federale tedesco*, Giuffrè, Milano, 1991, pagg. 125-127

3.4 – La giurisprudenza del Tribunale Costituzionale Federale in materie di scioglimento dei partiti politici: la messa a bando del *Sozialistische Reichparte (SRP)* e del *Kommunistische Partei Deutschlands (KPD)*.

Su istanza del Governo Federale il *Bundesverfassungsgericht* prese in esame la costituzionalità del Partito Socialista del *Reich* (*Sozialistische Reichparte* – SRP).

In tale occasione il Tribunale ritenne che tale partito fosse da considerare contrario ai principi dell'ordinamento democratico-liberale.

Per giungere ad una tale conclusione il *Bundesverfassungsgericht* affermò che il II comma dell'art. 21 GG aveva previsto la difesa di un assetto giuridico che escludeva ogni specie di tirannia e di dispotismo e che si presentava come un potere legale fondato sull'autodeterminazione della volontà del popolo in base alle decisioni della maggioranza di volta in volta esistente, sulla libertà e sull'uguaglianza di tutti i cittadini.

All'ordinamento instaurato dalla Legge Fondamentale sarebbero dunque, i giudici, da attribuire i principi del rispetto dei diritti fondamentali e, in particolar modo, del diritto alla vita e al libero sviluppo della personalità.

Inoltre la Costituzione avrebbe imposto ai partiti il rispetto della sovranità popolare, del pluralismo e della par condicio delle formazioni politiche.

All'essenza del regime democratico apparterrebbero poi i principi della responsabilità del governo, della conformità degli atti amministrativi alla legge e alla garanzia dei diritti dell' opposizione.

Dopo aver così delineato i fondamentali elementi del sistema istaurato dal *Grundgesetz*, il Tribunale affermò che sia il II comma, sia il I comma dell'art. 21 GG sarebbero di immediata applicazione.

Secondo i giudici, la SRP, per l'organizzazione interna e le finalità, sarebbe da ritenere contraria ai principi liberaldemocratici.

All'obiezione, opposta alla difesa, secondo la quale il partito socialista del *Reich* non avrebbe in realtà mai propugnato manifestamente un'ideologia contraria al sistema, il Tribunale rispose che l'antidemocraticità di una formazione poteva essere rilevata anche se le finalità non erano apertamente dichiarate.

Ripercorrendo quelle che erano state le tappe fondamentali dell'ascesa di Hitler, il Tribunale giudicò la SRP un partito "pericoloso".

La dottrina rilevò che il motivo determinante per sciogliere la SRP era stato rinvenuto dal *Bundesverfassungsgericht* nella sua analogia con il partito nazionalsocialista⁹¹.

Anche i rilevi sulla sua organizzazione interna sono infatti valsi al Tribunale per dimostrare che la SRP avrebbe auspicato un ordinamento statale antidemocratico.

In altri termini, la sentenza sul partito filonazista sarebbe stata una sentenza basata non su fatti obiettivi, bensì, più discutibilmente, su una prevedibile azione futura.

I principi fondamentali dell'ordinamento democratico e liberale enucleati dal *Bundesverfassungsgericht* in occasione della sentenza sulla SRP furono riaffermati e ulteriormente sviluppati nella decisione del 1956 sul Partito Comunista (*Kommunistische Partei Deutschlands* – KPD).

In essa il Tribunale costituzionale affermò che la democrazia liberale rifiuta la concezione per la quale lo sviluppo storico sia determinato da uno scopo finale scientificamente riconoscibile e che di conseguenza le decisioni

⁹¹ R. FERRUCCI, *Considerazioni in merito all'interdizione del partito comunista tedesco*, in *Dem. Diritto*, 1967, pag.295

prese dalla società possano essere definite come dei passi verso la realizzazione di quello scopo finale.

Al contrario, sarebbero gli stessi uomini (che devono attuare la loro evoluzione mediante decisioni comuni) a determinare il corso della storia.

La volontà comune degli uomini deve dunque esplicarsi nella massima libertà.

Insistendo a lungo su questo punto, il Tribunale affermò che la libertà di prendere parte alle decisioni comuni – e cioè, in sostanza, alle decisioni prese a maggioranza – richiede a sua volta che tali decisioni lascino ad ognuno “la misura più ampia possibile di libertà”.

Il *Bundesverfassungsgericht* rilevò che l’ideologia del Partito Comunista era caratterizzata da un fondamentale rifiuto per siffatta concezione.

Tuttavia il Tribunale riconobbe che il disconoscimento dei supremi valori propri dell’ordinamento democratico e liberale non sarebbe stato sufficiente, da solo, per realizzare il contenuto materiale del concetto di “partito rivoluzionario”.

La fattispecie prevista dall’art. 21 II comma GG, infatti, richiederebbe che all’opposizione “ideologica” si affianchi un comportamento “attivamente combattivo ed aggressivo nei confronti dell’ordinamento giuridico vigente”.

Un partito, cioè, sarebbe da considerare incostituzionale quando dimostra una vera intenzione di danneggiare o eliminare il sistema di valori instaurato dal *Grundgesetz*.

Deve sussistere, in sostanza, una seria “preoccupazione per il futuro”.

Gli “indizi” della volontà di un partito di rovesciare l’ordine costituzionale esistente sarebbero da ricercare, secondo il Tribunale, in una pluralità di elementi, quali il programma, le dichiarazioni ufficiali, gli scritti degli autori che il partito stesso riconosce come diretti ispiratori della sua ideologia, i discorsi dei funzionari e dei dirigenti, il materiale di propaganda

e di preparazione dottrinale, le affermazioni contenute nei giornali e nelle riviste pubblicate o influenzate dal partito.

Anche i comportamenti degli aderenti (e, quindi, non solo dei dirigenti) possono, a parere del Tribunale, essere considerati indizi della natura incostituzionale di una formazione politica.

A differenza della sentenza sul partito neonazista, la decisione sul KPD non fa cenno al problema dei requisiti di democraticità dell'organizzazione interna.

Dopo la pubblicazione della pronuncia del 1956, la dottrina fu generalmente orientata a giudicare la sentenza sul Partito Comunista "migliore", da un punto di vista della sistematica e della tecnica interpretativa, di quella sulla SRP⁹².

Venne rilevata, infatti, una indubbia maggiore chiarezza nelle definizioni degli elementi che costituiscono l'"essenza" del sistema democratico.

In occasione della decisione del 1956, inoltre, il Tribunale aveva cercato di sviluppare il tema del "valore" del riconoscimento costituzionale dei partiti, e della reciproca interazione tra il I e il II comma dell'art. 21 GG.

Il significato del divieto del partito antisistema e della *Democrazia militante* non fu preso in considerazione durante la successiva giurisprudenza del *Bundesverfassungsgericht*

⁹² R. FERRUCCI, *Considerazioni in merito all'interdizione del partito comunista tedesco*, in *Dem.*

Diritto, 1967, pag.295

Il II comma dell'art. 21 non ha infatti trovato, finora, ulteriori applicazioni, e il Tribunale non ha più affrontato direttamente la questione della incostituzionalità dei partiti⁹³.

Le reazioni della dottrina alle sentenze sullo scioglimento del partito neonazista e del partito comunista furono, come era prevedibile, fortemente influenzate da fattori di carattere ideologico.

Da parte di taluni giuristi – chiaramente favorevoli ad un intervento deciso dello Stato nei confronti delle formazioni estremiste – si tendeva a mettere in luce che il Tribunale Costituzionale Federale aveva dato prova, tutto sommato, di una certa “prudenza” nel delineare gli elementi costitutivi della fattispecie dell'incostituzionalità⁹⁴.

Fu rilevato, infatti, che i giudici del *Bundesverfassungsgericht* avevano ritenuto che fosse necessaria, al fine del riconoscimento del carattere di “nemico” della Costituzione, non solo la presenza di un'ideologia contraria ai principi della democrazia occidentale, ma anche la sussistenza di una attività violenta diretta al rovesciamento delle istituzioni democratiche.

Da parte di altri autori, invece, si tendeva piuttosto ad avanzare una serie di preoccupazioni nei confronti della possibilità che, nel corso degli

⁹³ Sembra in effetti prevalere, al momento attuale, una tendenza a rinunciare ad utilizzare lo strumento offerto dal II comma dell'art. 21 e ad orientare, piuttosto, l'azione del potere statale verso altre forme di difesa dei principi di democrazia occidentale. È il caso, soprattutto, del c.d. *Berufsverbot*, che mira ad allontanare da impieghi pubblici tutti quei cittadini che aderiscano a movimenti considerati eversivi dell'ordine instaurato dalla Legge Fondamentale.

⁹⁴ R. FERRUCCI, *Considerazioni in merito all'interdizione del partito comunista tedesco*, in *Dem. Diritto*, 1967

anni, si “abusasse” dello strumento offerto dall’art. 21 II comma per colpire qualunque forma di opposizione al regime⁹⁵.

La giurisprudenza del *Bundesverfassungsgericht* ebbe modo di chiarire almeno alcuni dei dubbi che erano stati avanzati dalla dottrina per ciò che atteneva ai numerosi problemi che sorgevano in relazione all’esistenza e all’attività di movimenti politici i quali potevano essere “sospettati” di incostituzionalità, ma nei cui confronti non era ancora intervenuta una sentenza di scioglimento.

Il Tribunale costituzionale affermò che, fino alla dichiarazione di incostituzionalità, doveva essere considerato illegittimo qualunque provvedimento amministrativo diretto a colpire, in qualunque modo, l’esistenza o l’attività politica di un partito; che l’incostituzionalità poteva essere fatta valere soltanto dopo la sentenza di scioglimento; che anche il partito per il quale fosse stata attivata una procedura di scioglimento *ex art. 21 I comma GG* doveva poter usufruire del principio della “par condicio” nella disciplina della propaganda e dei finanziamenti⁹⁶.

⁹⁵ H.v.MANGOLDT-KLEIN, *Commento all’art. 21, VII, 1c. e 2*

⁹⁶ 16 S. MAZIN MAESTRELLI, *Il partito politico nella giurisprudenza del Tribunale Costituzionale Federale tedesco*, Giuffrè, Milano, 1991, pagg. 130-133.

3.5 - Le formazioni politiche di estrema destra nei *Länder* della Germania Orientale e le misure adottate per la loro esclusione dal gioco democratico

La Germania Orientale ha visto a partire degli anni '80 un forte sviluppo delle formazioni politiche di estrema destra.

Per contenere gli atti di violenza provenienti dall'ala di estrema destra sono state messe al bando numerose organizzazioni estremiste e sono stati sistematicamente processati i crimini da esse compiuti. Sin dal 1980 lo Stato ha bandito 20 associazioni estremiste, condannando e punendo tutte le attività successive. È stato possibile stroncare le strutture delle associazioni e rimuovere le basi economiche dell'organizzazione attraverso la confisca dei fondi. Ciò ha comportato un effetto di prevenzione nei confronti delle altre organizzazioni di estrema destra.

Nel 1992 il Ministro Federale dell'Interno e il Ministro dell'Interno hanno dato vita al "Gruppo di Informazione per il monitoraggio e per la lotta al terrorismo di estrema destra e, in particolare, agli atti di violenza e di xenofobia". Tale unione ha dato vita ad un'attiva collaborazione tra la polizia, i giudici e l'ufficio federale per la tutela della Costituzione⁹⁷.

⁹⁷ Bundesamt für Verfassungsschutz, "*Entwicklungen im Rechtsextremismus in den neuen Bundesländern (Neonazistische Szene)*", 1999.

Elenco delle organizzazioni di estrema destra messe al bando dal 1980.

ORGANIZZAZIONE E RELATIVA DATA DI MESSA AL BANDO

Wehrsportgruppe Hoffmann 30.01.1980

Volkssozialistische Bewegung Deutschlands/ Partei der Arbeit
27.01.1982

Aktionsfront Nationaler Sozialisten/Nationale Aktivisten-
Aktion Ausländerrückführung
07.12.1983

Unabhängiger Wählerkreis Würzburg 27.02.1984

Nationale Sammlung 09.02.1989

Nationalistische Front 27.11.1992

Deutsche Alternative 10.12.1992

Deutscher Kameradschaftsbund Wilhelmshaven 21.12.1992

Nationale Offensive 22.12.1992

Nationaler Block 11.06.1993

Heimattreue Vereinigung Deutschlands 14.07.1993

Freundskreis Freiheit für Deutschland 02.09.1993

Wiking Jugend 10.11.1994

Nationale Liste 24.02.1995

Freiheitliche Deutsche Arbeiterpartei 24.02.1995

Direkte Aktion/Mitteldeutschland 05.05.1995

Skinheads Allgäu 30.07.1996

Kameradschaft Oberhavel 15.08.1997

Heide-Heim, Amburgo 10.02.1998

Heide-Heim, Buchholz 11.02.1998

Nel 1997 il numero delle organizzazioni e delle associazioni di estrema destra è aumentato rispetto all'anno precedente (1997:109; 1996:106). Il numero dei membri ha raggiunto la cifra di 48.400 persone, aumentando di circa il 7% rispetto all'anno precedente (45,300). Dopo anni di declino, il 1997 ha visto un incremento nel potenziale dei partiti di estrema destra; 34.500 persone organizzate in questi partiti (nel 1996, 33.500 persone)⁹⁸.

Il numero di atti di violenza degli estremisti è aumentato del 19% (1997:7.600; 1996:6.400; 1995:6.200).

L'aumento non corrisponde solo alle tendenze degli *Skinheads* ma è legato anche all'incremento del numero degli atti di violenza dell'ala di estrema destra.

Il numero di neonazisti diminuisce solo marginalmente (1997:2.400; 1996:2.420, 1995:1.980). Nel 1997, 11.720 crimini (1996: 8.630) furono registrati in Germania, di questi 791 delitti (1996: 624) con l'uso della violenza e 10.929 (1996: 8.106) furono di natura non violenta.

Il numero di crimini è aumentato del 34% e quelli causati dalla violenza del 27%. La percentuale degli atti di violenza nel numero totale dei delitti è del 6,8%.

A differenza del 1996, con l'eccezione di delitti causati da violenza con motivazioni antisemite, un incremento del numero degli atti di violenza è evidente.

L'aumento dei crimini caratterizzati da violenza contro le opposizioni politiche è fortemente marcato (+44%).

Come negli anni precedenti, la maggior parte dei crimini (463) sono stati diretti verso gli stranieri (1996: 372).

⁹⁸ Bundesamt für Verfassungsschutz, "Right-wing Extremism in the Federal Republic of Germany (Organisations and strength potential)", 1999

La proporzione totale cade debolmente raggiungendo il 59% (1996: 60%)⁹⁹.

Circa i 2/3 dei sospettati sono giovani e minori specialmente delle regioni orientali che hanno vissuto cambi sociali e problemi economici, uniti alla preoccupazione per il futuro, alla mancanza di orientamento e alla delusione rispetto alle loro aspettative

Il movimento degli adolescenti di estrema destra ha una caratteristica abbastanza inconsueta nel panorama delle realtà giovanili: non è una manifestazione “sana“ di rottura con le vecchie generazioni e di emancipazione delle famiglie.

Al contrario questi sono bravi ragazzi che vivono a casa, sono appoggiati dai genitori e condividono pienamente i valori dei padri.

Gli adulti non vanno in gruppo a picchiare gli immigrati, ma il sentimento xenofobo e il senso dell'ordine tra loro sono profondamente radicati come nei figli.

La deriva neonazista dei teenagers riguarda tutta la Germania, ma nelle regioni dell'est la sua visibilità è così forte da farne in questo momento la tendenza giovanile dominante e più preoccupante.

C'è una sorta di continuità tra la vecchia realtà della DDR e l'attuale diffusione dei comportamenti di estrema destra.

In Germania est l'elaborazione del passato ha riguardato solo gli intellettuali e, secondo sociologi ed educatori, non sembra aver interessato la cultura quotidiana che anzi ha potuto evitare di fare i conti con i propri scheletri nell'armadio proprio grazie all'instaurarsi di un regime rigido e antidemocratico.

⁹⁹ Bundesamt für Verfassungsschutz, *“Right-wing Extremism in the Federal Republic of Germany (Right-wing extremist motivated criminal offences)”*, 1999.

Con l'ingresso della DDR nella Repubblica Federale Tedesca è entrato in vigore un altro sistema politico ed economico che è stato visto dai cittadini dell'est come straniero e minaccioso.

Il disagio, aumentato dalla frustrazione dovuta alla dipendenza economica e soprattutto alla disoccupazione, si è tradotto nell'attaccamento a quei valori tradizionali dell'identità tedesca: ordine, sicurezza, diligenza, laboriosità.

L'ala estremista degli *Skinheads*, caratterizzata da una generale mancanza di strutture organizzative, si distingue in particolare per la tendenza all'uso della violenza.

Gli avvenimenti nelle regioni orientali rappresentano oltre la metà dei crimini perpetrati nella intera Germania. Verso la metà degli anni '80 comparvero i primi gruppi di *Skinheads* (denominati così a causa della loro capigliatura –capo rasato o capelli cortissimi-) che protestavano contro l'ordinamento democratico. Violenza e forza fisica sono le regole della vita di gruppo. La potenza definisce la sicurezza, la forza, il prestigio e il rispetto nel gruppo.

Circa i 2/3 degli *Skinheads* fermati dalla polizia, sono ragazzi di età inferiore ai 21 anni: i più giovani hanno un'età compresa tra i 13 e i 14 anni (si chiamano appunto *Babyskins*). Spesso anche attraverso l'abbigliamento uguale (capo rasato, Bomber o giubbotto nero di cuoio, stivali) vogliono dimostrare l'appartenenza ad un gruppo legato da un forte spirito nazionalistico. Non solo gli stranieri, ma anche gli Ebrei, gli Zingari, gli omosessuali, le prostitute, i senza tetto sono oggetto del loro odio. La musica e i concerti delle bands degli *Skinheads* sono per questi soggetti degli importanti luoghi di incontro e di propaganda. L'operazione Noten-Schlüssel, nel 1993, contro i gruppi musicali degli *Skinheads* ha portato a una riduzione delle loro attività.

Dal 1995 però è aumentato non solo il numero dei concerti ma anche la produzione di registrazioni di musica di estrema destra. Allo stesso tempo la commercializzazione di tale musica e il numero dei distributori è aumentato. Nel 1994 hanno avuto luogo 20 concerti, nel 1995, 35 per raddoppiare nel 1996 e raggiungere la cifra di 100 concerti nel 1997. Allo stesso modo sono aumentati i gruppi musicali degli *Skinheads* (1994:40; 1995:50; 1996:50; 1997:70). Si trovano sul mercato centinaia di diverse registrazioni di musica di estrema destra; ogni anno se ne aggiungono dalle cinquanta alle cento¹⁰⁰. Nei testi della musica degli *Skinheads*, che creano un grande incitamento per ulteriori adesioni di giovani, è espressa tutta la loro attitudine verso la violenza.

Le canzoni sono una diretta propaganda dell'antisemitismo, del nazionalismo, del razzismo e della xenofobia, glorificano il nazismo, incitando alla persecuzione degli ebrei e degli stranieri¹⁰¹.

Numerosi testi divulgano un contenuto antisemita; un tema ricorrente è la glorificazione della razza nordica o ariana, che deve condurre la sua lotta contro gli avversari politici, gli stranieri, gli Ebrei. Ecco cosa si legge nel testo della canzone "*Arische Musik*" (musica ariana): "*Forza e onore, musica ariana combattiamo contro gli Ebrei Suoniamo per l'uomo bianco. E siamo orgogliosi della nostra patria Forza e onore contro gli Ebrei, i Negri, i Turchi Siamo contro tutti,*

¹⁰⁰ Bundesamt für Verfassungsschutz, "*Skinhead—Musik*", 1999.

¹⁰¹ Nella canzone antisemita "*So ist er*" così cantano: "*Non conosce l'onesto lavoro, sfrutta il mondo intero. Vuole solo una cosa, il nostro denaro (...) Lui è così, l'EBREO, l'EBREO puoi riconoscerlo, l'EBREO. Lo vediamo spesso come un vagabondo.*"(dal CD "*12 Deutsche Stimmungshits*" del gruppo "*Zillertaler Türkenjäger*", titolo: *So ist er*).Ed in un'altra canzone "*Kreuzberg Nächte*", tratta dallo stesso CD, c'è un appello alla battaglia contro gli stranieri: "*Un gruppo di Skinheads si sta preparando a combattere. Deve fare a pezzi tutti gli Ebrei. Questo è l'unico modo, è così che dovrebbe essere stato sempre*".

contro tutto ciò che non è ariano"¹⁰². Accanto alle Bands di *Skinheads* esiste anche una specifica musica nazionale seguita dai neonazisti e dai partiti di estrema destra. Frank Rennicke è da molto tempo considerato uno dei maggiori cantanti nazionali. Nelle sue canzoni emergono temi razzisti ed antisemiti, parla di una Germania che non ha più confini, di tedeschi che si sentono stranieri nella loro propria terra¹⁰³.

3.6 – Il rifiuto dei valori democratici e delle libertà fondamentali: il caso del *Nationaldemokratische Partei Deutschlands* (NPD)

I partiti di estrema destra, come si è detto in precedenza, erano stati vietati nel territorio della DDR da una decisione della *Volkskammer*. Tale divieto durò fino alla metà dell'agosto 1990.

Ciò impedì, o comunque rese più difficile, la formazione di tali partiti nella DDR, che avessero una certa consistenza, almeno pari a quella -in assoluto peraltro non molto grande- dei partiti di estrema destra attivi nell'ex Germania Ovest.

Al momento del crollo della DDR e della successiva riunificazione tedesca erano attive tre formazioni politiche che si riconoscevano in posizioni definibili "di estrema destra": la *Nationaldemokratische Partei Deutschlands* (NPD), la *Deutsche Volksunion-Liste D* (DVU), ed i *Republikaner* (REP).

¹⁰² Dal CD "*Herrenrasse*" del gruppo "*Macht und Ehre*", titolo: *Arische Musik*

¹⁰³ Bundesamt für Verfassungsschutz, "*Rechtsextremistische Skinheads (Rechtsextremistische Liedermacher)*" ,1999.

La caduta del muro di Berlino coglie la NPD e la DVU nella fase di crisi dell'alleanza che avevano stretto pochi anni prima, e che fallirà completamente anche per la diversa reazione dei due partiti all'evento in questione.

La NPD, infatti, inizierà un'azione di penetrazione nella DDR, mentre la DVU non si muoverà tempestivamente, e non parteciperà, al contrario della sua ex alleata, alle elezioni regionali nei cinque nuovi Länder e neanche alle elezioni pantedesche del 2 Dicembre 1990.

Nelle elezioni nei nuovi Länder del 14 ottobre 1990, l'elemento politicamente più significativo che possiamo rinvenire nell'arcipelago di tutte le piccole formazioni che non ottengono seggi, e che invece non esisteva, per divieto legislativo, nelle elezioni del 18 marzo, è il riaffacciarsi del polo di estrema destra, rappresentato principalmente dai *Republikaner* e dalla NPD.

La NPD, partito "storico" dell'estrema destra tedesca, presenta liste in tutte e cinque le regioni orientali, ma non supera mai l'1% dei voti, anzi in quattro Länder su cinque si ferma ad una quota compresa fra lo 0,1% e lo 0,2%, e solo in Sassonia raggiunge lo 0,7%. In quest'ultimo Land, però, i *Republikaner* non si erano presentati, dunque è da supporre che i voti di quell'area elettorale siano andati almeno in parte alla NPD.

Il risultato dei *Republikaner* (il cui presidente era Franz Schönhuber) è stato senz'altro più cospicuo di quello della NPD, ma non troppo: solo nel Brandenburg ha superato l'1%, e negli altri tre Länder in cui il partito si è presentato, si è assestato fra lo 0,6% e lo 0,9% dei voti.

Come si vede, un risultato non certo brillante, su cui ha forse influito anche il divieto di operare in quei territori durato fino alla metà di agosto del 1990; ma è importante rivelarne l'entità e la distribuzione territoriale dal momento che molti osservatori rileveranno, nei primi anni seguenti al 1990, il formarsi nelle regioni dell'ex DDR, delle condizioni per un aumento del

consenso verso questi partiti e verso i gruppi che si rifanno ad ideali di estrema destra.

Oltre a questo motivo, ve ne è un altro di natura prettamente analitica: ovvero la dimostrazione *a posteriori* del fatto che la prescrizione legislativa che impediva l'attività di questo genere di partiti ha avuto un sensibile effetto sul quadro politico scaturito dalle elezioni per la *Volkskammer*; effetto che è apprezzabile in due ambiti: quello del numero dei partiti (sia la NPD che i *Republikaner*, con lo stesso numero di voti ottenuti in queste elezioni regionali, avrebbero ottenuto almeno un seggio nella *Volkskammer*) e quello della polarizzazione del sistema, che avrebbe così avuto, oltre al polo di estrema sinistra, rappresentato dalla PDS e da altre piccole formazioni, anche un polo di estrema destra¹⁰⁴.

Per completezza, vanno citati fra i partiti di estrema destra tedeschi, attivi anche nella ex-DDR, la FAP (*Freiheitliche Arbeiter Partei*- Partito Liberale dei lavoratori) e i *Patrioten für Deutschland* (Patrioti per la Germania), anche se la loro attività propagandistica e la loro diffusione non raggiungono livelli significativi.

I *Patrioten*, che nelle elezioni politiche nella BRD del 1987 avevano preso più di 22.000 voti (*Zweitstimmen*), pari allo 0,1%, nelle elezioni pantedesche del 1990 ne otterranno solo 4.687, di cui solo 657 nei nuovi Länder¹⁰⁵.

¹⁰⁴ Giovanni Capoccia, *ibidem*, pag.305-306.

¹⁰⁵ Hübner-Rohlf, *Jahrbuch der Bundesrepublik Deutschland 1990/1991*, München, pag.237.

La FAP, che nel 1987 non aveva raggiunto neanche i 500 suffragi (405 *Zweitstimmen* e 349 *Erststimmen*)¹⁰⁶, non concorrerà nelle elezioni pantedesche del 1990¹⁰⁷.

La NPD nasce il 28 novembre 1964 a Hannover ad opera di Adolf von Thadden, Friedrich Thielen e Waldemar Schütz, presentandosi come una concentrazione di tutte le forze nazionali.

Un anno dopo la sua formazione prese parte alle elezioni per il Parlamento, raggiungendo il 2% dei voti. Conobbe i suoi massimi successi nella seconda metà degli anni Sessanta (4.3%, ottenendo un seggio nel Parlamento tedesco). Dopo ciò iniziò la decadenza del partito. Nel 1971 von Thadden diede le dimissioni da presidente: il suo successore fu Martin Mußnug¹⁰⁸.

Nel 1987 la NPD strinse un'alleanza, con la Deutsche Volksunion, nel nuovo partito di destra "DVU-LISTE D" (D: Deutschland), in occasione delle elezioni regionali nella città di Brema. Alla caduta del regime comunista nella DDR riprende l'iniziativa in proprio, svincolandosi dall'alleanza, ormai in crisi per la sconfitta alle elezioni europee del giugno 1989¹⁰⁹.

La fine della DDR comunista viene salutata dal giornale di partito "*Deutsche Stimme*" con toni entusiastici; ma in realtà il partito perdeva -e

¹⁰⁶ Il sistema elettorale tedesco è un sistema proporzionale corretto di doppio voto. Ogni elettore deve esprimere due voti: uno sul candidato di circoscrizione (*Erststimme*) e l'altro sulla lista che preferisce (*Zweitstimme*)

¹⁰⁷ Hübner-Rohlf, *Jahrbuch der Bundesrepublik Deutschland 1991/1992*, München, pag.215-216

¹⁰⁸ Olzog-Liese, *Die Politischen Parteien in Deutschland*, München, 1996, pag.215.

¹⁰⁹ Aussheuer-Sarcowicz, *Rechtsradikale in Deutschland. Die alte und di neue Rechte*, München, 1992, pag.28-29.

questo è un tratto comune di tutti i partiti di estrema destra- uno dei suoi temi propagandistici di maggior presa.

Ad ogni modo si ha una ripresa notevole dell'attivismo propagandistico del partito, che sperava tra l'altro di approfittare delle difficoltà in cui versavano i *Republikaner*.

Si insiste molto sui temi dell'immigrazione, dei profughi polacchi, delle terre ex-tedesche ad Est del confine dell'Oder-Neisse. Ma le cose, nonostante questa ripresa dell'iniziativa, non andarono bene. Nelle elezioni regionali nel Saarland, tenutesi il 28 gennaio 1990, e in quelle nel Niedersachsen, tenutesi il 13 maggio 1990, il partito non superò lo 0,2% dei consensi, tanto che non parteciperà alle elezioni regionali in Baviera del 14 ottobre.

Il partito, comunque, dalla fine del 1989, si pose il problema della sua espansione ad Est, e prese dei contatti innanzitutto con la NDPD, ex-*Blockpartei* della DDR, ricordiamo, fondata per iniziativa della SED nel 1948, dopo un'amnistia politica nei confronti degli ex-nazisti, e volta a raccogliere ed integrare nel sistema gli elementi di quell'area.

La NPD sperava in un'alleanza o addirittura in una fusione, ma il suo progetto non si realizzò.

Nel gennaio 1990, dunque, si opta per una strategia diversa: viene fondato un partito satellite nella DDR, con il nome di MDN, "*Mitteldeutsche Nationaldemokraten*", che però non si candida né alle elezioni per la *Volkskammer* né in quelle comunali del 6 maggio 1990.

Nell'agosto 1990, poco prima della registrazione per la partecipazione alle elezioni regionali nei Länder orientali, cambia nome in quello di NPD.

Il 7 ottobre 1990 le due NPD si fondono in un Congresso tenuto ad Erfurt, e nasce la NPD pantedesca. I risultati ottenuti dalla NPD nelle elezioni

regionali e poi nelle elezioni pantedesche (0,3%) non furono comunque positivi¹¹⁰.

Tale esito negativo costrinse Mußnug alle dimissioni. Divenne presidente del partito Walter Bachmann, successivamente fu la volta di Günter Deckert, che nel marzo 1996 venne sostituito da Udo Voigt.

La NPD, negli ultimi anni, ha raggiunto solo dei marginali successi elettorali.

Nel programma politico della *Nationaldemokratische Partei Deutschlands* emergono forti elementi razzisti e appelli alla difesa del suolo e dell'identità tedesca.

Popolo e cultura sarebbero i fondamenti necessari per la dignità degli uomini. Lo Stato dovrebbe assumere quindi, il compito di difesa dei desideri degli uomini. I popoli sarebbero i portatori della cultura, si distinguerebbero attraverso la lingua, l'origine, le esperienze storiche, le religioni, la coscienza. Le società multiculturali sarebbero, in realtà, società senza cultura: sarebbe necessario conservare la molteplicità e le differenze delle società.

Di conseguenza la forma politica organizzativa del popolo sarebbe lo Stato Nazionale, nel quale il popolo coltiverebbe il proprio valore, garantirebbe la sua sicurezza e le condizioni materiali e salvaguarderebbe il suo futuro. La Germania sarebbe la terra dei tedeschi e quindi la patria del popolo tedesco. La conservazione della razza tedesca e la difesa di tutto ciò che appartiene ad essi sarebbero gli obiettivi principali della NPD¹¹¹.

¹¹⁰ Pfahl-Traug hber, *ibidem*, pag.13-14.

¹¹¹ BFV, “*Parteiprogramm der Natonaldemokratischen Partei Deutschlands*”,1999.

3.7 – Il programma antidemocratico della NPD

La NPD si presenta come un'alternativa agli altri partiti, professando un "Nazional-socialismo tedesco" e proponendo la creazione di un nuovo ordine come alternativa al sistema liberalcapitalista.

Il presidente, Udo Voigt, nel gennaio 1998, in occasione del congresso della NPD, dichiarò la "costruzione della destra tedesca" che si opponeva al sistema cristiano democratico, ormai fuori dal mondo con la sua "assurda teoria della sovranità popolare" che offre la possibilità di far prendere decisioni politiche importanti ad una massa disinteressata di inesperti. Il processo per un futuro nazionalismo europeo non può essere possibile con le formule democratiche, con il federalismo, o con il sistema parlamentare sull'esempio di Strasburgo.

Il presidente Voigt propone una chiusura della Germania agli stranieri, rifiutando, quindi, una società multiculturale.

L'affermazione "tutti gli uomini sono uguali" sarebbe un delitto nei confronti degli uomini. Sarebbe necessaria una razza bianca dominante, un nuovo *Führer*, per poter ridare all'Europa il suo vecchio splendore. L'armonia avuta con il dominio di un popolo sarebbe stata fatta a pezzi a causa della mescolanza di diverse culture: Asiatici, Orientali, Africani minaccerebbero l'intero continente. Sarebbe necessario porre fine a questa integrazione politica, attraverso il rientro degli stranieri nella loro patria. Solo così potrebbe essere conservata e difesa l'identità e la sostanza del popolo tedesco¹¹².

¹¹² BFV, "Die Nationaldemokratische Partei Deutschlands (NPD), 1999.

CAPITOLO IV: IL MODELLO DI DEMOCRAZIA NON PROTETTA ADOTTATO DALL'ORDINAMENTO ITALIANO E LA XII DISPOSIZIONE TRANSITORIA E FINALE DELLA COSTITUZIONE. LE ORGANIZZAZIONI POLITICHE DI ESTREMA DESTRA DURANTE GLI ANNI '70 COME MOMENTO DI TENSIONE PER LA COSTITUZIONE PLURALISTA

4.1 - L'art. 49 della Costituzione italiana: una scelta in favore della democrazia non protetta dopo l'esperienza di un regime totalitario

In base all'analisi finora svolta in particolare al riferimento al modello dell'art. 21 della GG sui partiti politici, le disposizioni di "Democrazia protetta" presenti nell'ordinamento tedesco, come in parte anche in quello greco e portoghese, trovano una loro giustificazione, anche da un punto di vista storico in quanto, le rispettive Costituzioni nascono come ricomposizione democratica a seguito di esperienze assai negative di regimi autoritari e illiberali.

La Costituzione italiana del 1948, come anche quella austriaca rappresentano delle eccezioni tra le democrazie sorte nel Secondo dopoguerra.

Esse, infatti, nonostante siano nate dalle macerie di regimi autoritari e fortemente antidemocratici, non presentano alcuna disposizione dettagliata che difenda il nuovo ordinamento da eventuali sovvertimenti, né, tantomeno, impongono dei limiti alle finalità perseguibili dai partiti politici.

L'ordinamento italiano, infatti, ha optato per un modello aperto alla formazioni politiche prevedendo solamente l'eccezione contenuta nella XII disposizione transitoria e finale della Costituzione.

Le disposizioni previste in tali ordinamenti hanno un contenuto molto formale e risultano insufficienti per farli rientrare nella fattispecie di “Democrazia protetta”, in quanto mancano delle disposizioni dettagliate sui partiti e sulle loro finalità.

Nell’esaminare la disciplina costituzionale dei partiti politici in Italia, occorre in primo luogo chiarire il significato della disposizione dell’art. 49 della Costituzione, per la quale “Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale”.

La disposizione in esame costituisce un’evidente specificazione dell’art. 18 (libertà di associazione)¹¹³, che peraltro risulta espressa nella formula *diritto di associarsi*, a tal fine adoperata.

I partiti svolgono, dunque, vere e proprie funzioni pubbliche a cui, però, si contrappone la natura privatistica del loro riconoscimento come associazioni di fatto.

Dalle norme sugli enti di fatto deriva, tra l’altro, che il limite e la garanzia dei diritti dei singoli associati sono specificati nell’atto costitutivo e negli statuti.

Così per le misure prese nei confronti di un associato, l’autorità giudiziaria può esercitare un controllo di mera legittimità formale dell’atto secondo le norme statutarie e mai un controllo di opportunità¹¹⁴.

¹¹³ Articolo 18 Costituzione Italiana [Libertà di associazione] I cittadini hanno diritto di associarsi liberamente, senza autorizzazione, per fini che non sono vietati ai singoli dalla legge penale.

Sono proibite le associazioni segrete e quelle che perseguono, anche indirettamente, scopi politici mediante organizzazioni di carattere militare.

Nello stesso art. 18 si ravvisano i primi limiti alla libertà di costituzione dei partiti politici. In base a tale articolo, infatti, le associazioni che perseguono fini proibiti dalla legge penale, che hanno un carattere segreto e che perseguono, anche indirettamente, scopi politici mediante organizzazioni di carattere militare non trovano protezione da parte dell'ordinamento democratico in quanto la presenza di tali elementi le rende incompatibili con i principi democratici.

Il riferimento esplicito all'art. 18, inoltre, chiarisce che non di un *diritto* (in senso stretto) ma di una semplice *libertà* di associazione godono tutti i cittadini nei confronti dei partiti politici.

Non sembra, quindi, che si possa pretendere l'iscrizione al partito, giacché proprio la caratterizzazione di questo, rispetto alle altre formazioni sociali, quale associazione a scopi generali comporta l'attribuzione al partito della facoltà di operare una selezione fra coloro che chiedono l'iscrizione, allo scopo, appunto, di verificare la consonanza delle idee del singolo con l'ideologia e il programma del partito. Per le stesse ragioni, simmetricamente, il partito politico è legittimato ad espellere l'iscritto che si dimostri non più in linea con le ideologie della formazione politica di appartenenza.

I partiti politici sono definiti dal testo costituzionale come il mezzo che consente ai cittadini di concorrere "con metodo democratico a determinare la politica nazionale".

Per chiarire il significato della disposizione bisogna analizzare la nozione di *politica nazionale* e *metodo democratico*.

La nozione di *politica nazionale* va ricostruita sulla base dei principi che qualificano l'ordinamento.

Se esso è democratico, perché riposa sulla sovranità del popolo e se il tipo di organizzazione costituzionale è pluralistico con il più ampio

riconoscimento delle autonomie locali, la politica nazionale non può che riferirsi alla pluralità delle istituzioni previste dalla Carta e ridotte a sistema.

Vi rientra l'attività di ciascun organo ed ente titolare di un potere di decisione politica, da ciascuno posta in essere in condizioni di autonomia e d'indipendenza nei confronti degli altri.

Queste attività considerate in senso unitario costituiscono la politica nazionale, mentre considerate separatamente assumono la qualifica di programma o di indirizzo politico dell'organo o dell'ente dal quale promanano, i quali si pongono come parti del sistema.

Nel pluralismo che caratterizza l'ordinamento, i partiti politici in un momento pre-giuridico raccordano l'attività dello Stato, delle Regioni e degli enti territoriali minori riducendo ad unità l'indirizzo di questi soggetti oppure mediano preventivamente eventuali conflitti indipendentemente dal fatto che abbiano responsabilità di governo o svolgano funzioni di controllo e di critica.

L'effettività di questo collegamento postula la partecipazione dei partiti a tutti i livelli e si realizza nella misura in cui ciascun partito svolge la sua attività sulla base di un programma destinato ad effettuare i "fini ufficiali" del partito stesso.

Nella nozione di politica nazionale rientra anche l'attività dei partiti destinata a modificare il regime politico previsto dalla Costituzione, e, quindi, anche il perseguire degli obiettivi che in alcuni casi possono essere caratterizzati dall'antidemocraticità.

Alcuni autori, non distinguendo tra fini e metodo, pervengono alla conclusione che nel vigente ordinamento non possono concorrere nel determinare la politica nazionale i partiti che perseguono fini antidemocratici¹¹⁵.

¹¹⁵ Cfr...

L'assunto va disatteso per una serie di ragioni.

È noto che la Costituzione con espressa disposizione transitoria e finale vieta la costituzione sotto qualsiasi forma del disciolto partito fascista (XII disposizione transitoria e finale).

Dato il precedente storico dell'avvento del fascismo se con l'espressione *metodo democratico* il costituente avesse inteso fare riferimento anche ai fini dei partiti, per evitare la ricostruzione del partito fascista lo avrebbe dovuto sancire espressamente.

Non ha invece avvertito tale necessità perché nel principio generale relativo al metodo ha inteso includere anche le istanze ideologico-programmatiche, i fini ultimi, che un partito politico può perseguire;

Il *metodo democratico* va scisso dallo scopo cui tendono i partiti politici: la determinazione della politica nazionale.

La norma Costituzionale con riferimento al metodo democratico ha indicato le condizioni e i modi per concorrere a determinare la politica nazionale.

In altri termini la Costituzione sancisce che se i partiti concorrono alla determinazione della politica nazionale devono farlo con metodo democratico.

In questo caso la democrazia è intesa in senso *dinamico*: se il partito politico agisce, deve agire democraticamente.

I partiti possono, dunque, proporsi come fine ultimo una concezione della società e dello Stato diversa da quella fatta propria dai regimi democratici, cioè possono tendere a trasformare l'attuale regime per sostituirlo con un regime totalitario.

Trattandosi di un fine, non rientra nel metodo e conserva la sua autonomia concettuale¹¹⁶.

¹¹⁶ G. CUOMO, *I partiti politici nella Costituzione italiana*, Liguori, Napoli, 1964, pag.65-69.

Sembra si debba affermare che l'applicazione del principio democratico ai partiti acquisti non solo una portata esterna (democraticità dell'attività) ma altresì, analogamente ai sindacati, una interna (organizzazione interna democratica), anche se per i secondi è stata prevista una espressa disposizione costituzionale, mentre per i partiti ciò non è accaduto.

Il nostro Paese, a differenza della Repubblica federale tedesca, non dispone di una legislazione organica in materia .

In considerazione, però, della funzione pubblica assegnata al partito dalla Costituzione dovrebbero essere previste delle forme di controllo non sull'ideologia del partito, bensì sulla democraticità interna di questo, se non altro perché, con la previsione dell'art. 49 rivolta a "tutti i cittadini", è necessario che questi siano messi in condizione di partecipare effettivamente alla determinazione della politica nazionale.

4.2 – La XII disposizione transitoria e finale della Costituzione

La Costituzione italiana, nel prevedere che tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale, ha inteso negare una forma generale di controllo sulle ideologie e sui programmi delle formazioni politiche, informando l'intero assetto costituzionale al principio pluralista(2). Il Costituente, tuttavia, segnato dalla recente esperienza del partito unico, ha preferito non lasciare spazio a quelle formazioni politiche che, rappresentando un momento di continuità con gli ideali del partito fascista, siano portatrici di valori completamente antitetici rispetto a quelli contenuti nella nuova Carta fondamentale.(3)

La regola generale della libertà di associazione in partiti politici incontra per tanto un'eccezione nel divieto, della XII disposizione transitoria e finale della Costituzione, di riorganizzare, sotto qualsiasi forma, il disciolto partito fascista.(4)

La legislazione attuativa di tale disposizione, la l. 20 giugno 1952, n. 645, c.d. legge Scelba, ha finito poi con il delineare un'ipotesi più estesa; quella di un'associazione o un movimento che “persegue finalità antidemocratica proprie del partito fascista”, non soltanto per l'esaltazione, la minaccia e l'uso della violenza come metodo di lotta politica, ma altresì per alcune ulteriori caratteristiche collegate ad una precisa connotazione ideologica; fra queste il fatto di propugnare la soppressione delle libertà garantite della Costituzione o di denigrare la democrazia, le sue istituzioni e i valori della Resistenza, o di svolgere propaganda razzista, ovvero di rivolgere la propria attività alla esaltazione di esponenti, principi, fatti e metodi propri del partito fascista, o di compiere manifestazioni esteriori di carattere fascista.(5)

Il complesso delle disposizioni che mirano ad impedire la ricostituzione del disciolto partito fascista si prestano ad una duplice lettura. Seguendo un'interpretazione restrittiva, si è portati a considerare tali disposizioni come un insieme caratterizzato dall'elemento della storicità.

Se questo è il punto di partenza è agevole condividere l'opinione di coloro che ritengono come, all'interno dell'Assemblea costituente, vi fosse la volontà di colpire non ogni movimento politico totalitario, o caratterizzato da una generica affinità con l'ideologia e la prassi del partito fascista, ma solamente quel partito volesse ripetere concretamente l'esperienza vissuta, in Italia, fra il 1919 e il 1943.(6)

Volendo privilegiare invece, un'interpretazione estensiva, si possono individuare nella XII disp. trans. e fin. della Costituzione e nella legislazione di attuazione, due nuclei fondamentali: accanto ad un primo gruppo di disposizione che sono il prodotto di quella determinata situazione storica, troverebbero spazio altre disposizioni caratterizzate dall'elemento dell'astoricità, destinate ad avere un valore indipendentemente dal contesto e dal momento storico. In questo senso, la XII disp. trans. e fin. della Costituzione rappresenterebbe un corollario di quel metodo democratico contenuto nell'art. 49 della Carta fondamentale.

Il Costituente, in pratica, non avrebbe inteso vietare solamente la ricostituzione del partito fascista in quanto tale, ma avrebbe voluto precludere la presenza, nell'ordinamento, di quelle formazioni che utilizzano la violenza come metodo di lotta politica, o si servano dell'intimidazione quale mezzo per imporre le proprie decisioni o neghino in radice il pluralismo ponendosi, all'interno del sistema, come partito unico, rigettando finanche lo strumento del dialogo quale forma del libero confronto democratico.(7)

Questa seconda lettura consentirebbe di individuare, all'interno dell'ordinamento, una serie di valori supremi intangibili quali la non

violenza, la tolleranza, l'eguaglianza e il pluralismo che rappresentano i pilastri fondamentali di una Repubblica che, come la Costituzione proclama, voglia definirsi democratica.

L'idea di fondo sulla necessità di difendere alcuni valori propri della democrazia sembra ritrovare riscontro, sul piano normativo, nella l. 205 del 1993, c.d. legge Mancino. La norma in questione individua un insieme di fattispecie incriminatrici volte a punire chi diffonda, in qualsiasi modo, idee fondate sulla superiorità o sull'odio razziale ovvero inciti a commettere o commetta atti di discriminazione per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi. Nel vietare inoltre, ogni organizzazione, associazione, movimento o gruppo avente tra i propri scopi l'incitamento alla discriminazione o alla violenza per i motivi appena esposti, la legge Mancino introduce una limitazione di carattere ideologico-programmatico, con tutte le difficoltà che comporta una scelta di questo tipo in un sistema di democrazia non protetta. Attenendosi ad dettato normativo, in ogni caso, appare difficile ammettere, nel nostro ordinamento, la possibilità di costituire un partito di stampo razzista o xenofobo, caratterizzato dalla diffusione di idee fondate, ad esempio, sulla superiorità di una razza rispetto alle altre.

4.3 – L'area dei principali gruppi dell'estrema destra italiana: le minacce per il sistema democratico

Questa parte del lavoro ha lo scopo di ricostruire la genesi, le strategie, l'organizzazione, i riferimenti ideologici, la leadership e le attività dei gruppi e dei movimenti che ebbero una posizione di egemonia nell'area dell'estrema destra in Italia.

L'analisi qui svolta non vuole rappresentare una cronaca dettagliata di tutte le azioni intraprese dai diversi gruppi. Lo scopo di queste pagine è, infatti, quello di delineare un quadro sintetico dei principali soggetti politici attivi nell'area dell'estremismo di destra italiano, evidenziandone i collegamenti e le differenze, mediante una ricostruzione delle azioni svolte dai rispettivi militanti entro l'analisi del contesto storico politico in cui si vanno a collocare, alla luce dei diversi schemi interpretativi che saranno via via presentati. Stante l'indeterminatezza ancora oggi presente sull'argomento¹¹⁷, e data la parziale sovrapposizione dei fenomeni indicati con le espressioni «estrema destra», «destra radicale», «destra eversiva», «neofascismo»¹¹⁸, si eviterà di fornire una delimitazione teorica precisa per connotare specificamente i movimenti analizzati in questa parte.

¹¹⁷Si veda, tra gli altri, F.Ferraresi, *Minacce alla democrazia...*, op.cit., pp.18-25, P.Ignazi, *L'estrema destra in Europa*, op.cit., p.170, W.Holzer, *La destra estrema*, Trieste, Asterios, 1999, M.Zucchinalli, *A destra in Italia oggi*, Milano, SugarCo, 1986, pp.15-24, D.Cofrancesco, *Le destre radicali davanti al fascismo* p. 105, in *L'eversione nera. Cronache di un decennio (1974-1984)*, a cura di P.Corsini e L.Novati, Milano, Franco Angeli, 1985, pp. 57-68, D.Cofrancesco, *Destra e sinistra. Per un uso critico di due termini chiave*, Verona, Bertani, 1984, pp.45-54

¹¹⁸ F.Ferraresi sul tema osserva che "Si tratta, peraltro, di una distinzione in buona misura convenzionale, che non va intesa in maniera troppo rigida. In Italia le due componenti

Ciò, poiché risulta assai arduo sviluppare delle classificazioni tali da consentire una ripartizione precisa dell'intera gamma dei soggetti politici convenzionalmente indicati con le denominazioni appena ricordate. In particolare, questo vale per il contesto italiano del periodo, caratterizzato da rapporti ambigui tra il maggiore partito dell'estrema destra (MSI) e i movimenti extraparlamentari (molto frequenti erano i casi di dirigenti e militanti che passavano dall'alveo missino alle formazioni estremiste e viceversa), e dalla non uniformità delle strategie operative e delle impostazioni teoriche (si pensi al «nazimaoismo») dei gruppi del radicalismo «nero» .

Senza quindi pretendere di elaborare ambiziose generalizzazioni, l'oggetto di questo lavoro sarà costituito non dall'intera costellazione dei gruppi extraparlamentari di estrema destra attivi in Italia tra gli anni '60 e la metà del decennio successivo, bensì dalle organizzazioni di quest'area ideologica che accettarono nel proprio repertorio di attività di lotta politica anche l'uso di mezzi extralegali, dalla violenza squadrista fino al terrorismo, in particolare con lo scopo di "intraprendere un'azione rivoluzionaria contro il sistema democratico¹¹⁹". Dato l'alto numero di formazioni attive in tale periodo, saranno sottoposte a indagine esclusivamente le realtà più significative dell'intero ambiente dell'estremismo di destra, *in primis* Ordine

(quella estrema e quella radicale) per molto tempo sono state legate da stretti rapporti di alleanza tattica e strategica, rafforzati dal frequente pendolarismo di militanti e dirigenti fra l'una e l'altra. [...] Nel contesto italiano esiste poi una forte sovrapposizione fra i fenomeni coperti dai termini estrema destra, destra radicale, e neofascismo; l'uso dei primi due è più preciso, in quanto settori dell'ambiente rifiutano l'identificazione col fascismo o con alcune sue manifestazioni" (F.Ferraresi, *Minacce alla democrazia...*, op.cit., pp.24-25).

¹¹⁹ P.Ignazi, *L'estrema destra in Europa*, op.cit., p.170

Nuovo e Avanguardia Nazionale. Un'ultima annotazione riguarda infine l'uso che durante la trattazione si farà dei termini «estrema destra», «destra radicale», «estremismo di destra», «radicalismo di destra» ecc. Essi verranno utilizzati piuttosto indifferentemente, data la parziale sovrapposizione dei fenomeni che connota l'area politica dell'estrema destra italiana.

4.4 – Analisi delle principali formazioni politiche di estrema destra. Le vicende di Ordine Nuovo e i suoi attacchi al sistema democratico.

La crisi del MSI negli anni sessanta apre spazi inediti per iniziative esterne al partito. Esso cessa di essere il catalizzatore unico delle forze dell'area di destra, perdendo una posizione di monopolio sulla quale si era attestato fin dalla fondazione. Gli esiti negativi della strategia di inserimento di Michellini, in questa fase relegano il partito ad un'opposizione dura, ma sostanzialmente sterile, e ciò contribuisce ad intensificare il processo di radicalizzazione dell'estrema destra, in quanto, appunto, “il potenziale sia coalitivo che ricattatorio della sua espressione parlamentare fu praticamente annullato, e il MSI venne ridotto all'irrelevanza politica¹²⁰”.

L'ambiente della destra radicale in quegli anni è assai composito, e comprende un grande numero di pubblicazioni, circoli, gruppi, movimenti ecc.. Pur nel quadro di tale eterogeneità, tuttavia, è possibile assegnare a due formazioni, Ordine Nuovo e Avanguardia Nazionale, un ruolo di indiscussa egemonia all'interno dell'area, e questo “(per) la durata della loro presenza

¹²⁰ F. Ferraresi, *Minacce alla democrazia...*, op. cit., p. 108.

ufficiale sulla scena [...], (per) la forza della loro leadership, (per) le attività di cui furono protagonisti¹²¹”. Ad esse, si deve aggiungere il gruppo di Ar di Franco Freda che, indubbiamente meno rilevante da un punto di vista «quantitativo», merita una trattazione separata a causa della significativa influenza esercitata dal proprio fondatore nell’ambiente dell’estrema destra, e per la rilevanza degli episodi e la gravità dei fatti in cui alcuni dei militanti furono coinvolti.

Passiamo ora a analizzare le queste formazioni.

Ordine Nuovo viene fondato nel 1954¹²² da Pino Rauti come “Centro Studi” nell’ambito del MSI. Il distacco dal partito avviene nel ’56, nel V Congresso di Milano (vedi capitolo1), con la nascita del Centro Studi Ordine Nuovo. Gli ordinovisti ritengono di “non poter avallare un atteggiamento che era estraneo agli scopi originali e ad una politica che tradiva la vocazione più alta del MSI, cioè la continuità delle battaglie combattute sotto l’insegna della RSI¹²³”. Insieme a Rauti troviamo, quali leader, Clemente Graziani, Stefano Delle Chiaie, Paolo Signorelli e Elio Massagrande.

E’ possibile distinguere due fasi nella storia di Ordine Nuovo.

¹²¹ Ibidem, p. 109

¹²² Sulla questione dell’anno di costituzione di Ordine Nuovo c’è un po’ di confusione nella letteratura, in quanto la maggior parte dei testi segnala nel 1956 il momento della fondazione. L’equivoco nasce dal fatto che ON viene preso in considerazione come organizzazione separata solo al distacco dal MSI, mentre le fasi precedenti non sono segnalate come importanti. Inoltre M.Battaglini in *Il Movimento Politico Ordine Nuovo. Il processo di Roma del 1973* (in V.Borraccetti, *Eversione di destra, terrorismo e stragi. I fatti e l’intervento giudiziario* Milano, Franco Angeli, 1986) indica nel 1950 l’anno di fondazione, e nel ’54 il momento del distacco dal partito.

¹²³ R.Minna, *Il terrorismo di destra*, in D.Della Porta, *Terrorismi in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1984, p.33

Una prima fase va dal 1956 al 1969, dal momento della scissione dal partito a quello del rientro, processo che provoca una spaccatura all'interno del gruppo, per cui Rauti e una parte dei militanti decidono, in coincidenza con la morte di Michelini e il ritorno alla segreteria di Almirante, di tornare nelle file missine. Rauti motiva la decisione di tornare nell'alveo del MSI con la necessità, a fronte dei mutamenti in atto nella situazione politica italiana, di procedere a "una revisione globale della sua posizione nel quadro delle contingenze globali che indicano, senza alcun dubbio, una possibilità di rottura degli equilibri di estrema pericolosità [...] Ne consegue che è necessità vitale per la vita futura (prossimo futuro) di Ordine Nuovo inserirsi dalla finestra nel sistema dal quale eravamo usciti dalla porta, per poter usufruire delle difese che il sistema offre attraverso il Parlamento, con tutte le possibili voci propagandistiche che ne derivano [...] Necessità contingente dunque, assoluta e drammatica [...]"¹²⁴. Tale decisione, provoca tuttavia una scissione in ON, per cui una parte dei militanti, sotto la leadership di Clemente Graziani, Elio Massagrande, Sandro Saccucci e altri, decide di dare vita al Movimento Politico Ordine Nuovo (MPON), con l'obiettivo di creare un "movimento rivoluzionario al di fuori degli schemi triti e vincolanti dei partiti, una formazione agile, adeguata alle esigenze della situazione politica attuale e strutturata secondo criteri propri delle minoranze rivoluzionarie"¹²⁵.

¹²⁴ Commissione Stragi Senato della Repubblica - Camera dei Deputati XII Legislatura - Commissione Parlamentare d'inchiesta sul terrorismo in Italia e sulle cause della mancata individuazione dei responsabili delle stragi, *Il terrorismo, le stragi e il contesto storico-politico*, Proposta di relazione depositata dal Presidente della Commissione Sen. Giovanni Pellegrino il 12 dicembre 1995.

¹²⁵ *Ibidem*

Una seconda fase va dal 1969 al 1973, dalla creazione del MPON al suo scioglimento deciso dalla magistratura. E' da sottolineare il fatto che, nonostante la scissione, i legami tra i militanti ordinovisti restano molto stretti, e l'impostazione ideologica rimane sostanzialmente identica in ON anche dopo il 1969¹²⁶. A riguardo dello scioglimento del gruppo, esso avviene appunto il 23 novembre del 1973, con sentenza del Tribunale di Roma, per il reato di ricostituzione del partito fascista. Il MPON diviene oggetto di attenzione da parte dell'autorità giudiziaria dopo un lunga serie di episodi di aggressione commessi dai militanti, e dopo il ruolo attivo da essi svolto nei disordini di Reggio Calabria del 1972. E' da evidenziare che gli elementi emersi con gli anni, "consentono oggi di dire che già all'epoca erano stati consumati fatti delittuosi di maggiore gravità e relativi a ipotesi associative di diverso rilievo, che solo molto tempo dopo sarebbe stato possibile ricondurre nell'ambito dell'organizzazione¹²⁷". Il materiale fornito dal processo, resta comunque fondamentale per acclarare gli sviluppi successivi dell'organizzazione, e le modalità di azione dei gruppi della destra radicale. Infatti, se ON ufficialmente cessa di esistere nel novembre '73, in realtà parte dei militanti ordinovisti continua ad agire clandestinamente anche dopo quella data. E' da collocare, ad esempio, nel 1975 il tentativo di riunificazione tra Ordine Nuovo e Avanguardia Nazionale.

Nella prima fase, il gruppo opera ufficialmente solo come centro studi, attraverso attività di elaborazione, discussione e divulgazione dei principi della dottrina tradizionale e delle ideologie della destra radicale. Dopo il 1969

¹²⁶ Cfr. F.Ferraresi, *Minacce alla democrazia...*, op.cit., p.110

¹²⁷ Commissione Stragi, *Il terrorismo, le stragi e il contesto storico politico*, op.cit.

il MPON si configura più esplicitamente come movimento “nazional-rivoluzionario”¹²⁸.

Negli anni '60, ON vanta circa 10.000 aderenti diffusi in tutto il paese, con roccaforti nel Veneto, nella Campania e nella Sicilia¹²⁹. A causa della mancanza o dell'indisponibilità della documentazione relativa al gruppo (buona parte di essa è stata occultata o distrutta), è difficile trovare nella letteratura una ricostruzione precisa della sua struttura organizzativa e delle sue attività. E' possibile, però, dare un resoconto sommario di questi aspetti.

La sede e la direzione nazionale si collocano a Roma, con basi e sezioni di ON presenti in almeno 25 città. I gruppi provinciali sono guidati da “reggenti”, mentre le attività vengono coordinate a livello regionale da “ispettori” e “ispettorati”¹³⁰. L'organizzazione del MPON, almeno in parte ereditata da quella del centro studi, conta su una direzione nazionale divisa in vari settori (Organizzazione, Propaganda, Stampa, Ideologia ecc.), affiancata da un Consiglio Nazionale comprendente anche i dirigenti regionali del gruppo, e otto ispettorati regionali. Ordine Nuovo si caratterizza già all'epoca della sua esistenza ufficiale come un movimento semiclandestino, orientato ad operare tramite gruppi di poche persone, in grado di mobilitare di volta in volta un'area di simpatizzanti. L'organizzazione è fortemente gerarchica e centralizzata (anche per “ovviare alla sua non facile esistenza in quanto gruppo rivoluzionario”¹³¹), e i quadri

¹²⁸ Cfr. M.Battaglini, *Il Movimento Politico Ordine Nuova* op.cit., pp.30-33

¹²⁹ P.Rosenbaum, *Il nuovo fascismo...*, op.cit., p.80

¹³⁰ Cfr. F.Ferraresi, op.cit, p.112

¹³¹ R.Minna, *Il terrorismo di destra*, op.cit., 34

vengono selezionati attraverso corsi di specializzazione ideologica e politica. Nella fase del MPON si affiancano al gruppo organizzazioni parallele come il FAS (Fronte di Azione Studentesca).

Franco Ferraresi (in *Minacce alla democrazia...*, op.cit., p.112) individua gli obiettivi generali del gruppo di ON, sia come centro studi che come movimento politico, in due rispettive tendenze di azione: “1) la formazione ideologica dei membri secondo i principi della tradizione, allo scopo dichiarato di creare un’élite, un Ordine di ‘uomini capaci di restare in piedi tra le rovine’, per difendere ‘tutto quanto si è salvato ed ha trovato un polo dopo l’invasione del pus plebeo seguita allo scoppio del bubbone dell’89’; 2) lo sviluppo di un attivismo militante, e la costituzione di una fitta rete di rapporti, in Italia e all’estero, con altri gruppi di ispirazione eversiva e con i «corpi separati» dello stato, fino al coinvolgimento in almeno un tentativo di colpo di stato”. In riferimento al primo tipo di attività, sarà ora oggetto di analisi l’universo ideologico di riferimento di ON, ed i legami tra tale ideologia e le attività del gruppo.

Prima di analizzare specificamente l’ideologia ordinovista, si devono dare informazioni sulla fitta rete di pubblicazioni che sostengono le attività del gruppo nel corso della sua esistenza. Al mensile “Ordine Nuovo” di Rauti, si affianca tutta una serie di altre riviste, da “Noi Europa” a “Orientamenti”, da “Avanguardia” a “Bollettino Europa”, a “Eurafrica” ecc¹³². Di queste, la più significativa è “Ordine Nuovo”, la rivista ufficiale del

¹³² Per un elenco più dettagliato delle pubblicazioni attribuibili all’area ordinovista (anche se a causa dell’irregolarità e della scarsa reperibilità delle stesse è impossibile fare un elenco completo) vedi M.Battaglini, *Il Movimento Politico Ordine Nuovo*, op. cit., pp.37-38

gruppo, che ci fornisce “il quadro più attendibile e ortodosso dei temi discussi da questa formazione in sede di dibattito concettuale-ideologico”¹³³.

L’universo ideologico ordinovista (così come quello di Avanguardia Nazionale) è profondamente legato alla filosofia di Julius Evola. Centrale è il riferimento all’insegnamento evoliano nelle formulazioni teoriche di ON, sia nella fase del centro studi che in quella del movimento politico. Da Evola “noi abbiamo mutuato tutta la nostra impostazione dottrinale ed esistenziale [...] Il lavoro di Ordine Nuovo dal 1953 ad oggi è stato quello di trasferire sul piano politico gli insegnamenti di Julius Evola [...] *Gli uomini e le rovine* [...] può considerarsi il vangelo politico della gioventù nazional-rivoluzionaria”¹³⁴.

Sempre presenti e centrali, inoltre, i richiami al fascismo storico e all'esperienza della RSI.

Ferraresi, nella sua analisi dell’ideologia ordinovista elaborata in *Minacce alla democrazia*, mette in luce la peculiare astrattezza dei codici simbolici di ON. Il riferimento all’in-group (la comunità/collettività con cui gli attori si identificano positivamente) e agli obiettivi politici viene definito in modo molto astratto. “ON rifiutava come possibile fonti di identificazione ogni concreto (naturalistico) referente politico e sociale, cominciando da nazione e popolo. Punti di riferimento sono invece l’Ordine, le élite spirituali, le coorti di eroi schierate a difesa dei valori della Tradizione. Quali che fossero le rappresentazioni usate, queste si riferivano ad astratte, mitiche comunità/collettività, prive di ogni legame con gruppi o ceti sociali concreti

¹³³F.Ferraresi, *Minacce alla democrazia...*, op.cit., p. 114

¹³⁴ C.Graziani, 1973, 26-27-30, cit. in F.Ferraresi, *La destra eversiva* in D.Della Porta, *Terrorismi in Italia*, op.cit., p.245

di cui ON avrebbe potuto rivendicare la difesa e la rappresentanza”¹³⁵. Anche un altro riferimento positivo, la razza, si allontana dall’idea di razza espressa nelle concezioni del razzismo biologico e storicamente orientato, in quanto razza “era la razza ariana, incarnata dalle caste guerriere, dai soldati eroi, [...] dalle SS, [...] dai samurai, dagli ordini cavallereschi [...] dalla Guardia di Ferro, [un elenco in cui] anche i riferimenti più concreti [...] erano privati di ogni identità sociale attraverso trasfigurazioni mitiche”¹³⁶.

I riferimenti negativi, invece, si estendono sostanzialmente ad ogni altro aspetto della società contemporanea, in una radicale critica di un mondo dove i valori materialistici trionfano su quelli spiritualistici (“il mercante sull’eroe”). Totale è il rifiuto delle istituzioni moderne, così come vengono rifiutati marxismo e capitalismo (e le nazioni in cui essi regnano), in quanto egualmente basati sul trionfo del materiale e dell’economico sulla politica e sullo spirituale. Anche la democrazia viene negata, “fenomeno regressivo e crepuscolare contro il quale si pone il principio solare dell’autorità, simboleggiato dalla svastica nazista”¹³⁷. Portatori di una visione eroica, aristocratica e guerriera della vita, gli ordinovisti predicano l’antiegualitarismo, l’antidemocraticismo e l’anticomunismo. “L’unica meta è il recupero dei valori della tradizione, da conquistare innanzitutto dentro se stessi per poi testimoniarli con azioni esemplari contro la degenerazione morale imperante”¹³⁸.

¹³⁵ F.Ferraresi, *Minacce alla democrazia...*, op.cit., pp.114-115

¹³⁶ *Ibidem*, p.115

¹³⁷ M.Battaglini, *Il Movimento Politico Ordine Nuovo*, op.cit., p.30

¹³⁸ P.Ignazi, *Il Polo escluso...*, op.cit., p.123

Collegate a questo rifiuto, non ci sono, però, linee strategiche definite in modo concreto e dettagliato. Tale indeterminatezza viene attribuita da Ferraresi, da un lato, all'esigenza di evitare i problemi connessi all'elaborazione di una linea politica strategica in senso proprio. Dall'altro, la vaghezza sugli scopi immediati viene interpretata come funzionale a obiettivi strategici quali il colpo di stato.

Lo studioso, tuttavia, coglie nell'universo simbolico di Ordine Nuovo, alcune particolari caratteristiche. Ordine Nuovo non si configura come un movimento a protezione o rappresentanza degli strati sociali superiori, né i suoi obiettivi sono quelli di una espansione massiccia del reclutamento. La costruzione dell'in-group in termini mitico-astratti, permette di appellarsi non già ad una forma di superiorità sociale, ma ad un'aristocrazia spirituale, pur restando in primo piano il disprezzo per le masse popolari¹³⁹. La scelta operata da ON non va quindi nella direzione del proselitismo di massa; il gruppo deve restare relativamente di piccola entità, fedele all'immagine di "una schiera serrata e compatta, capace di fronteggiare le insidie di un ambiente ostile, fiera della sua solitaria veglia"¹⁴⁰. Conseguenza fondamentale di questo atteggiamento è "la natura autoreferenziale dei codici simbolici"¹⁴¹. Gli elaborati ideologici degli ordinovisti, non hanno in realtà lo scopo di articolare una prospettiva politica da diffondere e argomentare presso un pubblico esteso. Il pubblico ai quali essi si rivolgono è rappresentato dagli stessi ordinovisti, e lo scopo di tali testi è volto a "confermarli nella loro 'fede', a dimostrare la correttezza dottrinale degli autori, il loro possesso di

¹³⁹ Cfr. F.Ferraresi, *Minacce alla democrazia*, op.cit., pp.116-117

¹⁴⁰ F.Ferraresi, *Minacce alla democrazia*, op.cit., p.117

¹⁴¹ *Ibidem*, p.117

una adeguata competenza simbolica”¹⁴². Tale autoreferenzialità, unita alla scarsa apertura al confronto e alla discussione politica, è uno degli elementi su cui si è edificato il fanatismo di parte dei militanti della destra radicale.

A questa impostazione bisogna addebitare, secondo Ferraresi, la scarsa attenzione dei teorici ordinovisti alla coerenza ideologica interna e alla corrispondenza tra ideologia e pratica. Ciò è alla base di diverse contraddizioni, alcune delle quali realmente evidenti: il riferimento alla jihad islamica e al Bushido giapponese, nonostante venga proclamata la difesa dell'Europa Ariana, il rifiuto dell'idea di nazione e l'autodenominarsi al contempo movimento nazional-rivoluzionario, la contrapposizione radicale al mondo contemporaneo e il riferimento agli ultimi difensori della civiltà occidentale, le armate coloniali e le truppe americane.

Probabilmente però tale ambiguità ha permesso alla leadership di godere di spazi di manovra ampi e ambivalenti, come le alleanze con settori di uno stato che in teoria è uno dei nemici da distruggere. Comunque, le incoerenze ideologiche e l'autoreferenzialità dei codici simbolici, non sono riconducibili esclusivamente a ragioni tattiche (che configurerebbero quindi l'ideologia ordinovista solo come uno strumento funzionale ad ogni obiettivo, un sistema di potere volto al mantenimento del comando nelle mani dei leader), ma anche al radicamento dell'universo ideologico di ON nella filosofia evoliana. Anche se l'opera di Evola verrà analizzata successivamente, si può qui anticipare che, coerentemente alla sua filosofia, gli scritti evoliani si rivolgono non alle masse, ma “solo a quei pochi nel cui animo non si è spento del tutto il fuoco delle età eroiche”¹⁴³ (si coglie quindi l'analogia con l'autoreferenzialità dei testi ordinovisti). Ciò che differenzia

¹⁴² *Ibidem*

¹⁴³ D.Cofrancesco, *Le destre radicali davanti al fascismo* op.cit., p. 105

l'evolismo rispetto ad altre ideologie, inoltre, “esasperandone i caratteri di setta e di chiusura in una sorta di mistica comunità [...] è l'aver tagliato i ponti con tutto l'universo del concetto e dell'argomentazione razionale”¹⁴⁴, per cui le eventuali confutazioni dei critici “equivarrebbero alla prova dell'estraneità alla Tradizione”¹⁴⁵, ad un sapere che si contrappone al razionalismo della modernità. Anche a ciò, e non solo a spregiudicatezza politica, bisogna collegare le incoerenze presenti nei testi di ON.

Inoltre, le ambiguità nelle strategie del movimento sono determinate dalla visione di uno stato che gli ordinovisti, almeno fino al '74, non considerano ancora nemico, pur essendo pronti a rovesciarlo, e alla stessa matrice evoliana del movimento, che gli conferisce “un ruolo non antagonista rispetto allo stato; anzi [...] la possibilità di utilizzare il ‘movimento nazionale in funzione antisovversiva di difesa dello stato è una costante, almeno nella prima fase, del pensiero di Evola: per difendere lo Stato ormai ostaggio delle masse organizzate [...] occorre creare ‘una rete capillare intesa a fornire prontamente elementi di impiego per fronteggiare dovunque...l'emergenza’, avendo come fine anzitutto e prima di tutto la difesa contro la piazza dello Stato e dell'autorità dello stato (persino quando esso è uno ‘Stato vuoto’) e non la loro negazione”¹⁴⁶.

Consequente a tale impostazione, è l'individuazione dei «corpi sani» all'interno dello stato, le forze con cui allearsi e su cui è possibile fare affidamento; essa facilita fin dall'inizio della storia di ON “il contatto con quei settori dell'arma dei carabinieri e dei servizi di informazione che all'interno e

¹⁴⁴ *Ibidem*

¹⁴⁵ *Ibidem*

¹⁴⁶ Commissione Stragi, *Il terrorismo, le stragi e il contesto storico politico*, op.cit.

contro le istituzioni si muovevano per condizionare la situazione politica in chiave autoritaria”¹⁴⁷.

Passiamo ora ad analizzare più da vicino quali sono le attività del gruppo, come si configura il rapporto con la violenza da parte dei militanti, e infine quali sono i legami con movimenti simili presenti all'estero.

4.5 – IL ricorso alla violenza e la sistematica violazione del principio del metodo democratico.

Ricostruire in modo preciso le attività ascrivibili ad Ordine Nuovo non è operazione agevole. Si deve ricordare che il gruppo ha unito nella sua storia iniziative legali a quelle illegali, dagli attacchi squadristi a militanti di diversa fede politica¹⁴⁸ fino al terrorismo vero e proprio.

Abbiamo detto in precedenza della struttura semiclandestina del gruppo. Il movimento è organizzato in diversi momenti della sua esistenza su due livelli, uno ufficiale, operante sul piano culturale, e l'altro clandestino e preposto alle operazioni militari, come riferito dagli stessi militanti¹⁴⁹. Centrale nell'esperienza della militanza è, anzi, il passaggio dalla legalità alla

¹⁴⁷ Commissione parlamentare d'inchiesta sul terrorismo in Italia e sulle cause della mancata individuazione dei responsabili delle stragi, *Luci sulle stragi. Per una comprensione dell'eversione e del terrorismo* Milano, Lupetti - Piero Manni, 1996, p.71

¹⁴⁸ Per una parziale rassegna degli episodi di aggressione da parte dei giovani di destra (non solo di ON), vedi F.Fiorano, *L'ombra del fez. La violenza fascista nelle scuole romane*, Roma, Coines, 1973.

¹⁴⁹ Vedi F. Ferraresi, *Minacce alla democrazia...*, op.cit., p.120

clandestinità: “L’invito a vivere preparandosi al giorno dell’ingresso in clandestinità – uno dei passaggi iniziatici fondamentali – ha una funzione pedagogica fondamentale [...] Quando di lì a poco il giovane militante verrà ammesso nel settore militare, cioè nella ristretta cerchia dei votati a compiere le azioni più gravi, egli percepirà come ‘attestazione di aver raggiunto davvero un ruolo importante, un ruolo da protagonista’¹⁵⁰.”

Le attività culturali sono, ovviamente, quelle che con più precisione si possono ricostruire.

Gli ordinovisti si occupano della diffusione di opuscoli, riviste, materiale teorico e ideologico del movimento. Vengono organizzati incontri pubblici e conferenze nelle scuole e allestiti corsi e seminari per la formazione ideologica e politica. Tali corsi sono tenuti anche durante i campi-scuola paramilitari, organizzati in particolare nel periodo del MPON, dove vengono approfondite materie quali: teoria e tecnica della guerra rivoluzionaria, dottrina nazional-rivoluzionaria, propaganda, organizzazione di un gruppo operativo rivoluzionario, organizzazione di gruppi di autodifesa ecc..

Elemento significativo delle attività di Ordine Nuovo, inoltre, sono i tentativi di alleanza e di costruzione di una rete di relazioni con i gruppi della destra radicale di tutta Europa. Questi sforzi, oltre ad affermare concretamente l’adesione del gruppo alla strategia europeista di Adriano Romualdi, vogliono rispondere anche all’esigenza di difesa dell’Europa e del mondo occidentale dalla minaccia comunista, percepita in modo particolarmente intenso. Tra i più importanti gruppi che si alleano con Ordine Nuovo o tra i movimenti politici internazionali (le cosiddette «internazionali nere») cui esso aderisce, si possono annoverare innanzitutto la Jeune Europe,

¹⁵⁰ M.Fiasco, *La simbiosi ambigua. Il neofascismo, i movimenti e la strategia delle stragi* in R.Catanzaro, *Ideologie, Movimenti, Terrorismi*, Bologna, Il Mulino, 1990, p.157

fondata dal belga Jean Thiriart (uno dei più importanti leader della destra radicale europea) con lo scopo di mobilitare gli attivisti a favore dell'Oas e della sua lotta. Nel *Manifesto della Nazione Europea* che sintetizza i postulati del movimento possiamo leggere: "L'Europa si difende tanto ad Algeri quanto a Berlino. E' una sola e medesima lotta. Noi siamo partigiani dell'Algeria europea.

Noi non tolleriamo che i nemici dell'Europa si impadroniscano del Mediterraneo. Noi resteremo in Algeria e aiuteremo i nostri compatrioti europei che si battono per noi"¹⁵¹. Altra organizzazione legata ad Ordine Nuovo è il Nuovo Ordine Europeo, fondato nel '51 a Zurigo sotto la presidenza del francese

Renè Binet e dello svizzero Guy Amaudrauz, dalle accezioni decisamente razziste. Nella risoluzione del primo congresso del NOE possiamo leggere: "Noi proclamiamo la necessità di un razzismo europeo che consegua questi obiettivi: a) i matrimoni tra europei e non europei debbono essere sottomessi a regolamento..."¹⁵². Ma i contatti internazionali più importanti avvengono con una singolare agenzia di stampa, l'Aginter Press, con sede a Lisbona che "era in realtà una centrale di intrighi e provocazioni internazionali"¹⁵³. Fondata e diretta da Yves Guerin-Serac, ufficiale francese già dell'OAS, legato e sostenuto dai servizi segreti americani e dalla PIDE (la polizia segreta

¹⁵¹ A.Del Boca-M.Giovana, *I figli del sole*, op. cit., p.134

¹⁵² *Ibidem*, p.131

¹⁵³ M.Dianese-G.Bettin, *La strage. Piazza Fontana. Verità e memoria*, Milano Feltrinelli, 1999, p.32

portoghese) è indicata come “un’importante fonte della progettualità che ispirò la strategia della tensione”¹⁵⁴.

Non è possibile compiere una ricostruzione complessiva delle attività eversive e violente del gruppo, poiché una siffatta indagine non è mai stata effettuata dagli organi dello Stato. Durante il processo del '73, il MPON era accusato solo di ricostituzione del partito fascista, e non venne effettuata dall'accusa una ricostruzione generale delle attività violente del gruppo. Non è dato sapere con chiarezza, inoltre, quando ebbe luogo la divisione tra attività legali e illegali nel gruppo, né quale fosse il livello di coinvolgimento degli aderenti e delle diverse sezioni.

A testimoniare della vocazione alla violenza da parte dei militanti ordinovisti, comunque, ci sono: le tredici pagine dedicate alle aggressioni e ai crimini da essi compiuti contenute nel Rapporto alla Procura di Roma da cui ebbe origine il processo che decise lo scioglimento del gruppo (e che si riferiscono solo al periodo 1970-73); numerose indagini relative a singoli episodi violenti; il ruolo svolto da ON in compagnia di Avanguardia Nazionale nella guida della rivolta di Reggio Calabria. E, più di tutto, ci sono le indagini e i processi relativi a gravissimi episodi di terrorismo che hanno insanguinato il paese per una quindicina d'anni, a partire dalla strage di Piazza Fontana, procedimenti giudiziari nei quali molti militanti di destra sono stati coinvolti in ruoli di primo piano, e in cui il coinvolgimento di Ordine Nuovo è innegabile, come ha mostrato il processo per la strage alla Questura di Milano del 17 maggio 1973, conclusosi recentemente (11 marzo 2000) con la condanna all'ergastolo di Carlo Maria Maggi (ex-reggente di ON per il Triveneto), Francesco Neami (ex-capo militare degli ordinovisti di Trieste), Giorgio Boffelli (exmercenario e guardaspalle di Maggi), Amos

¹⁵⁴ F.Ferraresi, *Minacce alla democrazia...*, op. cit., p.122.

Spiazzi (ex-colonnello dell'esercito) e Carlo Digilio (appartenente alla sezione veneziana di Ordine Nuovo, pentito e testimone chiave del processo)¹⁵⁵.

Si può affermare, quindi, che Ordine Nuovo fu (insieme ad Avanguardia Nazionale e ad altre formazioni neofasciste) “uno dei maggiori protagonisti della violenza politica italiana nel dopoguerra”¹⁵⁶, anche se tale generalizzazione non è chiaramente estendibile ad ogni singolo militante o simpatizzante.

Un capitolo fondamentale di ciò che attiene Ordine Nuovo, riguarda le relazioni esistenti tra il gruppo (e, più in generale, l'intera area dell'estremismo di destra) e diversi settori dello stato, servizi di informazione e apparati militari in primis, in termini di sostegno, copertura o quantomeno di tolleranza. Anche se i singoli episodi di copertura, depistaggio o supporto agli estremisti di destra da parte di organi e agenti dello stato esulano dal tema oggetto della tesi, si può tracciare in questa sede un quadro generale di tali rapporti, anche se è bene chiarire che, se è vero che le ultime indagini condotte hanno messo in luce numerosi punti oscuri e fatto emergere legami sconosciuti, è altrettanto vero che restano ancora delle zone d'ombra, e in ogni modo che le ricostruzioni effettuate non sono ancora così complete da poter essere recepite integralmente in sede storiografica.

“E' stato dimostrato come il SIFAR sovvenzionò Ordine Nuovo e Avanguardia Nazionale, così come altre organizzazioni di estrema destra. [...] Il SID [...] continuò la pratica di finanziamento dei due gruppi elaborati dal SIFAR, senza por fine a un rapporto di 'collaborazione' ormai consolidato [...]”¹⁵⁷. Altre fonti di finanziamento riguarderebbero non chiari contatti con

¹⁵⁵ Vedi Paolo Biondani, "Strage della Questura. Quattro ergastoli", *Corriere della Sera*, 11.3.2000

¹⁵⁶ F.Ferraresi, *Minacce alla democrazia...*, op.cit., p.123

¹⁵⁷ *Ibidem*, p.124

gruppi industriali e legami con il traffico internazionale di armi. I rapporti con i servizi di informazione e l'esercito sono comunque ben più complessi e significativi rispetto ad un semplice finanziamento.

Nei diversi processi per strage (Piazza Fontana, Treno Italicus ecc.), al di là della mancata o meno individuazione e condanna dei colpevoli, è stata accertata una vasta azione di copertura effettuata da parte dei servizi in favore degli estremisti di destra. A riguardo, riporto le affermazioni relative a tali vicende del Sen. Pellegrino, presidente della Commissione Stragi, nella Proposta di Relazione da egli redatta: "Il quadro che i più recenti accertamenti hanno riassunto riprendendo le fila di precedenti istruttorie e approfondito con nuove acquisizioni, sgombra il campo dall'equivoco nel quale si incorre allorché si affronta il tema della responsabilità dei servizi stessi, fino a svuotare di contenuto politico la inadeguata risposta dello Stato alle minacce terroristiche, stragiste e golpiste.

L'equivoco riguarda la asserita, congenita incapacità e la cronica disorganizzazione di tali apparati di sicurezza. I servizi di informazione in realtà disponevano di notizie, di elementi di valutazione, di stabili fonti di informazione e di capacità professionali per la loro valorizzazione che li avrebbero messi in condizione di dare un aiuto determinante all'autorità giudiziaria e alla polizia giudiziaria se solo questo fosse stato il reale intendimento con cui l'attività di servizio veniva svolta, e non piuttosto la sua strumentalità a disegni e progetti politici che, peraltro, sembra non avessero nelle sedi istituzionali la loro fucina di elaborazione. E' chiaro che, al riguardo, in nessun momento tale giudizio drastico può colpire i servizi nella loro totalità, e che, sempre, vi sono stati tra le loro fila funzionari leali e di piena affidabilità democratica; tuttavia, l'ormai consolidato riferimento ai 'settori deviati dei servizi' diventa fuorviante quando venga riferito ad epoche

e situazioni in cui alle deviazioni hanno partecipato i massimi vertici degli stessi o i responsabili di settori determinanti".¹⁵⁸

Sempre in relazione ai rapporti con militari e servizi d'informazione, è di particolare importanza il coinvolgimento di ON nella vicenda dei Nuclei di Difesa dello Stato (e in generale nelle reti clandestine anticomuniste operanti in Italia), che sembra potersi affermare sulla base delle più recenti ricostruzioni giudiziarie, e che "indurrebbero a riconsiderare la qualificazione dell'attività del gruppo"¹⁵⁹.

Passiamo ora ad analizzare le vicende di un'altra formazione politica di estrema destra quale di Avanguardia Nazionale.

¹⁵⁸ Commissione Stragi, *Il terrorismo, le stragi e il contesto storico politico*, op.cit.

¹⁵⁹ Commissione Stragi, *Il terrorismo, le stragi e il contesto storico politico*, op.cit.. Riporto qui la ricostruzione resa dal pentito Carlo Digilio, ex-ordinovista e collaboratore di giustizia dal 1993, al giudice Guido Salvini nel corso degli accertamenti giudiziari relativi ai più recenti procedimenti per la strage di Piazza Fontana: "I Nuclei di Difesa dello Stato più precisamente si chiamavano Nuclei territoriali in difesa dello stato o Legioni ed erano collocati strategicamente in diverse regioni. Quella di Verona era la quinta [...] facevano riferimento a strutture dell'esercito italiano e consistevano nell'approntamento di gruppi di civili destinati ad affiancare, in caso di necessità e come supporto, le strutture militari ufficiali. In sostanza erano formate da persone che si erano sempre tenute in contatto con l'esercito come ex sottufficiali, ex carabinieri, ex combattenti delle varie Armi e costituivano piccoli plotoni che facevano addestramento anche con militari di servizio. Erano piccole unità capaci di essere indipendenti una dall'altra, secondo le tecniche di un certo tipo di difesa. Fra loro si conoscevano solo i capigruppo [...] (i compiti della struttura riguardano) la difesa del territorio in caso di occupazione e compiti antiinsurrezionali in caso di sommosse da parte dei comunisti. In sostanza questa struttura seguiva la linea ortodossa della NATO" cfr. M.Dianese-G.Bettin, *La strage. Piazza Fontana. Verità e memoria*, op.cit., pp.184-185

4.6 – Il caso di Avanguardia Nazionale e il gruppo estremista AR di Franco Freda

Avanguardia Nazionale (AN) viene fondata a Roma nel 1959 da Stefano Delle Chiaie, leader carismatico del gruppo. L'origine del gruppo è da collocarsi nei Gruppi Armati Rivoluzionari (GAR¹⁶⁰), staccatisi da Ordine Nuovo alla fine degli anni '50, dai quali, appunto, ha origine la nuova formazione. AN viene sciolta (probabilmente per ragioni tattiche) nel 1966, per essere poi rifondata nel 1970, fino alla definitiva dissoluzione nella seconda metà degli anni '70, dopo la condanna dei suoi leader avvenuta nel '76 per il reato di ricostituzione del partito fascista. E' importante sottolineare che lo scioglimento del '66, non configura una diaspora del gruppo, in quanto la leadership si impegna in quel periodo a tenere unito l'ambiente "per future lotte"¹⁶¹. I militanti di AN, durante la temporanea disgregazione del movimento, partecipano all'esperienza di altre formazioni della destra radicale. La ricostituzione, avvenuta appunto nel '70, è dettata da un lato dall'esigenza di affrontare il movimento studentesco, dall'altro di partecipare a strategie più ampie di cui si dirà più avanti.

Prima di ricostruire nel dettaglio la vicenda di AN, è necessario registrare il fatto che le più recenti ricostruzioni giudiziarie "hanno confermato un disegno che nelle grandi linee era già tracciato, e cioè quello di una sostanziale contiguità tra Ordine Nuovo e Avanguardia Nazionale, ma soprattutto della stabilità dei rapporti di entrambe con settori dei servizi di informazione e di alcuni apparati militari"¹⁶². Le maggiori diversità tra le due

¹⁶⁰ P.Rosenbaum, *Il nuovo fascismo* op.cit., p.81

¹⁶¹ F.Ferraresi, *Minacce alla democrazia...*, op.cit., p.126

¹⁶² Commissione Stragi, *Il terrorismo, le stragi e il contesto storico politico*, op.cit.

formazioni, nel quadro di una sostanziale vicinanza ideologica, riguardano il tipo di atteggiamento: Ordine Nuovo privilegia il momento strategico, "costruendo così il discorso teorico della rivoluzione per i tempi lunghi, per le generazioni avvenire"¹⁶³, mentre Avanguardia Nazionale privilegia il momento tattico, rivolgendosi maggiormente all'azione immediata.

AN nasce in opposizione alle "sterili lamentele" della destra nostalgica, sprofondata in quegli anni nelle sabbie mobili della gestione Michellini. Lo scopo dichiarato è la costituzione di "un'organizzazione forte capace di riproporre, nella politica nazionale 'principi e soluzioni che non trovano più uomini in grado di interpretarli e [...] di prospettarli'..."¹⁶⁴, e la formazione di "[...] un tipo umano che, in una società [...] rilassata e priva di ogni riferimento spirituale, sappia assumere uno 'stile', preparandosi ad essere classe dirigente"¹⁶⁵

In realtà tale programma, assai vago, viene presto sacrificato a beneficio di un'impostazione squadrista e dedita allo scontro fisico più che all'elaborazione teorica (per tale motivo la qualità dei documenti ideologici di AN si colloca ad un livello decisamente più rozzo ed elementare rispetto ai corrispondenti di ON). Tale impostazione viene inverosimilmente giustificata da finalità difensive, per cui Avanguardia Nazionale "si trova immediatamente a dover subire le provocazioni dei sovversivi [...] e la

¹⁶³. Cit. in F.Ferraresi, *La destra eversiva* in D.Della Porta, *Terrorismi in Italia*, op.cit., p.255

¹⁶⁴ *Ibidem*

¹⁶⁵ *Ibidem*

criminalizzazione della stampa"¹⁶⁶, dovendo così trascurare la preparazione teorica dei militanti e la definizione di concreti obiettivi politici per rispondere alle esigenze dell'autodifesa.

L'uso della forza viene in tal modo, secondo l'interpretazione del movimento, ad essere giustificato. Ma delle violenze e delle aggressioni messe in atto dagli avanguardisti si riferirà in modo più preciso nel prossimo paragrafo.

Per quanto riguarda l'organizzazione, il gruppo ha la sua sede centrale e la sua Direzione Nazionale a Roma, mentre altre sezioni e sedi locali sono sparse in tutto il paese. Anche in AN esistono due livelli di militanza: "un livello 'ufficiale', destinato allo svolgimento delle attività pubbliche e legali, e una struttura 'secondaria', che costituisce un vero e proprio apparato clandestino"¹⁶⁷. Della struttura occulta, fanno parte "i militanti dotati di capacità organizzative più adatte al lavoro clandestino, scelti tra coloro che non erano noti alla polizia e ai carabinieri per la loro attività politica pubblica e fra quanti avevano finto di abbandonare l'attività politica"¹⁶⁸.

L'ideologia e la cultura politica di AN, si è già sottolineato, risentono pesantemente della preferenza assegnata ad una tipologia di militanza eminentemente operativa. Ne consegue il carattere rozzo ed elementare degli scritti del gruppo. Lo Studioso Ferraresi, nelle due versioni del saggio *La destra eversiva* (contenute in D.Della Porta, *Terrorismi in Italia*, op.cit., pp. 262-

¹⁶⁶ F.Ferraresi, *La destra eversiva*, in F.Ferraresi (a cura di), *La destra radicale*, Milano, Feltrinelli, 1984

¹⁶⁷ Commissione Stragi, *Il terrorismo, le stragi e il contesto storico politico*, op.cit.

¹⁶⁸ *Ibidem*

269, e F.Ferraresi, *La destra radicale*, op.cit., pp. 69-71), ne ripercorre le tematiche principali, a partire dall'analisi del documento *La lotta politica di Avanguardia Nazionale* (opera presumibilmente del leader Stefano Delle Chiaie).

Dopo averne ribadito lo scarso livello qualitativo (il testo è infarcito, di vuote banalità quali "Ogni esistenza umana, individuale e di popolo, è una lotta tragica tra ciò che è spontaneo e ciò che è difficile"), Ferraresi definisce il punto di partenza dell'ideologia avanguardista "in un orientamento drasticamente antieguitario, gerarchico, elitario, antidemocratico". La democrazia viene vista come una "sopraffazione fondata sul doppio alibi del diritto e dell'eguaglianza".

Il dato fondamentale che caratterizza la razza umana è la differenza tra individui e stirpi, cui deve essere consentito di svilupparsi dando luogo a naturali gerarchie.

La Nazione è l'unità politica fondamentale, intesa come "una realtà etnica e culturale che si colloca nella storia attraverso una fondamentale unità di Destino" (Ferraresi sottolinea l'indefinibilità del concetto di unità di destino). Lo Stato, che ne costituisce l'ossatura politica, deve essere totalitario, organico e corporativo. Qualunque fattore che ne minaccia la compattezza deve essere eliminato, cominciando dai partiti, alla lotta di classe, ai sindacati.

Il concetto di Nazione, non va limitato all'Italia, ma deve essere esteso all'Europa. Il riferimento, tuttavia, non è all'Europa marxista o quella conservatrice, ma all'Europa "di quelle generazioni che si cercano e si chiamano da oltre frontiera [...] per creare nella devozione e nella difesa dei Valori eterni della Stirpe, una Nazione granitica che, nel rispetto reciproco che si devono gli uomini e i popoli, sappia ridare giovinezza al vecchio continente, proiettandosi audacemente alla conquista del proprio Destino". L'Europa è sinonimo di Civiltà, patria e origine degli eterni principi, dei Valori Perenni (secondo una prospettiva

fortemente eurocentrica). Dell'Europa, tuttavia, gli ideologi di AN stigmatizzano la crisi contemporanea, dovuta alla schiavitù del bolscevismo imposta ad una parte degli europei, e alla decadenza degli altri a causa della corrosiva influenza del capitalismo, del liberalismo, del marxismo, dell'americanismo e della democrazia. Una delle posizioni peggiori in questa crisi è detenuta dall'Italia, condotta alla rovina da una demo-pluto-partitocrazia priva di valori, non più difesa dai pilastri dell'antico ordine, la Chiesa, la magistratura e le forze armate, che pure vengono meno. In tale momento critico, si rende necessario l'intervento di "forze sane", di una minoranza onesta e capace misticamente votata ad un'Idea forte, in grado di assicurare la rinascita della nazione. E proprio a tale ruolo si candida Avanguardia Nazionale. Diventa quindi legittimo parlare di Rivoluzione, di una profonda trasformazione sociale e politica del popolo italiano. Una Rivoluzione Conservatrice tuttavia, con l'obiettivo finale di un ristabilimento dell'Ordine.

Ferraresi evidenzia, al termine dell'analisi, la povertà dell'elaborazione ideologica, la mancanza di originalità e la sua aporeticità. Concetti quali Patria e Nazione vengono utilizzati acriticamente, senza le rielaborazioni e le problematizzazioni tipiche, ad esempio, dell'attività di Ordine Nuovo.

Infine, un ultimo carattere da rilevare nell'impianto ideologico avanguardista, è la presenza di una visione cospirativa della storia.

Tale aspetto, che va a collocare AN a fianco delle destre concettualmente più povere, si esplica in una prospettiva secondo la quale la sovversione rossa è in agguato ad ogni passo; ogni sua azione configura una minaccia misteriosa e oscura, e ai centri di potere marxisti si devono ricondurre tutti i fenomeni disgregativi in atto nella società contemporanea.

Il gruppo, entro questo universo concettuale unito nel rifiuto delle liberaldemocrazie e dei regimi marxisti, si ricollega su un piano maggiormente concreto, all'ipotesi golpista classica. Palese è il richiamo

esercitato, in tale prospettiva, dei regimi militari in forza nel periodo in Europa e Sud America.

Le attività di Avanguardia Nazionale si differenziano da quelle di Ordine Nuovo per la preferenza accordata alla «prassi», più che alla cultura. In forma più semplificata si può affermare che gli aderenti al gruppo sono tra i principali protagonisti della violenza neofascista negli anni '60. I rapporti della Questura di Roma del '73 e del '75 (pur se presumibilmente assai incompleti) riportano quindici pagine¹⁶⁹ di accuse contro i militanti di AN, con accuse che variano dall'aggressione alla tentata strage. Su questi basi verrà celebrato il processo culminante con il decreto ministeriale di scioglimento del gruppo.

Sono quindi assenti o di scarsa rilevanza le attività culturali del gruppo, come seminari o conferenze pubbliche. Vengono invece organizzati, corsi dal carattere più pratico, come quelli relativi al confezionamento di esplosivi¹⁷⁰.

L'addestramento dei militanti avviene nelle palestre legate al movimento. Vengono allestiti anche diversi campi paramilitari, uno dei quali, a Pian del Rascino culminerà nella morte di un attivista, Giancarlo Esposti, per mano dei carabinieri¹⁷¹.

¹⁶⁹ F.Ferraresi, *Minacce alla democrazia...*, op.cit., p.127

¹⁷⁰ Sugli attentati attribuiti ad aderenti ad Avanguardia Nazionale, si veda, tra gli altri, .Barbieri, *Agenda Nera. Trent'anni di neofascismo in Italia*, Roma, Coines Edizioni, 1976

¹⁷¹ Sui torbidi retroscena dell'omicidio di Esposti, vedi A.Cipriani-G.Cipriani, *Sovranità limitata. storia dell'eversione atlantica in Italia*, Roma, Edizioni Associate, 1991, pp.182-185

L'orientamento squadrista di AN si concreta negli anni '60 in una serie impressionante di violenze ed aggressioni, soprattutto a danno di studenti o militanti di sinistra. Particolarmente gravi e numerosi sono gli attacchi nell'Università di Roma, di cui testimoniano le 120 denunce presentate all'autorità giudiziaria. L'avvento del movimento studentesco e la sua ascesa, tuttavia, riducono fortemente gli spazi politici disponibili per gli avanguardisti nelle università.

La strategia di AN muta allora in più sofisticato progetto di provocazione e infiltrazione dei gruppi dell'estrema sinistra. In rapporto a ciò è bene ricordare il viaggio effettuato nella primavera del '68 da un gruppo di studenti di destra (capeggiati da Delle Chiaie, Rauti e da Facchinetti, leader di un altro gruppo, "Europa Civiltà") in Grecia, all'epoca del regime dei Colonnelli. I militanti vengono sottoposti "a corsi accelerati in quelle tecniche di infiltrazione a scopo eversivo che erano state impiegate con successo in Grecia l'anno precedente"¹⁷².

Al rientro tali tecniche hanno un'applicazione immediata, con una forte espansione delle azioni di infiltrazione, allo scopo di provocare incidenti, scontri e tensioni la cui responsabilità sarebbe stata addossata alla sinistra. Tra gli episodi più significativi, sono da ricordarsi le azioni dei provocatori avanguardisti durante gli scontri del 1 marzo 1968, davanti alla facoltà di architettura di Valle Giulia a Roma: "I picchiatori fascisti di Avanguardia Nazionale questa volta cercheranno di bastonare in 'parti uguali' poliziotti e studenti. Lo scopo era provocare più incidenti possibili"¹⁷³.

Tali disegni si possono ricollegare alla più generale impostazione golpista del movimento, rispetto alla quale sono strumentali l'exasperazione

¹⁷² F.Ferraresi, *Minacce alla democrazia...*, op.cit., p.133

¹⁷³ A.Cipriani-G.Cipriani, *Sovranità limitata. Storia dell'eversione atlantica in Italia*, op. cit., p. 48

del clima di tensione da ottenersi attraverso lo scontro diretto con l'avversario, e azioni di provocazione non riconducibili alla loro reale origine.

Da tale impostazione generale deriva anche un altro aspetto fondamentale per ciò che riguarda le attività di AN: il collegamento con gli apparati statali, in particolare con i servizi di informazione. Ciò nel quadro di un progetto rivoluzionario in cui, una volta determinata tramite l'azione rivoluzionaria "la lacerazione del tessuto del potere"¹⁷⁴, "gli apparati [...] sono destinati ad intervenire per ripristinare l'ordine"¹⁷⁵. Da qui, perciò, la necessità del collegamento con quelle che venivano definite le «forze sane» dello stato.

Le origini dei rapporti di Avanguardia Nazionale con i servizi di informazione, Ufficio Affari Riservati, prima, e Sid, poi, si deve collocare nel coinvolgimento del gruppo nelle attività di affissione dei "manifesti cinesi"¹⁷⁶, un'operazione di attacco al PCI, proveniente apparentemente dalla sua sinistra, con lo scopo di "allarmare l'opinione pubblica moderata con la dimostrazione dell'esistenza di una capillare rete filocinese in molte città italiane [...] [e di] spingere il Partito Comunista Italiano ad una radicalizzazione determinata dalla necessità di impedire la formazione di un'area alternativa alla sua sinistra"¹⁷⁷.

I legami tra AN e l'Ufficio Affari riservati, di cui parla il capitano del SID Antonio La Bruna, sembra siano stati in realtà molto estesi, al punto che

¹⁷⁴ Commissione Stragi, *Il terrorismo, le stragi e il contesto storico politico*, op.cit.

¹⁷⁵ *Ibidem*

¹⁷⁶ Sulla rilevanza dell'operazione "manifesti cinesi" nel rapporto di collaborazione tra il gruppo di Delle Chiaie e uffici del Ministero dell'Interno, cfr. M.DianeseG.Bettin, *La strage*, op.cit., pp.158-159

¹⁷⁷ *Ibidem*

l'ufficiale si spinge ad affermare che "AN era, tout court, al servizio del ministero"¹⁷⁸.

Infine, a testimonianza della già riportata contiguità tra Ordine Nuovo e Avanguardia Nazionale, si deve citare il tentativo di riunificazione dei due gruppi, che, fortemente voluto da Stefano Delle Chiaie, è sancito in una riunione ad Albano nel '75. La nuova struttura si configurerà in senso fortemente antisistemico. Di questa nuova linea sarà sanguinosa esemplificazione l'omicidio del giudice Vittorio Occorsio, nel luglio '76 a Roma¹⁷⁹.

L'uccisione del magistrato ha una forte carica simbolica, in quanto per la prima volta la destra eversiva "intende dichiaratamente colpire un simbolo dello stato, oltre che consumare una vendetta personale con la punizione pubblica di una persona vista come nemica"¹⁸⁰. E' in questi anni, inoltre, che avviene il passaggio, nel mondo dell'eversione di destra, ad un terrorismo radicalmente antisistemico.

Se Ordine Nuovo e Avanguardia Nazionale costituiscono senza ombra di dubbio i soggetti politici più importanti nell'area dell'estremismo di destra, sono attivi nello stesso periodo molti altri gruppi, alcuni dei quali di una certa rilevanza (es. Europa Civiltà).

Tra queste formazioni si è scelto di ricordare brevemente una realtà particolarmente significativa, il gruppo di AR, fondato da Franco Freda nel '63, cui successivamente si aggrega l'editore Giovanni Ventura, "un cui

¹⁷⁸ F.Ferraresi, *Minacce alla democrazia...*, op.cit., p.131

¹⁷⁹ Il giudice Occorsio, viene ucciso il 10 luglio, mentre si reca al lavoro. L'assassino del giudice è l'ordinovista Pirluigi Concutelli, capo militare del neonato gruppo. Il giudice aveva decretato la messa al bando di Ordine Nuovo, e aveva indagato sul SIFAR e su Piazza Fontana. Cfr. T.Barbato, *Il terrorismo in Italia negli anni Settanta. Cronaca e documentazione*, Milano, Editrice Bibliografica, 1980, p.134

¹⁸⁰ R.Minna, *Il terrorismo di destra*, op.cit., p.62

giornaleto dell'epoca recava come sottotitolo «Il nostro onore si chiama fedeltà», che è una delle parole d'ordine di Ordine Nuovo"¹⁸¹ (oltre ad essere il motto delle SS naziste).

Il gruppo è dominato del suo leader, indubbiamente una delle figure maggiormente carismatiche della destra radicale italiana, il cui nome ricorre nei procedimenti giudiziari relativi agli episodi più gravi connessi alla strategia della tensione, a partire dalla strage di Piazza Fontana.

Uno degli scritti principali di Franco Freda è il libro “*La disintegrazione del sistema*”, in cui l'autore Freda ipotizza sul piano politico un'alleanza dei gruppi rivoluzionari di destra e sinistra in chiave antisistema, anche se in realtà non è chiaro quanto egli "realmente credesse in questa strategia, e quanto invece essa non fosse che un astuto stratagemma per intorbidire le acque della strategia della tensione"¹⁸². E' certo tuttavia, che nell'ultima fase del terrorismo neofascista, diversi gruppi cercheranno di attuare tale proposta operativa, guardando a Freda come una fonte ispiratrice.

¹⁸¹ R.Minna, *Il terrorismo di destra*, op.cit., p.38

¹⁸² F.Ferraresi, *Minacce alla democrazia...*, op.cit., p.103

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE. LA DEMOCRAZIA COME UNA SCOMMESSA DA VINCERE E LA DEMOCRAZIA COME UNA GRAMMATICA DA PRESERVARE: VERSO UN BILANCIAMENTO TRA I DIVERSI VALORI IN GIOCO

Le vicende giudiziarie che abbiamo esaminato nel corso di questo lavoro, e che hanno portato in alcuni casi allo scioglimento di formazioni politiche di rilievo come il partito Batasuna in Spagna e il *Refah Partisi* in Turchia, consentono di mettere in luce le numerose problematiche sottese agli interventi a difesa dei sistemi democratici, in relazione al diritto di associazione politica. Con riguardo alle differenti tecniche adottate, si è soliti operare, come abbiamo visto, una distinzione tra quegli ordinamenti che stabiliscono delle limitazioni agli obbiettivi e ai programmi dei partiti politici e gli ordinamenti che ne sono privi. Nel primo caso si avrà un sistema di democrazia protetta; in questa ipotesi l'ordinamento, alla richiesta dell'utilizzo di strumenti rispettosi dei principi e dei valori sanciti dalla Costituzione, affiancherà la previsione di limitazioni di carattere ideologico-programmatico. Verso questo tipo di modello si è orientato, per evidenti ragioni di carattere storico-politico, il costituente tedesco.

In Germania, infatti, come si è cercato di evidenziare nel corso del lavoro, la Carta fondamentale non lascia alcuno spazio ai partiti antisistema che, per le loro finalità o per il comportamento dei loro aderenti, si prefiggono di danneggiare o di eliminare l'ordinamento democratico.

Viceversa, nei sistemi di democrazia non protetta, ai partiti è lasciato uno spazio di manovra maggiore essendo vincolati, eventualmente, al solo utilizzo di un metodo democratico. Un'ulteriore variante poi, può essere data dalla richiesta, come avviene in Spagna, di una struttura interna di tipo democratico.

In ogni caso, a prescindere dalla distinzione tra i fini e i mezzi utilizzati per raggiungerli, sembra vi sia un elemento che accomuna tutti i differenti modelli di protezione della democrazia.

Questo comune denominatore è costituito da un interrogativo di fondo, che in conclusione, dobbiamo riproporre: le democrazie contemporanee debbono difendersi dal loro interno, attraverso gli strumenti che la stessa democrazia offre, o necessitano di un intervento di tutela *ab externo*?

La democrazia, in altre parole, per contrastare i programmi che mirano alla sua distruzione, o per impedire il ricorso ad un metodo antidemocratico, può utilizzare “solamente” l’insieme delle libertà pubbliche (dalla libertà di associazione, sia essa di natura politica o meno, a quella di riunione sino alla libertà di manifestazione del proprio pensiero), o può invece avvalersi di un intervento che stabilisca chi può partecipare al libero gioco democratico e chi ne rimane escluso?

Le esigenze di difesa dei sistemi democratici – particolarmente avvertite nei momenti di crisi interna ed internazionale come l’attuale – non mancano di sollevare numerosi interrogativi come si è visto nel corso di questo lavoro. Le possibili risposte variano a seconda delle diverse impostazioni e delle differenti visioni che si hanno della democrazia. Alla conclusione di questa analisi possiamo dire che, vi sono, innanzitutto, due distinte prospettive che potremmo definire, in senso metaforico, della democrazia come una scommessa da vincere e della democrazia come una grammatica da preservare.

La prima soluzione, quella della democrazia come scommessa, individua nel sistema democratico un modello caratterizzato dall’elemento della dinamicità. La democrazia, in effetti, come continuo divenire, ha un bisogno costante di cambiamento senza il quale entra, inesorabilmente in uno stadio patologico che la condurrà, di lì a poco alla sua fine. Il pluralismo

rappresenta il motore di questa continua evoluzione perché è attraverso l'accettazione delle diversità e delle differenti opinioni che si garantisce, ad esempio, la possibilità di ricambio dei partiti al governo o della classe dirigente. Coerentemente, con tale presupposto, l'ordinamento deve riconoscere e garantire la purità delle posizioni, dando voce anche alle più estreme o a quelle di coloro che si professano come i nemici della democrazia.

Quest'ultima, quindi, può essere concepita come un sistema aperto a tutte le opzioni, che si mette quotidianamente in discussione, giocando una scommessa (assai rischiosa) dalla quale deve sempre uscire vincitrice, perché la posta in palio è rappresentata dalla sua stessa sopravvivenza.

Vi è poi una seconda chiave di lettura che, considerando la democrazia come un modello caratterizzato da un insieme di valori supremi, non accetta un'eventuale scommessa che abbia ad oggetto i principi fondamentali, la cui messa in pericolo pregiudicherebbe l'esistenza stessa del sistema democratico. E' la scelta operata, nel 1949, dal costituente tedesco. In base a tale modello le democrazie contemporanee presentano, al loro interno, alcuni valori cardine che consentono ai sistemi democratici di potersi definire tali. Fra questi valori sembra che non possano mancare: la non violenza, la tolleranza, l'eguaglianza e il riconoscimento dei diritti fondamentali della persona umana da tutelare e promuovere. Tale nucleo essenziale costituisce una sorta di grammatica fondamentale che consente, ai molteplici attori della vita democratica, di comporre liberamente un insieme di differenti frasi da utilizzare nelle rappresentazioni quotidiane della democrazia. Sembra tuttavia che questa, per così dire, libertà di composizione, incontri alcune limitazioni imposte dalla necessità di preservare la grammatica stessa. Sarebbe consentito pertanto, creare una innumerevole combinazione di soluzioni con l'unica eccezione però di non formulare delle frasi il cui contenuto, intaccando la grammatica fondamentale dell'ordinamento, ne impediscano di fatto il corretto utilizzo.

Le soluzioni appena illustrate – entrambe suggestive e di grande interesse – non sembrano però soddisfare pienamente. Se per un verso appare condivisibile l'idea della democrazia come una continua sfida, si deve riconoscere dall'altro come questa scommessa, questo duello che vede i nemici della democrazia sfidare continuamente i sistemi democratici, si risolve, in taluni casi, in una lotta ad armi impari. Così avviene ad esempio, tutte le volte che gli attori della vita democratica utilizzano la violenza, l'intimidazione, la minaccia o agiscono nel totale disprezzo, come nel caso degli attentati, di diritti fondamentali quali quello alla vita e all'integrità fisica. Non può essere sottaciuta, inoltre, l'eventualità che un partito politico agisca nella legalità sul piano formale, ma finisca, in sostanza, con l'appoggiare associazioni o gruppi di carattere antidemocratico, eversivo o violento, facendosi scudo delle libertà offerte dall'ordinamento costituzionale.

Sul versante opposto, invece, configurare la democrazia come una grammatica fondamentale, al di là degli indubbi vantaggi offerti, non può che destare alcune perplessità, se si considera come la necessità di difendere un insieme di principi e di valori supremi dell'ordinamento, si accompagna al rischio che possano essere adottate, nei confronti dei partiti politici, misure eccessivamente limitative della loro libertà di azione.

Vi è da chiedersi, a questo punto, se non sia possibile delineare una terza prospettiva che, facendosi carico delle diverse istanze di cui le due tesi sono portatrici, consenta di raggiungere un punto di equilibrio. A conclusione di quanto detto finora, sembra che, all'interno di un ordinamento costituzionale, si possano individuare due distinte necessità: quella di difendere e proteggere i sistemi democratici da un lato, garantendo dall'altro un'adeguata tutela delle cosiddette libertà pubbliche. Tali esigenze sono l'espressione di un insieme di valori la cui convivenza risulta al quanto problematica visto che ciascuno dei valori in gioco deve sacrificarsi (in parte) per consentire anche agli altri un congruo spazio di manovra.

Il legislatore costituzionale e ordinario, pertanto, è chiamato attraverso un'accurata operazione di bilanciamento, a compiere delle continue scelte. Appare realistico pensare che tali decisioni saranno inevitabilmente influenzate dal contesto in cui si agirà o dal mutevole quadro dei principi e dei valori di riferimento che caratterizzeranno l'ordinamento costituzionale in quel dato momento storico.

In ogni caso quello che preme sottolineare, in questa sede, è la necessità che i singoli interventi concernenti le libertà fondamentali rappresentino una *extrema ratio* a cui l'ordinamento deve ricorrere solo nei casi di estrema necessità, soppesando le varie esigenze con la precisione del bilancino dell'orafo.

Alcuni dei casi esaminati nel corso di questo lavoro possono sicuramente essere considerati come delle ipotesi limite, ma consentono di comprendere quando è ammissibile un'ingerenza statale nella vita di un partito politico che in alcuni casi può essere così incisiva da provocarne lo scioglimento.

Le vicende giudiziali che hanno riguardato il partito Batasuna in Spagna, il *Refah Partisi* in Turchia e la formazione politica Ordine Nuovo in Italia sembrano avere, sebbene con le dovute distinzioni, un unico comune denominatore.

In tutte queste realtà esaminate, e in particolare in quelle che hanno dimostrato di appoggiare il terrorismo o di essere connivente con esso, emerge un elemento che non può essere accettato da un ordinamento democratico.

Tali formazioni politiche, infatti, hanno negato con il loro modo di agire, come si è cercato di evidenziare nel corso del lavoro, non solo il valore del pluralismo, ma hanno posto in essere delle condotte, spesso criminose, volte a far venire meno le condizioni che permettono l'esistenza e il mantenimento del pluralismo stesso.

Una delle chiavi di lettura degli interventi sanzionatori nei confronti dei cosiddetti partiti antisistema può essere individuata, sulla base degli elementi forniti nel corso della tesi, proprio nella necessità da parte degli ordinamenti democratici di adottare delle misure difensive solamente nel caso in cui venga perpetuata un attacco non solo nei confronti del pluralismo ma anche delle condizioni che consentano l'esistenza e il mantenimento del pluralismo stesso.

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV., *La strage di Bologna. La requisitoria al processo d'appello del Sostituto Procuratore della Repubblica Franco Quadrini*, Rep. Di San Marino, Titano, 1994
- AA.VV., *La strategia delle stragi dalla sentenza della Corte d'Assise di Venezia per la strage di Peteano*, Roma, Editori Riuniti, 1989
- AA.VV., *Stragi e terrorismo in Italia dal dopoguerra al 1974*, relazione presentata dai DS il 22.6.2000 presso la Camera dei deputati
- ACQUAVIVA SABINO, *Sinfonia in rosso*, Milano, Rusconi, 1988
- AGI, *Garantita la libertà di religione*, in http://www.eturchia.com/Arretrati/Turchia_Oggi_arretrati_2003_05_15_n16
- ALFEREZ G., *Asociaciones, partidos y accion politica*, Madrid, 1974.
- ALLEANZA CATTOLICA, *La libertà religiosa nei paesi a maggioranza islamica*, in http://www.alleanzacattolica.org/acs/rapporto_98/turchia.htm
- ALTAN GOKALP, *L'islam turco*, in BALADIER G. (cur.), *Atlante delle religioni*, U.T.E.T., Torino, 1996.

- BARBATO TULLIO, *Il terrorismo armato in Italia negli anni Settanta*, Milano, Editrice Bibliografica, 1980
- BARBERINI G., *La partecipazione della Santa Sede alla conferenza di Helsinki* in FERRARI S. e SCOVAZZI T. (cur.), *La tutela della libertà di religione. Ordinamento internazionale e normative confessionali*, CEDAM, Pavia, 1998.
- BARBIERI DANIELE, *Agenda nera. Trent'anni di neofascismo in Italia*, Roma, Coines Edizioni, 1976
- BATTAGLINI MARIO, *Il Movimento Politico Ordine Nuovo. Il processo di Roma del 1973*, in V.Borraccetti, *Eversione di destra, terrorismo e stragi*, pp.27-39
- BAUMGARTL-FAVELL, *La nuova xenofobia in Europa*, Firenze, 1995
- BIONDANI PAOLO, "Strage della Questura. Quattro ergastoli", *Corriere della Sera*, 11.3.2000
- BLANCO VALDES R.L., *A proposito della "il legalizzazione" di Batasuna*, in *Quaderni costituzionali* 4/2002.
- BONANATE LUIGI (a cura di), *La violenza politica nel mondo contemporaneo*, Milano, Franco Angeli, 1979
- BONTEMPI MARCO, *Mito politico e modernità. Sociologia del simbolismo politico nella destra radicale europea*, Padova, Cedam, 1997

- BORRACCETTI VITTORIO (a cura di) - *Eversione di destra, terrorismo e stragi. I fatti e l'intervento giudiziario*, 1986, Milano, Franco Angeli Libri
- BURATTI A., *La condotta antidemocratica dei partiti politici come "illecito costituzionale"*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, II, 2003.
- CALVI GABRIELE - Martini Massimo, *L'estremismo politico. Ricerche psicologiche sul terrorismo e sugli atteggiamenti radicali*, Milano, Franco Angeli, 1982
- CANNONE A., *Gli orientamenti della giurisprudenza della Corte Europea dei diritti dell'uomo in materia religiosa*, in COPPOLA R. e TROCCOLI L. (cur.), *Minoranze, laicità, fattore religioso. Studi di diritto internazionale e di diritto ecclesiastico comparato*, Cacucci Editore, Bari, 1997.
- CAPOCCIA GIOVANNI, *La Germania unita fra continuità e rinnovamento*, Roma, 1995
- CARRELLA G., *Le garanzie delle norme internazionali generali a tutela delle minoranze*, in COPPOLA R. e TROCCOLI L. (cur.), *Minoranze, laicità, fattore religioso. Studi di diritto internazionale e di diritto ecclesiastico comparato*, Cacucci Editore, Bari, 1997.
- CARROCCIO A., *Verso un Europa multietnica*, in <http://www.sociopoliticavelletri.it/Pagine/Giornale/Num20/Europa%20multietnica.htm>

- CAVALLI LUCIANO (a cura di), *Il fascismo nell'analisi sociologica*, Bologna, Il Mulino, 1975
- CECCANTI S., *Le democrazie protette e semi-protette da eccezione a regola*, Giappichelli, Torino, 2004.
- CECCANTI S., *Religione, e diritti nei Paesi arabi*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, fascicolo n°1, 2003.
- CHERCHI M., *La nuova legge spagnola sui partiti politici: strumento di democrazia o atto incostituzionale?*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, II, 2003.
- CHIARINI ROBERTO - Corsini Paolo, *Da Salò a Piazza della Loggia. Blocco d'ordine, neofascismo, radicalismo di destra a Brescia (1945- 1974)*, Milano, Franco Angeli, 1983
- COLLOTTI ENZO, *Dalle due Germanie alla Germania unita*, Torino, 1992
- CUOMO G., *I partiti politici nella Costruzione italiana*, Liguori, Napoli, 1964.
- DE VERGOTTINI G., *Diritto costituzionale comparato*, Cedam, Padova, 2004.

- DE VERGOTTINI GIUSEPPE, *Costituzione ed emergenza in America Latina: Argentina, Cile, Ecuador, Perù, Venezuela, Convenzione interamericana*, Torino, 1997
- DE VERGOTTINI GIUSEPPE, *Giustizia costituzionale e sviluppo democratico nei Paesi dell'Europa centro-orientale*, Torino, 2000
- DE VERGOTTINI GIUSEPPE, *Guerra e Costituzione: nuovi conflitti e sfide della democrazia*, Bologna, 2004
- DON TINO NEGRI, *La Turchia in Europa?*, in <http://www.centropeirone.it/Contemporanea/turchiaeuropa.htm>
>
- DURANTI G., *Personalità giuridica dei partiti: originalità del sistema spagnolo*, in *1989* (rivista di Diritto Pubblico e Scienze Politiche n°1/96), Giannini, 1996.
- EMRE ÖKTEM, *La Turquie et les dimensions internationales de la liberté religieuse*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, fascicolo n° 1, 2002.
- FERRARESI FRANCO, *Minacce alla democrazia. La destra radicale e la strategia della tensione in Italia nel dopoguerra*, Milano, Feltrinelli, 1995
- FERRARI S., *Diritto dell'uomo e libertà dei gruppi religiosi. Problemi giuridici dei nuovi movimenti religiosi*, CEDAM, Pavia, 1989.

- FERRARI S., IBAM I. C., *Diritto e religione in Europa occidentale*, Mulino, Bologna, 1997.
- FERRARI S., *Lo spirito dei diritti religiosi. Ebraismo e Cristianesimo e Islam a confronto*, Il Mulino, Bologna, 2002.
- FERRUCCI R., *Considerazioni in merito all'interdizione del partito comunista tedesco*, in *Dem. Diritto*, 1967.
- FIORANO FERNANDA, *L'ombra del fez. La violenza fascista nelle scuole romane*, Roma, Coines, 1973
- GARCIA COTARELO R., *Los partidos politicos*, in A. DE BLAS (a cura di), *Introduccion al sistema politico espanol*, Barcelona, 1983.
- GINSBORG PAUL, *Storia d'Italia dal dopoguerra a oggi. Società e politica 1943-1988*, Torino, Einaudi, 1989
- GONZALES-CASANOVA J.A., *Las asociaciones de acción politica como control constitucional y politico del poder en la Espana contemporanea*, in *Festschrift fur Karl Loewenstein*, Tubingen, 1971.
- IGNAZI PIERO, *Il Polo escluso. Profilo del Movimento Sociale Italiano*, Bologna, Il Mulino, 1989
- IGNAZI PIERO, *L'estrema destra in Europa*, Bologna, Il Mulino, 1994

- IGNAZI PIERO, *Postfascisti? Dal Movimento Sociale Italiano ad Alleanza Nazionale*, Bologna, Il Mulino, 1994
- JIMENEZ CAMPO J., *La intervencion estatal del pluralismo*, in *Revista espanola de derecho constitucional*, 1981
- LAUVAUX P., *Les grandes démocraties contemporaines*, Puf, Paris, 2004.
- MAMMARELLA GIUSEPPE, *L'Italia contemporanea (1943-1998)*, Bologna, Il Mulino, 1998 (Nuova edizione de G.Mammarella, *L'Italia dalla caduta del fascismo a oggi*, Bologna, Il Mulino, 1974)
- MARGIOTTA BROGLIO F., “ *La Corte di Strasburgo e la politica Turca. L'esclusione degli islamici* ”, in *Corriere della Sera*, 11 agosto 2002.
-
- MARGIOTTA BROGLIO F., “ *Partiti religiosi e istituzioni laiche* ”, in *Corriere della Sera*, 5 novembre 2002.
- MARGIOTTA BROGLIO F., *La protezione internazionale della libertà religiosa nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Giuffrè, Milano, 1967.
- MARGIOTTA BROGLIO F., MIRABELLI C., ONIDA F., *Religione e sistemi giuridici: introduzione al diritto ecclesiastico comparato*, Mulino, Bologna, nuova edizione, 2002.
- MARTINEZ J.- TORRÒN, *La giurisprudenza degli organi di Strasburgo sulla libertà religiosa*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, Milano, 1993.

- MAZIN MAESTRELLI S., *Il partito politico nella giurisprudenza nel Tribunale Costituzionale Federale tedesco*, Giuffrè, Milano, 1991.
- MORBIDELLI L., *Le dinamiche della Costituzione*, (in Morbidelli-Pegoraro-Reposo-Volpi, *Diritto costituzionale italiano e comparato*) Monduzzi, Bologna, 1997.
- MORLINO L., *Dal pluralismo limitato al pluralismo competitivo. Partiti e sindacati*, in *Una Costituzione democratica per la Spagna* (a cura di G. De Vergottini), Milano, 1978.
- MORLINO L., *Dalla democrazia all'autoritarismo*, Bologna, 1981.
- MORTATI C., *Le forme di governo. Lezioni*, Cedam, Padova, 1973.
- MORVIDUCCI C., *Libertà di religione o di convinzioni*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. XIX, cap. VIII, Roma 1990.
- NICOTRA I., *Turchia: Partito islamico e laicità dello Stato*, in <http://web.unife.it/progetti/forumcostituzionale/telescopio.html> #
- PASQUINO GIANFRANCO (a cura di), *La prova delle armi*, Bologna, Il Mulino, 1984
- PINELLI C., *Discipline e controlli sulla democrazia interna dei partiti*, CEDAM, Padova, 1984.

- PISETTA ENRICO, *Militanza partitica e scelte eversive nei terroristi neofascisti*, R.Catanzaro, *Ideologie, movimenti, terrorismi*, pp.191-214
- POCAR F., *La libertà religiosa nel sistema normativo delle Nazioni Unite*, in FERRARI S. e SCOVAZZI T. (cur.), *La tutela della libertà di religione. Ordinamento internazionale e normative confessionali*, CEDAM, Pavia, 1998.
- POPPER K., *La società aperta e i suoi nemici*, Armando, Roma, 2002.
- RANDAZZO B., *Democrazia e laicità a Strasburgo*, in *Quaderni costituzionali*, fascicolo n°1, Mulino, 2003.
- RANDAZZO B., *Turchia:Lo scioglimento del Refah Partisi turco: Strasburgo non ci ripensa*, in <http://web.unife.it/progetti/forumcostituzionale/telescopio.html>
- REPOSO A., *La disciplina dell'opposizione anticostituzionale negli Stati Uniti d'America*, Cedam, Padova, 1977.
- REPUBBLIC OF TURCHEI, *Ministry of Foreign Affairs* in www.mfa.gov.tr, visitato il 25 agosto 2003.
- REVELLI MARCO, *La destra nazionale*, Milano, Il Saggiatore, 1996
"Rinascita" (a cura della redazione di), *Rapporto sulla violenza fascista*, Roma, Napoleone, 1972

- ROBERT J., *Conclusioni*, in FERRARI S. (cur.), *Diritto dell'uomo e libertà dei gruppi religiosi. Problemi giuridici dei nuovi movimenti religiosi*, CEDAM, Pavia, 1989.
- ROSENBAUM PETRA, *Il nuovo fascismo. Da Salò a Almirante*, Milano, Feltrinelli, 1974
- ROSSANO C., *Considerazioni sulla Democrazia e sullo Stato dei partiti*, da *Scritti degli allievi offerti ad Alfonso Tesaurò*, Giuffrè, Milano, 1968.
- RUIZ RODRIQUEZ S., *La teoria del derecho de autodeterminacion de los pueblos*, Madrid, 1998.
- RUIZ RODRIQUEZ S., *La teoria del derecho de autodeterminacion de los pueblos*, Madrid, 1998.
- SANCHEZ AGESTA L., *Lecciones de derecho politico*, Granada, 1951.
- SANTAMARIA J.A., *Art. 6*, in F. GARRIDO FALLA (a cura di), *Comentarios a la Constitucion*, Madrid, 1980.
- SAVATER F., *Oxigeno para ETA*, in *El pais* del 6 aprile 2002
- SETTA SANDRO, *La destra nell'Italia del dopoguerra*, Roma-Bari
- SETTA SANDRO, *L'uomo Qualunque 1944-1948*, Roma-Bari, Laterza, 1975

- SUBRA DE BIEUSSES P., *Stabilité constitutionnelle et développement politique de l'Espagne*, in *Revue du droit public et de la science politique*, 1974.
- TARCHI MARCO, *Dal MSI ad AN. Organizzazione e strategie*, Bologna, Il Mulino, 1997
- TARROW SIDNEY, *Democrazia e disordine. Movimenti di protesta e politica in Italia 1965-1975*, Roma -Bari, Laterza, 1990
- VIRGALA FORURIA E., *La Sts de 27 de marzo de 2003 de ilegalizaciòn de Batasuna: el Estrado de Derecho penetra en Euskadi*, in *Teoria e Realidad Constitucional* n°12 -13, 2003.