



07 MAGGIO 2025

Itinerari comparati europei in materia
di *conventio ad excludendum* partitica

di Fabio Ratto Trabucco

Professore a contratto di Elementi di diritto pubblico
Università di Padova

Itinerari comparati europei in materia di *conventio ad excludendum* partitica*

di Fabio Ratto Trabucco

Professore a contratto di Elementi di diritto pubblico
Università di Padova

Abstract [It]: All'interno dei panorami partitici dei singoli Paesi europei emergono nei decenni persistenti e sintomatici casi di *conventio ad excludendum* ovvero cordone sanitario o muro antincendio che dir si voglia, nei confronti di determinati movimenti classificati antisistema ovvero quantomeno ritenuti avulsi dai principi dell'ordinamento democratico. Richiamando la nozione di partito antisistema, nonché il peculiare caso italiano relativo ai partiti comunista e neofascista, il contributo analizza come la *conventio ad excludendum* si è variamente manifestata tanto all'Europarlamento, quanto nella formazione degli esecutivi dei Paesi europei occidentali a prescindere dalla loro qualificazione come democrazie protette ascrivibile solo a Grecia, Germania e Portogallo. Parimenti si registrano esempi del patto per escludere nei Paesi ex socialisti centro-orientali tipicamente connotati da disposizioni di controllo sui fini dei partiti. Risulta inoltre sintomatico che in alcuni Paesi la stessa convenzione persista sino a punto di produrre normative *ex novo* per lo scioglimento dei medesimi partiti (Spagna) ovvero violazioni delle regole convenzionali e parlamentari per impedire la partecipazione ai lavori dei partiti all'indice (Germania) ovvero diventi una prassi istituzionalizzata nei confronti di movimenti rappresentanti di un'etnia diversa da quella nativa (Estonia e Lettonia).

Title: Comparative European itineraries on the subject of party *conventio ad excludendum*

Abstract [En]: In the party frameworks of individual European countries, persistent and symptomatic cases of *conventio ad excludendum* or cordon sanitaire or firewall have emerged over the decades against certain movements classified as anti-system or at least considered detached from the principles of the democratic order. Recalling the notion of anti-system party, as well as the peculiar Italian case relating to the communist and neo-fascist parties, the contribution analyses how the *conventio ad excludendum* has manifested itself in various ways both in the European Parliament and in the formation of the executives of Western European countries regardless of their qualification as protected democracies attributable only to Greece, Germany, and Portugal. Similarly, examples of the pact to exclude are recorded in the former socialist countries of Central and Eastern Europe, typically characterized by provisions of control over the aims of the parties. It is also symptomatic that in some countries the same convention persists to the point of producing *ex novo* rules for the dissolution of the same parties (Spain) or violations of conventional and parliamentary rules to prevent the participation of the excluded parties (Germany) or becomes an institutionalized practice towards movements representing an ethnic group other than the native one (Estonia and Latvia).

Parole chiave: *conventio ad excludendum*, cordone sanitario, democrazia protetta, minoranza parlamentare, partiti politici

Keywords: *conventio ad excludendum*, sanitary cordon, protected democracy, parliamentary minority, political parties

Sommario: 1. Le infinite variabili in tema di esclusione dall'accesso al Governo. 2. Il caso italiano avulso da disposizioni di controllo sulle finalità partitiche. 3. La *conventio ad excludendum* all'Europarlamento e nei Paesi europei occidentali. 3.1. Segue: gli argini all'estrema destra in Europa occidentale fra democrazie protette, semi-protette e non protette. 4. La *conventio ad excludendum* nei Paesi europei ex socialisti in un quadro di protezione della democrazia non necessariamente rivolto all'anticomunismo. 5. Per una conclusione sulla *conventio ad excludendum* tra protezione della democrazia e "governo degli sconfitti".

* Articolo sottoposto a referaggio.

1. Le infinite variabili in tema di esclusione dall'accesso al Governo

La *conventio ad excludendum* è un termine latino che si traduce approssimativamente quale “accordo per escludere”. Si tratta di un concetto utilizzato in politica per indicare un accordo tra partiti o gruppi al fine d’impedire ad un altro movimento l’accesso al potere ovvero sterilizzarne l’influenza politica. Una sorta di accordo espresso ovvero un’intesa implicita tra alcune parti politiche oppure anche socio-economiche, con il fine più o meno malcelato di escludere un determinato terzo incomodo da alleanze ovvero collaborazioni ai fini di gestione della cosa pubblica, *in primis* il Governo nazionale oppure sub-statale.

Le convenzioni di tal fatta mantengono basicamente un valore puramente politico senza dunque integrare in alcun modo la Costituzione e producono mere prassi per regolare le interazioni strategiche tra i diversi protagonisti della vita istituzionale. Del resto, non sono mancati studi accattivanti che propongono di esaminare le convenzioni costituzionali attingendo alla teoria dei giochi che esamina queste interazioni strategiche al fine di identificare modelli di previsione dei comportamenti futuri. Infatti, elementi tratti dalla ridetta teoria dimostrano la stretta interrelazione tra tali convenzioni ed il principio di leale collaborazione fra gli organi costituzionali. Pertanto, il deviamiento da una convenzione costituzionale, in cui *usus* ed *opinio iuris* si combinano, può essere considerato come sintomatico della violazione del ridetto principio¹.

Il presente lavoro, travalicando una mera, per quanto istruttiva, “ rassegna” dei casi di *conventio ad excludendum* nell’esperienza italiana e comparata europea, intende avviare un’esplorazione strettamente costituzionalistica sulla natura e “forza” giuridica delle *conventiones ad excludendum*, sui loro tratti differenziali da Paese a Paese e nel corso del tempo, considerando “stagioni politiche” inevitabilmente diverse, nonché sul loro rapporto con la legislazione elettorale e sui partiti. Dunque, “innestare” sulla mera descrizione casistica una riflessione/ricostruzione adeguata dell’istituto in esame e del suo rapporto con le norme costituzionali e di rango primario espresse – ad esempio in materia elettorale e sui partiti – e con altre categorie costituzionalistiche – in particolare la forma di governo, nelle sue varie classificazioni. Il primigenio parametro di riferimento in una tale analisi non può che essere l’esistenza di disposizioni costituzionali a tutela della democrazia quali fondate sul controllo delle finalità partitiche. Al riguardo, il minimo comune denominatore è oggettivamente costituito dall’aver avuto una previa esperienza politica non democratica che conferma tutti i casi del continente europeo di democrazie protette ovvero limitatamente protette.

Costituisce un’eccezione opposta proprio l’Italia, non protetta per quanto con un passato ultraventennale autoritario e con il solo limite del «metodo democratico» imposto ai partiti politici, *ex art. 49 Cost.*,

* Articolo sottoposto a duplice referaggio.

¹ Cfr. Q. CAMERLENGO, *Le convenzioni costituzionali tra principio di leale collaborazione e teoria dei giochi*, in *Consulta online*, n. 1, 2022, pp. 1-60.

interpretato quale assoluta neutralità dello Stato nei confronti del movimento politico, per cui la sua azione trova il limite del mantenimento della pace sociale e del divieto di operare con strutture segrete ovvero con finalità vietate dalla legge penale². A sua volta, il primo comma della XII Disposizione transitoria e finale della Carta che vieta la ricostituzione del «disciolto» Partito Fascista conferma un generale atteggiamento di non equiparazione tra violazioni democratiche di destra ovvero di sinistra. Anzi, proprio l'atteggiamento costruttivo delle forze comuniste italiane ha contribuito ad impedire che le stesse fossero inquadrare come “nemici” dello Stato democratico nascente, al contrario di quanto avvenuto nella Germania federale con lo scioglimento di movimenti aventi tale matrice. La disposizione, infatti, conferisce al legislatore il potere-dovere di fissare sanzioni penali in caso di riorganizzazione del ridetto movimento politico³, come poi si è concretizzato con le apposite norme degli anni Cinquanta e Settanta del secolo scorso⁴.

Tuttavia, si badi che nel confronto fra libertà associativa *versus* forma di Stato democratica, nel dibattito costituente è ben consolidato un ampio rigetto del concetto della democrazia “protetta ed armata” alla tedesca che sottoponga l'associazionismo politico ad ulteriori e stringenti divieti rispetto alla regola costituzionale finale sulla scorta delle finalità perseguite⁵. Dal canto suo, la Consulta non ha mai preso posizione sulla specifica *quaestio* dell'eccezionalità della disposizione pur sostenuta da alcuni studiosi⁶, anche come presunzione d'infedeltà allo Stato stesso per gli appartenenti all'eventuale nuovo ricostituito movimento⁷. Coerentemente, per la dottrina, il carattere di rottura della stessa escluderebbe non solo la possibilità d'estensione del divieto ma pure l'adozione d'analoghe disposizioni stante la netta differenza che la Carta ha posto fra un qualsiasi movimento politico antidemocratico ed il Partito Fascista⁸. Non a caso del tutto isolata è la tesi che configura nel divieto di ricostituzione la proibizione sistematica di ogni partito che persegua l'abbandono dei principi democratici vigenti⁹: solo in tal caso potrebbe quindi farsi rientrare l'Italia nel novero delle democrazie protette alla stregua dei tre tipici casi eurooccidentali, *id est*

² Cfr. F. BLANDO, *Movimenti neofascisti e difesa della democrazia*, in *Costituzionalismo.it*, 2014, 1, p. 4 e G. VOLPE, *Diritti politici*, in *Enciclopedia giuridica*, XI, IEL, Roma, 1989, p. 4.

³ Corte cost.le, 12 novembre 1974, n. 254.

⁴ L. 20 giugno 1952, n. 645 e l. 22 maggio 1975, n. 152, che trovano fondamento, ancor prima che nella Disposizione transitoria e finale, all'art. 30 della Convenzione di Armistizio del 8 settembre 1943 che imponeva «misure per sciogliere le organizzazioni fasciste in Italia» nonché all'art. 17 del Trattato di Pace fra l'Italia e le Potenze Alleate ed Associate, firmato a Parigi il 10 febbraio 1947 e ratificato con d.lgs.C.P.S. 28 novembre 1947, n. 1430, che richiamando la predetta norma obbligava a vietare «in territorio italiano, la rinascita di simili organizzazioni [fasciste], siano esse politiche, militari o militarizzate, che abbiano per oggetto di privare il popolo dei suoi diritti democratici».

⁵ Cfr. F. CLEMENTI, *La libertà di associazione in prospettiva comparata*, Giuffrè, Milano, 2018, p. 32.

⁶ Cfr. P. BARILE, *Libertà di manifestazione del pensiero*, in *Enciclopedia del diritto*, XXIII, Giuffrè, Milano, 1973, p. 470.

⁷ Cfr. P. BARILE, U. DE SIERVO, *Sanzioni contro il fascismo e il neofascismo*, in *Novissimo Digesto*, XVI, Utet, Torino, 1969, p. 543 ss.

⁸ Cfr. G. D'ELIA, *XII Disposizione transitoria e finale*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006, p. 2788.

⁹ Cfr. C. ESPOSITO, *La Costituzione italiana. Saggi*, Cedam, Padova, 1961, pp. 8 e 238.

greco, portoghese e tedesco, meglio in seguito ponderati. In chiave evolutiva resta tuttavia evidente la recente tendenza a “riscoprire”¹⁰ la disposizione in esame come norma autonoma e scissa dal prisma della legislazione penale¹¹. Tuttavia resta fermo come la tentazione di un “recupero” di forme di democrazia protetta a partire dalla ridetta disposizione costituzionale finale appare del tutto più suggestiva che reale. L’opzione di una democrazia italiana aperta e non discriminatoria rispetto ai partiti¹² per un ordinamento che, da un lato, assicuri i valori antifascisti, e dall’altro lato difenda il dissenso anche più draconiano, resta di gran lunga preferibile¹³. Gli stessi plurimi interventi demolitori della Consulta in materia di reati associativi inseriti dal regime fascista nel codice penale confermano l’esclusione del nostro Paese dal novero delle democrazie protette¹⁴.

Orbene, inquadrato come sopra il caso italiano, risulta sintomatico che se le Costituzioni europee additano espressamente i “nemici” da cui tutelare la democrazia, compaiono di fatto solo riferimenti alle ideologie destrorse in Paesi ove le esperienze antidemocratiche sono state tutte connotate da tali regimi. Infatti, a parte il ridetto caso nostrano, sovengono solo la Germania¹⁵ ed il Portogallo¹⁶. Ulteriori richiami, più generali ed astratti, potenzialmente riferibili anche all’ideologia del socialismo reale sono invece presenti solo nella Legge Fondamentale di Bonn¹⁷ e nella Costituzione ellenica¹⁸.

Tuttavia, giova rilevare come né la Guerra Fredda, né il crollo dei regimi a socialismo reale post-1989, hanno generato l’inserimento di citazioni espresse nelle Costituzioni onde prevenire minacce alla democrazia provenienti dall’area ideologica sinistrorsa. Le finalità dei partiti sono per l’effetto oggetto di controllo in soli tre Paesi europei non a caso segnati da precedenti esperienze autoritarie (Germania, Grecia e Portogallo) e così pure nei due casi in cui sono presenti limiti circostanziati alla revisione costituzionale (Germania e Grecia). La presenza di un doppio procedimento di revisione appare invece certamente più connessa alla natura federale dello Stato e non già ad una stretta esigenza di protezione

¹⁰ Cfr. F. BLANDO, *Movimenti neofascisti*, cit., p. 12.

¹¹ Cfr. F. PARUZZO, *La XII Disposizione transitoria e finale: tra garanzia “antirazzista” della legge Mancino e specificità della matrice antifascista*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2024, p. 129 e A.J. GOLIA, *L’antifascismo della Costituzione italiana alla prova degli spazi giuridici digitali. Considerazioni su partecipazione politica, libertà d’espressione online e democrazia (non) protetta in CasaPound c. Facebook e Forza Nuova c. Facebook*, in *Federalismi.it*, n. 18, 2020, p. 154.

¹² Cfr. L. ELIA, *L’attuazione della Costituzione in materia di rapporto tra partiti e istituzioni*, in AA.VV., *Il ruolo dei partiti nella democrazia italiana*, 900 Grafico, Bergamo, 1965, p. 70, ora in ID., *Costituzione, partiti, istituzioni*, Il Mulino, Bologna, 2009, p. 118.

¹³ Cfr. G.E. VIGEVANI, *Origine e attualità del dibattito sulla XII disposizione finale della Costituzione: i limiti della tutela della democrazia*, in *Rivista di diritto dei media*, n. 1, 2019, pp. 3 e 10.

¹⁴ Corte cost.le, 12 luglio 2001, n. 243, 3 luglio 1985, n. 193 e 6 luglio 1966 n. 87. Cfr. S. CECCANTI, *L’Italia non è una “democrazia protetta”, ma la Turchia e la Corte di Strasburgo non lo sanno*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 4, 2001, pp. 2113-2118 e G. VASSALLI, *Propaganda “sovversiva” e sentimento nazionale*, in *ivi*, n. 3, 1966, p. 1095 ss.

¹⁵ Art. 139, Legge Fondamentale tedesca, che cita il nazionalsocialismo e il militarismo rispetto alle epurazioni.

¹⁶ Preambolo, artt. 46, c. 4 e 160, Cost. Portogallo, che citano il fascismo, mentre gli artt. 46, c. 4 e 160, richiamano anche il razzismo.

¹⁷ Art. 21, c. 2, Legge Fondamentale tedesca, che difende «l’ordinamento fondamentale democratico e liberale».

¹⁸ Art. 29, c. 1, Cost. Grecia, che richiama il «libero funzionamento del regime democratico».

della democrazia, il che accomuna le quattro esperienze occidentali che hanno tale caratteristica (Austria, Canada, Svizzera ed USA)¹⁹. Esempi di disposizioni tese ad impedire la costituzione di movimenti comunisti sono di fatto reperibili solo negli USA con l'*Internal Security Act* del 23 settembre 1950 ed il *Communist Control Act* del 19 agosto 1954 nell'epoca del cd. maccartismo²⁰, nonché in Australia con il *Communist Party Dissolution Act* del 20 ottobre 1950, di fatto coeve alla Legge Fondamentale tedesca. L'unica norma di protezione che appare abbastanza diffusa – ma di per sé irrilevante al fine dell'accesso all'esecutivo – è la presenza di una formula di giuramento obbligatorio per il Capo dello Stato con espresso riferimento alla salvaguardia dell'unità nazionale ovvero alla “difesa” della Costituzione, come avviene in Germania e negli USA mentre in modo più sfumato in Grecia²¹, Portogallo²² e Spagna²³. Senz'altro eccedente rispetto alle caratteristiche del quadro comparato europeo, appare il Canada ove il mancato gradimento alla creazione di governi di alleanza tra i partiti di centro-sinistra è stato meramente imputato all'interpretazione negativa che poteva darne l'opinione pubblica circa una sorta di appoggio implicito al *Bloc Québécois*, il partito che sostiene l'indipendenza della Provincia francofona dal Canada. Tuttavia, durante le consultazioni per la formazione del Governo canadese del 2008-2009, era stato effettivamente siglato un accordo per cui il *Bloc Québécois* avrebbe sostenuto un potenziale governo di coalizione con il “Partito Liberale” ed il “Nuovo Partito Democratico”. Di fatto, però, tale esecutivo non vide mai la luce poiché il Governo minoritario del Partito Conservatore non perse la fiducia nella Camera dei Comuni di Ottawa.

A tacer dei sistemi palesemente deficitari in punto di Stato di diritto ove il divieto di collaborazione ovvero di libera dialettica politica costituisce una malcelata repressione delle opposizioni e della dissidenza (pensiamo ai casi tipici di Bielorussia, Federazione Russa, Myanmar, Nicaragua, Siria e Venezuela, se non a regimi monolitici a partito unico come Afghanistan, Cina, Corea del Nord, Cuba, Eritrea, Iran e Vietnam), sussistono invece quadri di *conventio ad excludendum* in cui determinati partiti o movimenti sono esclusi dal governo nazionale in quanto espressione di effettivi movimenti terroristici ovvero sedicenti tali.

Al riguardo è palese il caso della Turchia, sul cui Stato di diritto si può peraltro ampiamente dubitare stante l'involuzione autoritaria ultradecennale unita alla riforma del sistema di governo in senso presidenziale del 2017 che mira a superare la cronica instabilità istituzionale, sebbene al prezzo di limitare

¹⁹ Cfr. S. CECCANTI, *Revisione costituzionale e democrazia protetta*, in F. LANCHESTER (cur.), *Costantino Mortati: potere costituente e limiti alla revisione costituzionale*, Cedam, Padova, 1997, pp. 197-203.

²⁰ Cfr. A. REPOSO, *La disciplina dell'opposizione anticonstituzionale negli Stati Uniti d'America*, Cedam, Padova, 1977, *passim*.

²¹ Art. 33, c. 2, Cost. Grecia, per cui il Presidente della Repubblica deve «assicurare la fedele osservanza» della Costituzione e delle leggi.

²² Art. 127, c. 3, Cost. Portogallo, per cui il Presidente della Repubblica deve «fare osservare» la Costituzione.

²³ Art. 61, c. 1, Cost. Spagna, per cui il Presidente della Repubblica deve «custodire e vigilare sull'osservanza» della Costituzione e delle leggi.

fortemente il rispetto del principio della separazione dei poteri e con ricadute che incidono gravemente sulla tutela dei diritti fondamentali²⁴. Così, i partiti filo-curdi, come il “Partito Democratico dei Popoli” (*Halkların Demokratik Partisi*, HDP) poi confluito nel “Partito dell’uguaglianza e della democrazia dei popoli” (*Dem Parti*), sono sempre stati esclusi dall’agone politico stante l’accusa di cooperazione con il “Partito dei lavoratori del Kurdistan” (PKK) che è stato a sua volta bandito in tutta la Nazione per le sue ideologie e metodi violenti in ragione della repressione turca nei confronti della minoranza etnica curda. Peraltro, nel quadro della *conventio* escludente occorre altresì considerare l’impatto delle nuove tecnologie digitali sui metodi di comunicazione dei partiti politici, avendo le stesse determinato anche un significativo cambiamento nel rapporto con i cittadini. In particolare, l’avvento di Internet ha consentito, da un lato, ai partiti di trasmettere in via immediata e diretta il proprio messaggio politico ai cittadini e, dall’altro, alla cittadinanza di dialogare direttamente con i propri rappresentanti. È evidente, alla luce del panorama politico attuale, che la Rete è stata utilizzata in particolare dai *leader* politici per raccogliere il consenso elettorale attraverso un meccanismo di personalizzazione del programma di partito ed eventualmente anche per veicolare messaggi antisistema. D’altra parte il *web* è divenuto anche il mezzo attraverso cui veicolare la protesta contro le istituzioni e l’*establishment* da parte di formazioni politiche c.d. antisistema, il cui fine principale è quello di farsi portatrici del malcontento dei cittadini nei confronti della precedente classe politica, mirando più ad identità e forza che alla nozione di bene comune. La Rete facilita oggi l’instaurazione di una dialettica diretta tra rappresentanti e rappresentati, in apparente concorrenza con le assemblee parlamentari, luogo di naturale sintesi delle plurali istanze sociali. È indispensabile, però, che queste ipotetiche forme di democrazia diretta, esercitabili attraverso i *social media*, concorrano con il Parlamento nel tradurre e realizzare le esigenze dei cittadini²⁵.

Il concetto classico di partito antisistema è del resto legato all’iconico volume *Parties and Party Systems* di Sartori, che propone la celebre definizione per cui «un partito può essere definito antisistema ogniquale volta mini la legittimità del regime al quale si oppone»²⁶. Tuttavia, proprio di tale famosa nozione è stato spesso fatto un uso improprio da parte degli scienziati politici, in particolare trattando il termine «antisistema» come sinonimo di «anti-democratico». Questo è possibile perché il termine «sistema» non corrisponde a «democrazia», ma piuttosto si riferisce ad un qualcosa di «neutro» e «relativo», ovvero il regime. Dunque, «antisistema» non è in alcun modo sinonimo di «antidemocratico».

Da ultimo, nel quadro generale europeo, giova rammentare che l’analisi di diversi casi storici mostra che, come conseguenza generale, il sistema elettorale maggioritario del doppio turno, ad esempio vigente in

²⁴ Cfr. V.R. SCOTTI, *Il Presidenzialismo turco: un passo in avanti nel consolidamento dell’autoritarismo competitivo o una ulteriore garanzia per la stabilità delle istituzioni?*, in *DPCE online*, n. 1, 2023, pp. 1173-1193.

²⁵ Cfr. I. RIVERA, *La Rete, i populismi e i partiti politici 2.0*, in *Informatica e diritto*, n. 1-2, 2017, pp. 273-289.

²⁶ Cfr. G. SARTORI, *Parties and Party Systems: a Framework for Analysis*, Cambridge University Press, Cambridge, 1976, pp. 132-133.

Francia – per quanto non lo si possa ritenere influente sulla formazione di un sistema di partiti strutturato –, tende specificamente a sottorappresentare un partito antisistema. A tal fine sono però necessarie alcune condizioni che sono effettivamente presenti nel caso transalpino e confermate da ultimo alle elezioni legislative anticipate del 2024 nei confronti del *Rassemblement National*, già *Front National* sino al 2018 (cd. patto antiRN/FN)²⁷. Infatti i partiti antisistema francesi possono essere sottodimensionati se e solo se: i partiti filo-sistema sono disponibili ad allearsi fra di loro; l'identificazione di partito e l'immagine di regime dell'elettorato tendono a non favorire i partiti antisistema; i partiti antisistema non eccedono il 35% dei voti²⁸.

2. Il caso italiano avulso da disposizioni di controllo sulle finalità partitiche

Nella storia costituzionale italiana la *conventio ad excludendum* è stata concretamente applicata nei confronti del Partito Comunista Italiano (PCI), e più in generale dei movimenti di sinistra, durante il periodo della cd. Prima Repubblica, dal 1947 al 1994. Diversi partiti politici, principalmente di orientamento centrista o di centro-destra, hanno stretto alleanze o accordi tattici per escludere il PCI dalla partecipazione al governo o per limitarne l'influenza politica. Questo è avvenuto soprattutto per motivi ideologici legati alla cd. Guerra Fredda ed alla percezione del PCI come un possibile veicolo per l'influenza del socialismo reale in Italia laddove non sarebbe pervenuto ad una visione laica e democratica della politica²⁹. Infatti, si trattava di un forte partito comunista che non aveva mai preso chiaramente le distanze da Mosca, a differenza della socialdemocrazia tedesca, del *Labour* inglese e del Partito Socialista francese di Mitterrand. L'espressione, metabolizzata dal linguaggio politico italiano, è frutto di conio giuridico-politico da parte dell'Elia a fronte del rigoroso diniego delle forze politiche del cd. pentapartito a trazione democristiana (DC, PLI, PRI, PSDI e PSI) di cooptare i comunisti in un'alleanza di governo³⁰. Sussisteva infatti il timore degli effetti derivanti dalle connessioni fra il PCI e l'URSS con i relativi Paesi satelliti, soggetti a sovranità limitata, fondati sull'economia collettiva e pianificata ispirata al socialismo reale con annesso sistema del Partito-Stato avulso da qualsivoglia pluripartitismo. L'intesa radicava infatti nella contingenza internazionale della cd. Guerra Fredda fra due blocchi ideologici contrapposti e voleva escludere nei Paesi del blocco atlantico qualsivoglia ipotetica ingerenza della sinistra come eventuale avamposto occidentale del sistema sovietico³¹. Infatti, solo il termine della cd. Guerra Fredda, unitamente agli scandali della cd.

²⁷ Cfr. J. ZILLER, *Il parlamentarismo dualistico francese dopo le elezioni legislative 2024: un sistema elettorale che non garantisce la stabilità di governo e non mette in evidenza i poteri costituzionali del Capo dello Stato, del Parlamento e del Governo*, in *Federalismi.it*, n. 16, 2024, pp. 1-13.

²⁸ Cfr. D. FISICHELLA, *Doppio turno e "Democrazie difficili"*, in *Rivista italiana di scienza politica*, n. 2, 1984, pp. 309-329.

²⁹ Cfr. E. VITIELLO, *Pluralismo polarizzato e sistema partitico italiano*, in *Rivista italiana di scienza politica*, n. 1, 1981, pp. 483-515.

³⁰ Cfr. L. ELIA, *Forme di governo* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, XIX, Giuffrè, Milano, 1969, p. 84.

³¹ Cfr. F. DE BENEDETTI, *Il cordone sanitario intorno alla sinistra*, in «Il Mulino», 2023, 1, pp. 50-57.

Tangentopoli italiana d'inizio anni Novanta del secolo scorso che ha determinato la deflagrazione del sistema partitico, ha generato un riassetto politico senza veti alla partecipazione governativa. Anzi, a ben vedere, la dicotomia amico/nemico, elemento base della politica come insegna Schmitt, in Italia ha trovato l'acme in concomitanza con tutta la fase democratica, dapprima e sino al 1994 il fattore "K" (comunismo) e poi, quantomeno fino al 2022, il fattore "B" (Berlusconismo)³².

Indi, lungo tutta l'estensione della cd. Prima Repubblica a partire dal Governo De Gasperi III del 1947 alcun Governo italiano ha annoverato nei propri ranghi Ministri ovvero Sottosegretari del PCI, i cui rappresentanti parteciparono per la prima volta all'esecutivo solo con il Governo Prodi I del 1996. Il tutto quando peraltro ormai da un quinquennio, grazie alla cd. Svolta della Bolognina, il PCI s'era evoluto nel Partito Democratico della Sinistra (PDS), a sua volta antesignano dell'odierno Partito Democratico (PD) fondato nel 2007. Non difetta peraltro neppure l'interpretazione per cui tale *conventio ad excludendum* sarebbe stata in realtà autoindotta dallo stesso movimento politico comunista italiano, trasformandosi in una sorta di *conventio ad auto-excludendum*, laddove era volontà della stessa classe dirigente del PCI evitare d'abbracciare il riformismo con l'abbandono delle rigide teorie marxiste-leniniste e dunque mantenere i legami con Mosca³³.

A ben vedere, in termini generali del sistema Paese, tale esclusione non era però così assolutizzante laddove si consideri che il PCI governava una serie di enti locali di non certo minori dimensioni e, dopo il 1970, almeno quattro Regioni, grazie alla sua capillare e puntuale organizzazione per cui un rilevante segmento della società italiana era in ogni caso compartecipe, in via indiretta, del governo del Paese. Dunque, fu una componente essenziale del regime democratico italiano perché se la democrazia, non risiede «nei» partiti, ma «tra» i partiti³⁴, fu anche proprio grazie alla trazione esercitata dal PCI che le componenti più tradizionaliste della DC rimasero minoritarie.

Orbene, quale che fosse la prospettiva e la misura dell'esclusione, tale particolare panorama politico che ha connotato per quasi un cinquantennio il quadro istituzionale italiano è stato non a caso definito anche come una tipica forma di cd. democrazia bloccata in cui difettava qualsivoglia ipotesi d'alternanza al governo del Paese. A questo s'aggiunga l'ulteriore nefasta discendente conseguenza del cd. congelamento della Carta fondamentale, cioè la fattuale impossibilità di modificare l'architettura costituzionale delineata nel 1948 attraverso il procedimento di revisione costituzionale di cui all'art. 138. Infatti, il peso politico parlamentare della sinistra in Parlamento è stato tale da ostacolare il raggiungimento della maggioranza qualificata dei 2/3 dei suffragi quale *quorum* necessitato per il varo diretto di leggi costituzionali, senza

³² Cfr. G. PASSARELLI, *Cade il tabù Berlusconi, crolla il paradigma fondante della seconda repubblica*, in *Il Riformista*, 24 novembre 2020.

³³ Cfr. G. NAPOLITANO, *Dal Pci al socialismo europeo: un'autobiografia politica*, Laterza, Roma-Bari, 2008, p. 329.

³⁴ Cfr. E.E. SCHATTSCHNEIDER, *Party Government*, Holt, Rinehart and Winston, New York, 1942, p. 60.

passaggio referendario popolare (la cui prima consultazione di tal fatta senza *quorum* di partecipazione, si terrà, non a caso, solo nel 2001). Ma gli effetti della *conventio ad excludendum* hanno altresì generato la fattuale impossibilità dei partiti di riconoscere l'esigenza di un principio comune e condivisibile di democrazia interna nonché pure di varare una legge attuativa dell'art. 49, Cost., che rendesse obbligatoria la sussistenza di un schema unico (anche se minimale) di metodo democratico negli ordinamenti dei movimenti politici³⁵.

Tuttavia, a ben vedere, l'esempio del PCI non costituisce neppure il solo ed unico esempio di *conventio ad excludendum* occorso nella storia costituzionale italiana, laddove si consideri, il reciproco caso afferente il Movimento Sociale Italiano (MSI), aprioristicamente escluso non già solo dalla partecipazione ai Governi ma financo da qualsivoglia forma di collaborazione ovvero interlocuzione con le restanti forze politiche per l'evidente discendenza ideologica dal soppresso Partito Nazionale Fascista, al netto della già richiamata XII Disposizione transitoria e finale della Carta. In tal caso, l'implicito accordo di messa al bando trovava fondamento nella formula del cd. arco costituzionale che comprendeva tutti i movimenti politici che avevano preso parte alla Resistenza antifascista ed alla redazione costituzionale, e dunque anche lo stesso PCI, di talché il nostalgico movimento neofascista ne doveva permanere escluso.

In tempi più recenti neppure può essere obliterato l'eccentrico caso del MoVimento Cinque Stelle (M5S) nato con le caratteristiche di partito radicalmente contrario non già ai principi fondamentali del sistema ma al suo stesso concreto funzionamento³⁶. Il tutto per quanto le sue istanze di rinnovamento della democrazia politica e la critica verso la democrazia rappresentativa in nome della democrazia diretta del popolo sovrano appaiono negli anni essere sfumate in favore di un partito di massa vicino alla specifica area politico-ideologica progressista³⁷.

Evidente al riguardo la necessità di soffermarsi sui riflessi istituzionali del difetto di alternanza: esso ha portato ad una sopravvalutazione della rappresentatività dei partiti rispetto al momento della rappresentanza politico-parlamentare, con grave danno per il funzionamento dello stesso istituto parlamentare, oltretutto del Governo, appannaggio stabile di un solo partito (*id est* la Democrazia Cristiana) e, conseguentemente, del suo sistema di potere. Il *vulnus* di alternanza si è poi avvertito anche sulla produzione legislativa, non preoccupandosi la maggioranza in carica di garantire alla legge quella longevità di cui normalmente si danno carico i sistemi politici caratterizzati dall'alternanza³⁸. Infine, l'assenza di un

³⁵ Cfr. S. BONFIGLIO, *La disciplina giuridica dei partiti e la qualità della democrazia. Profili comparativi e il caso italiano visto nella prospettiva europea*, in *Nomos*, n. 3, 2015, p. 55 e S. MERLINI, *I partiti politici e la Costituzione (rileggendo Leopoldo Elia)*, in ID. (cur.), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Passigli, Bagno a Ripoli, 2009, pp. 26-27.

³⁶ Cfr. S. CECCANTI, S. CURRERI, *I partiti antisistema nell'esperienza italiana: il MoVimento 5 Stelle come partito personale autoescluso*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 3, 2015, pp. 799-832.

³⁷ Cfr. C. BOLOGNA, *Costituzione e partiti antisistema*, Editoriale scientifica, Napoli, 2023.

³⁸ Cfr. M. CAPURSO, *Alternanza e consenso delle minoranze. L'esperienza italiana*, in *Diritto e società*, n. 1, 1981, pp. 5-30.

ricambio nella direzione dell'esecutivo ha favorito la spinta al particolarismo nonché alla perdita di credibilità e di consenso delle istituzioni, come storicamente dimostrano gli esempi della IV Repubblica francese e di Weimar. Lo stesso coinvolgimento dell'opposizione comunista nell'autentica degenerazione (*sic!*) della normativa italiana in materia di assistenza e di categoria negli anni Sessanta e Settanta del secolo scorso trova esplicazione nella fisiologica tendenza della sinistra a coprire gli spazi minimi che gli si offrivano per uscire dal ghetto in cui era relegata dalla medesima *conventio ad excludendum*³⁹. Inoltre, la disomogeneità politica della società italiana ha generato un'obiettivo ragione d'immobilità della forma di governo, resa rigida all'ennesima potenza dalla *conventio* mentre il sistema elettorale proporzionale sino al 1993 ha agito da elemento disaggregante da cui l'exasperato multipartitismo. A sua volta, la tendenza oligarchica (o pseudo tale) dei partiti e la stabilità della relativa dirigenza hanno operato un distacco tra società e rappresentanza⁴⁰ da cui l'ineluttabile astensionismo elettorale sceso sotto il 65% alle elezioni politiche del 2022.

Nel caso italiano, i rapporti Parlamento-Governo, fondati su un sistema parlamentare razionalizzato e sull'art. 94 Cost., sembrava dovessero garantire una stabilità accettabile del Governo. Altri elementi, però, sono intervenuti in questo schema, influenzando sui ridetti rapporti: la crescita della posizione dei partiti e la loro frammentazione; talune regole convenzionali come la stessa *conventio ad excludendum* nei confronti del PCI; la convenzione dell'arco costituzionale. Per cui, la governabilità intesa come efficienza, piuttosto che come stabilità, ne ha risentito, essendo venuto a mancare quello stretto rapporto di continuità tra Governo e Parlamento, o meglio, tra Governo e maggioranza parlamentare, ai fini della realizzazione del programma per il quale l'esecutivo aveva ottenuto la fiducia. Al contrario, sarebbe stato necessario attribuire al rapporto Parlamento-Governo, per una concreta governabilità, garanzie certe su due momenti: la libertà della pluralità degli indirizzi e la capacità di attuare l'indirizzo politico maggioritario⁴¹. In materia di *conventio ad excludendum* contro la sinistra, lo sviluppo della forma di governo italiana attesta come la presenza di un forte Partito Comunista, che precludeva una fisiologica alternanza al potere, imponeva un peculiare funzionamento del sistema politico, diviso tra la necessità di consolidare le basi della democrazia e la convenzione secondo la quale i partiti filo-sovietici non potevano far parte delle coalizioni di governo. Per converso, è sorto il concetto di centralità parlamentare, che attestava il ruolo (e la legittimità politica) delle maggioranze parlamentari allargate (comprese ai comunisti) oltre il perimetro delle forze che concedono il voto di fiducia al Gabinetto. Il che era avvenuto in un caso di massima crisi del sistema istituzionale con il Governo Andreotti IV del 1978 attraverso il cd. esecutivo di

³⁹ Cfr. G. SALERNO, *Problemi del Parlamento*, in *Diritto e società*, n. 1, 1978, pp. 203-207 e A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Il Mulino, Bologna, 1977.

⁴⁰ Cfr. F. CUOCOLO, *Disomogeneità politiche e tendenze nello sviluppo della forma di governo italiana*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 1981, pp. 338-343.

⁴¹ Cfr. F. CUOCOLO, *Rapporti fra Parlamento e Governo*, in *Iustitia*, n. 2, 1983, pp. 96-113.

unità ovvero solidarietà nazionale con l'appoggio esterno comunista, poi fallito un anno dopo a fronte del diniego alla richiesta espressa di nomina di Ministri dello stesso partito nella compagine di governo⁴². Particolarmente, alla ridetta *conventio* è seguito un processo decisionale macchinoso, aggirato dall'adozione di decreti legge, spesso emanati dall'esecutivo come un modo per costringere il Parlamento ad approvare parti rilevanti del suo programma. Allo stesso tempo cresceva la figura del Presidente della Repubblica, tipicamente oscillante tra il ruolo di soggetto neutrale istituzionale ed i suoi periodici tentativi di rimettere in carreggiata il sistema partitico intasato. Le patologie del sistema divennero gabinetti instabili e la devoluzione dei compiti amministrativi al potere legislativo. Cartina di tornasole della convenzione escludente erano pure le plurime battaglie ostruzionistiche della sinistra contro norme fortemente divisive quali, particolarmente, la ratifica del Trattato NATO nel 1949, la cd. legge elettorale "truffa" del 1953, il cd. decretone economico del 1970 e le norme emergenziali per la lotta al terrorismo del 1980. Per quanto, in effetti, il *filibustering* sia stato assente dalle aule parlamentari per circa un ventennio, a dimostrazione del tacito assenso della maggioranza ad assicurare al PCI una sorta d'area minimale di "co-governo" sulle materie assistenziali e clientelari, saranno solo le riforme regolamentari del 1984 e, soprattutto, del 1990, a rendere di fatto quasi impossibile l'ostruzionismo nelle Aule parlamentari⁴³. Dunque al crepuscolo della cd. Prima Repubblica, a fronte di cui erano ormai mature le condizioni per una riforma condivisa delle regole del gioco parlamentare.

Non a caso, l'Elia, molto efficacemente, definirà la fase tra il 1968 ed il 1994 come il "ciclo transitorio" della Repubblica. Infatti, in quei decenni, si era sviluppata a tal punto una cultura della transitorietà fino a diventare il marchio di fabbrica della democrazia italiana e peraltro arrivando fino ai giorni nostri del XXI secolo, lasciando tracce permanenti di quell'assetto consensuale caratterizzato da *performances* politiche particolarmente scarse, abborracciate ed inadeguate⁴⁴.

Peraltro, in materia di "protezione" della democrazia liberale nel nostro Paese appare ravvisabile un singolare processo. Infatti, a fronte dell'affermazione nel continente europeo di una tutela fondata su una *conventio ad excludendum* fra i partiti costituzionali che permetta l'emarginazione degli estremismi salvaguardando il principio pluralista (anche laddove la protezione della democrazia dai partiti antisistema conosce strumenti costituzionalmente sanciti e di ben maggiore efficacia interdittiva) in Italia si è progressivamente assistito alla tendenza opposta. Si tratta di un sempre crescente ricorso ad una serie di

⁴² Cfr. G. DELLEDONNE, *I presidenti Leone e Pertini di fronte alla Costituzione e alla crisi del Governo Andreotti IV: fra sequestro Moro, apogeo della solidarietà nazionale ed evoluzione del ruolo presidenziale*, in *Federalismi.it*, n. 15, 2013, pp. 1-16.

⁴³ Cfr. S. LABRIOLA, *Regolamento parlamentare e forma di governo (note in tema di ostruzionismo, formazione dell'ordine del giorno dell'assemblea, decretazione legislativa di urgenza)*, in *Diritto e società*, n. 4, 1982, pp. 645-712 e A. PANETTA, *Sull'ostruzionismo parlamentare: note storiche e di prassi*, in *Parlamento*, n. 6-7, 1979, pp. 34-38.

⁴⁴ Cfr. G. GUZZETTA, *Dalla centralità del Parlamento alla crisi della Prima Repubblica*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2019, pp. 55-76.

conventiones ad includendum che, senza andare molto per il sottile, rischiano d'aprire le porte al potenziale e sistematico ingresso, nell'area di governo e con peso specifico anche rilevante, di formazioni politiche delle più disparate aree ideologiche, unite dal minimo comune denominatore dell'evidente lontananza dai principi costituzionali di riferimento. E ciò risulta tanto più preoccupante, quanto più si considera la persistente ambiguità e discordia interpretativa delle norme costituzionali relative ai partiti politici e la sostanziale assenza di una legislazione, costituzionale ed ordinaria, in grado di contrastare validamente tale fenomeno.

Se, dunque, nei modelli contemporanei di democrazia protetta⁴⁵, anche in virtù del nuovo ruolo assunto dalla *conventio ad excludendum*, gli strumenti costituzionali di protezione vanno sempre più assumendo il carattere di mera *extrema ratio*, continuando però ad esercitare la loro funzione di deterrenza nei confronti del pericolo di insorgenza di nuove «sindromi di Weimar» o supposte tali⁴⁶, in Italia si registra la progressiva decadenza di quello che era stato, a conti fatti, l'unico strumento efficace di protezione della democrazia liberale, fondato sul bilanciamento fra le opposte esigenze di garanzia della «libertà» e di tutela della «sicurezza» costituzionale. Dinanzi a ciò, diverse appaiono le soluzioni percorribili. Se, infatti, l'emarginazione delle forze politiche «antisistema» potrebbe essere raggiunta attraverso un intervento di riforma della legge elettorale e dei criteri di determinazione della rappresentanza parlamentare che permetta *inter alia* la possibilità di un sostanziale “taglio” delle cd. ali estreme, un'ulteriore deterrente ai pericoli di “contaminazione” dell'area di governo e di preservazione dell'ordinamento dall'azione di tali partiti potrebbe essere offerto da una duplice alternativa. O la riscoperta, aldilà delle fratture e della competizione politica che la democrazia maggioritaria fisiologicamente impone, di un *idem* sentire fra le forze politiche moderate e riformiste di ambedue gli schieramenti di destra e sinistra, che potrebbe condurre ad una rinascita della *conventio ad excludendum* e dei validi equilibri politico-costituzionali che essa era riuscita ad assicurare. O interventi *de iure condendo* nella direzione di una democrazia militante che sappia validamente difendere se stessa dal pericolo dell'estremismo al potere⁴⁷, senza cadere di contro in ciò che autorevole dottrina ha icasticamente definito come il rischio del passaggio della protezione della democrazia da necessità ad ossessione⁴⁸.

⁴⁵ Cfr. S. CECCANTI, F. FERRONI, *Democrazia protetta* (voce), in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Utet, Torino, 2015, pp. 55-72.

⁴⁶ Cfr. G. PASQUINO, *Opposizione, governo ombra e alternativa*, Laterza, Roma-Bari, 1993, *passim*.

⁴⁷ Cfr. G. GALIPÒ, *Partiti antisistema e protezione della democrazia nella transizione costituzionale italiana*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 3, 2007, pp. 543-560.

⁴⁸ Cfr. S. CECCANTI, D. TEGA, *Protezione della democrazia dai partiti antisistema: quando un'esigenza può diventare un'ossessione*, in A. DI GIOVINE (cur.), *Democrazie protette e protezione delle democrazie*, Giappichelli, Torino, 2005, pp. 37-74.

3. La *conventio ad excludendum* all'Europarlamento e nei Paesi europei occidentali

Nel quadro continentale europeo la *conventio ad excludendum* è stata utilizzata in modo variegato nei confronti dei partiti di estrema destra, sinistra ovvero etnici e non è dunque in alcun modo una peculiarità del Belpaese. La dottrina ha infatti avuto modo ampiamente di porre in luce, nell'ambito delle cd. democrazie protette ovvero semiprotette⁴⁹, svariate esperienze costituzionali liberaldemocratiche che hanno spesso fatto ricorso a tale convenzione ai fini della messa al bando di formazioni politiche ritenute antisistema. Peraltro, come già annotato, la nozione di partito anti-sistema appare molto complessa con evidenti difficoltà nel fornirne una definizione. La scienza politica e gli studiosi del diritto hanno tentato di classificare le caratteristiche principali di un partito antisistema, concentrandosi soprattutto sul rapporto con il populismo ed il nazionalismo nonché sul ruolo predominante svolto dal *leader* carismatico⁵⁰.

Così, per esempio, in alcuni Paesi, diversi partiti politici moderati o di sinistra hanno stretto alleanze o accordi per isolare politicamente i partiti di estrema destra e per evitare che gli stessi assumessero posizioni di potere o influenza significativa. Questo è avvenuto principalmente per motivi legati alla preoccupazione per la diffusione di ideologie xenofobe, nazionaliste o anti-democratiche. In materia è tuttavia utile una ricognizione sui meccanismi di democrazia protetta nei vari Paesi europei, a partire dai notori casi francese e tedesco su cui si tornerà. Inoltre, si ricorda da subito che casi di netto contrasto ai partiti estremisti sono quantomeno rilevabili in Grecia⁵¹, Paesi Bassi⁵² e nordici⁵³, Turchia⁵⁴ ed Ungheria⁵⁵. Il tutto fermo restando il dato ineludibile per cui in verità ogni moderna democrazia è, a suo modo, una democrazia protetta laddove la Costituzione prevede ambiti e principi intangibili (come in Francia, Germania, Italia, Spagna) ovvero procedimenti di contrasto alle ideologie politiche anticostituzionali (Paesi Bassi, Svizzera, Stati Uniti, Turchia).

Tuttavia, ampliando la visione, si pensi anche alle manifestazioni della violenza *jihadista*, che appare essere diventata il catalizzatore antisistema di opposizioni sociali e risentimenti culturali. La *jihad* quale “guerra

⁴⁹ Cfr. S. CECCANTI, *Le democrazie protette e semiprotette da eccezione a regola prima e dopo le Twin Towers*, Giappichelli, Torino, 2004, p. 8 ss.

⁵⁰ Cfr. G.F. FERRARI, *Partiti antipartito e partiti antisistema: nozione e tipologie alla prova del diritto comparato*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 3, 2015, pp. 921-938.

⁵¹ Cfr. C. ANTHOPOULOS, N. GARIPIDIS, *The Emergence of the Golden Dawn Party: Political and Constitutional Implications*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 3, 2015, pp. 653-672.

⁵² Cfr. G.J. LEENKNEGT, *Militant Democracy under a thin Constitution*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 3, 2015, pp. 713-736.

⁵³ Cfr. M. MAZZA, *I partiti antisistema nei Paesi nordici, tra populismo e destra radicale*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 3, 2015, pp. 695-712.

⁵⁴ Cfr. B.E. ODER, *Turkey*, in M. THIEL (cur.), *The Militant Democracy Principle in Modern Democracy*, Ashgate, Farnham, 2009, pp. 263-310.

⁵⁵ Cfr. F. MANDÁK, *Jobbik on the Way to become a Peoples party*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 3, 2015, pp. 673-694. Nel pregresso regime comunista magiaro si richiama in materia la Legge n. 1946/VII sulla «Difesa penale dell'ordinamento democratico dello Stato e della Repubblica».

santa” diventa, quindi, un vettore per indirizzare e manifestare azioni violente, sempre meno intrise di intime convinzioni religiose e sempre più caratterizzate da atteggiamenti di opposizione individuale che in un prossimo futuro potrebbero forse anche convergere, secondo un principio di solidarietà, verso un comune contesto sistemico dai caratteri inediti⁵⁶. Il riferimento qui è anche all’ipotetica creazione di movimenti politici delle seconde e terze generazioni islamiche nel continente europeo, potenzialmente antisistema e dunque da porre all’indice.

In disparte la suddetta supposizione più o meno peregrina, volgendo anzitutto lo sguardo alla IX legislatura del Parlamento europeo (2019-2024) – fermo restando il peculiare sistema di governo di tale organizzazione sovranazionale che esclude poteri esecutivi per l’assise –, tutti i gruppi politici rappresentati hanno manifestato adesione ad una sorta di cordone sanitario (*cordon sanitaire*) nei confronti del gruppo di estrema destra “Identità e Democrazia” (ID). Tale strategia d’isolamento è poi di fatto seguita anche nella successiva X legislatura nei confronti dei gruppi “Patrioti per l’Europa” (PE) ed “Europa delle Nazioni sovrane” (ENS) che hanno raccolto l’eredità del sodalizio precedente riunendo poco più d’un centinaio di rappresentanti di partiti d’estrema destra, populistici, nazionalisti ed ultraconservatori provenienti da svariati Paesi UE.

Inoltre, si consideri che nell’Eurocamera, a parte i gruppi specificamente messi al bando – ovvero quantomeno emarginati – dalla vita politica interna in ragione delle prefate affiliazioni, anche singoli parlamentari non iscritti possono essere informalmente interdetti dalla cooperazione con altri partiti a fronte delle loro posizioni ideologiche estremiste in rapporto all’arco politico moderato.

Orbene, a differenza dell’esperienza costituzionale del Regno Unito fondata su rigido bipartitismo, nel continente europeo la presenza di un sistema partitico debole, frammentato e, altresì, caratterizzato dalla presenza di forze politiche anticonstituzionali è stato in passato e costituisce, ancora oggi, la primaria fragilità delle istituzioni parlamentari. Tuttavia, soltanto una parte della dottrina italiana e francese – certamente influenzata dall’esperienza dei partiti politici inglesi ed americani – evidenziò nel XIX secolo la centralità del tema per il buon funzionamento della forma di governo parlamentare, prospettando il riconoscimento giuridico dei movimenti politici⁵⁷.

Orbene, come cennato, la presenza di restrizioni all’accesso all’esecutivo s’intreccia con l’eventuale presenza di norme costituzionali a protezione della democrazia, tipiche nel continente europeo in Germania, Grecia e Portogallo, ma anche nell’area centro-orientale in Estonia, Lituania, Moldavia, Polonia, Romania ed Ucraina, mentre sono del tutto assenti in Danimarca, Finlandia, Francia, Italia, Paesi

⁵⁶ Cfr. A. SPERINI, *Le manifestazioni del jihad in Europa: contenuti e rimodulazione dei caratteri in chiave antisistema*, in *Gnosis*, n. 4, 2018, pp. 148-155.

⁵⁷ Cfr. S. BONFIGLIO, *Sulla tardiva genesi costituzionale dei partiti politici*, in *Nomos*, n. 3, 2018, pp. 1-18.

Bassi e Svezia. Ai ridetti casi, secondo una griglia del Ceccanti, datata ma senz'altro tuttora attuale⁵⁸, se ne aggiungono anche ulteriori di tipo intermedio qualificabili come democrazie semi-protette (Georgia e Lettonia) ovvero limitatamente protette (Austria e Spagna) nelle quali però solo in Austria si rinvencono esempi di cordone sanitario attorno al Governo e su cui si tornerà *infra* nel dettaglio.

Rispetto alla protezione dell'accesso al Governo possono rinvenirsi nel quadro europeo due criteri alternativi per rilevarne l'esistenza. Da un lato, la previsione di una formula di giuramento del Capo dello Stato⁵⁹, con cui s'impegna a "difendere" attivamente la democrazia da potenziali "nemici" eventualmente insiti nell'esecutivo in cui il Capo dello Stato siede ovvero nei cui confronti svolge un ruolo di controllo. Dall'altro lato, la previsione di un obbligo di giuramento del Governo con una funzione di auto-limitazione rispetto ai confini posti dalla Costituzione, *ad abundantiam* rispetto a quanto già previsto per il corrispondente solenne impegno del Capo dello Stato⁶⁰.

3.1. Segue: gli argini all'estrema destra in Europa occidentale fra democrazie protette, semi-protette e non protette

A ben vedere, storicamente, l'espressione *cordon sanitaire* trova anzitutto origine nel linguaggio politico del Parlamento belga di fine anni Ottanta del secolo scorso. Tale assunto stride tuttavia fortemente con il fatto che il quadro costituzionale belga non annovera elementi tipici della democrazia protetta salvo un vago riferimento in sede di giuramento del Capo dello Stato monarchico.

Orbene, a fronte dell'incremento dei consensi elettorali da parte del partito nazionalista fiammingo di estrema destra "Blocco Fiammingo" (*Vlaams Blok*, VB) che propugnava politiche xenofobe, gli altri partiti politici belgi s'impegnarono ad escludere tale movimento da qualsivoglia alleanza di governo, per quanto ciò costrinse alla formazione d'esecutivi composti da ampie coalizioni fra opposti rivali ideologici. Evidente che, a fronte di tale comportamento della politica belga, tale accordo formale di esclusione è stato definito alla stregua dell'isolamento sanitario che si attua in una comunità in caso di rapido ed incontrollato contagio, come poi in concreto è stato purtroppo sperimentato nel corso dell'emergenza epidemiologica da Covid-19. Tuttavia, nel 2004, anche a seguito della dichiarazione d'anticostituzionalità del *Vlaams Blok* da parte della Corte di cassazione belga⁶¹, il partito successore "Interesse Fiammingo" (*Vlaams Belang*, VB) ha modificato il suo manifesto partitico in senso moderato. Per quanto non sia stato sottoscritto alcun accordo formale contro di esso resta incerto se i partiti politici del Paese potranno

⁵⁸ Cfr. S. CECCANTI, *Le democrazie protette e semi-protette*, cit., p. 64.

⁵⁹ Cfr. G. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1967, pp. 150-151 e 199 ss.

⁶⁰ Cfr. S. CECCANTI, *Le democrazie protette e semi-protette*, cit., p. 81.

⁶¹ Corte di cassazione, sezione fiamminga, II camera, 9 novembre 2004, P040849N, che conferma Corte di Appello di Gand, 21 aprile 2004. Cfr. A. VERSTICHEL, *Belgio: la Corte di cassazione conferma la sentenza che considera razzista il partito della destra nazionalista fiamminga (Vlaam Blok)*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 1, 2005, pp. 111-117.

avviare accordi di coalizione con tale movimento che ha peraltro assistito nell'ultimo decennio ad un calo dei consensi rispetto alla prima decade degli anni Duemila, ma esponenti di altri partiti fiamminghi moderati hanno nel tempo dubitato della fattibilità del cordone sanitario.

Similare il caso dei vicini Paesi Bassi che, a loro volta, detengono una Costituzione del tutto priva di disposizioni protettive della democrazia. Senonché, nel 2010, durante il processo di formazione del futuro Governo Rutte III, il “Partito per la Libertà” di estrema destra (*Partij voor de Vrijheid*, PVV) ha accusato altri movimenti politici di avere instaurato nei suoi confronti un rigido cordone sanitario. Tuttavia, non vi è mai stato alcun accordo formale teso ad emarginare il PVV che si è pure presentato più volte come ipotetico componente della coalizione di governo durante il processo di formazione di una maggioranza. Prova ne sia che nel biennio 2010-2012 la coalizione dello stesso Governo Rutte III ha avuto l'appoggio del PVV in cambio di due leggi fondamentali in materia di divieto del *burqa* e restrizioni all'immigrazione ma è poi implosa a seguito del ritiro del sostegno da parte dello stesso PVV per il fallimento dei negoziati sulla riduzione del *deficit* pubblico. Successivamente tutti i principali partiti olandesi hanno rifiutato di collaborare con il PVV peraltro in progressiva crisi di consenso nonché pure con la formazione di destra neonata nel 2020, quale denominata “Risposta Corretta 2021” (*Juiste Antwoord 2021*, JA21), che non ha però raccolto particolari consensi.

Si registra poi il sintomatico caso del Portogallo all'indomani della cd. rivoluzione dei garofani e della nascita dello Stato democratico costituzionale seguito alla deflagrazione dei regimi di Salazar e Caetano. In questo quadro rileva un'espressa clausola costituzionale circa il controllo sui fini partitici, che esprime la disistima della destra da parte delle restanti forze politiche emerse dalla transizione. Si tratta di un mirato controllo di costituzionalità partitica eventuale a posteriori affidato al Tribunale costituzionale in sessione plenaria⁶² (e che s'unisce al controllo di legalità a priori obbligatorio ai fini dell'iscrizione nell'apposito registro tenuto presso gli uffici giudiziari), esercitabile laddove il partito, nel corso della propria attività, promuova la violenza, persegua fini contrari alla legge penale, all'ordine pubblico e alla morale, si configuri in termini di associazioni militare, militarizzata o paramilitare, richiami ideologie fasciste ovvero xenofobe ed abbia finalità regionalistiche, separatiste e fondamentaliste⁶³. Il tutto per quanto la giurisprudenza costituzionale lusitana abbia generato un'interpretazione piuttosto restrittiva quale tesa a presupporre l'esercizio della violenza onde giustificare lo scioglimento del movimento politico⁶⁴. Infatti, in una peculiare pronuncia del 1994, il *Tribunal Constitucional* ha ritenuto che, a causa

⁶² Cfr. C.A. GOMES, *Quem tem medo do Tribunal Constitucional? A propósito dos Artigos 103.º C, 103.º D e 103.º E da LOTC*, in AA.VV., *Estudos em homenagem ao Conselheiro José Manuel Cardoso da Costa*, Coimbra, Coimbra, 2004, *passim*.

⁶³ Combinato disposto degli artt. 223, c. 2, lett. e) e 51, Cost. Portogallo.

⁶⁴ Cfr. R. ORRÚ, *La giurisprudenza del Tribunal Constitucional portoghese nel biennio 1993-94*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 5, 1995, p. 4059 ss.

dell'indimostrato carattere violento di un'organizzazione fascista, tale movimento non potesse essere oggetto d'estinzione e per quanto la stessa organizzazione si fosse auto-sciolta nelle more del giudizio⁶⁵. Per l'effetto, la *conventio ad excludendum* è stata utilizzata quale mezzo di tutela dell'ordinamento liberaldemocratico lusitano dall'azione dei partiti antisistema non solo d'estrema destra. Infatti, valga il caso del Partito Comunista Portoghese (PCP), che sotto la guida del proprio *leader* Cunhal aveva assunto un orientamento politico-programmatico eversivo e rivoluzionario, tanto da essere convenzionalmente emarginato dagli altri partiti nella formazione di maggioranze parlamentari di governo, soprattutto su ispirazione dello storico *leader* del Partito Socialista (PS) portoghese Soares⁶⁶.

Orbene, in forza di tali controlli costituzionali, la democrazia portoghese – al pari di quelle greca e tedesca – è per certo annoverabile fra le democrazie “protette” con un rigido vaglio del Tribunale costituzionale tanto sulla costituzione, quanto sull'attività dei partiti politici⁶⁷. Nell'ordinamento greco, ove peraltro il controllo di costituzionalità è di tipo diffuso, lo scioglimento partitico può avvenire da parte della stessa autorità giudiziaria ordinaria penale – e non già dell'organo di giustizia costituzionale come in Germania, su cui *infra* –, che abbia accertato la consumazione di gravi reati da parte della sua dirigenza. È il caso recentemente avvenuto per il movimento politico neofascista “Alba Dorata” (*Chrysí Avgí*), riqualficato per l'effetto da partito politico ad «organizzazione criminale “vestita” con il mantello di un partito politico»⁶⁸ e dunque autentica associazione a delinquere⁶⁹. Il sistema ellenico ha perciò ampiamente dimostrato di avere gli anticorpi giusti per espungere dall'ordinamento una formazione palesemente antisistema fondata su xenofobia e razzismo attraverso un semplice meccanismo giudiziale fondato sui crismi del giusto processo come da Convenzione EDU. Il tutto per quanto sin dal 2002 è stata normativamente attribuita ai partiti politici la piena personalità giuridica⁷⁰ onde così sottrarli alla non irrilevante ipotesi di scioglimento giudiziale per «violazione di legge o di una norma sostanziale dei propri statuti» come previsto dalla Carta fondamentale per le mere associazioni private⁷¹. Per l'effetto, la stessa Corte suprema civile greca (*Areios Pagos*) ha assicurato l'immunità dei movimenti politici dal controllo

⁶⁵ Tribunale Costituzionale del Portogallo, 18 gennaio 1994, n. 17. Cfr. S. BALDIN, *Le “altre” funzioni delle corti costituzionali. Modelli europei e recezioni con particolare riferimento all'Est europeo*, EUT, Trieste, 2000, pp. 51-52.

⁶⁶ Cfr. J. COLOMER, *La politica in Europa. Introduzione alle istituzioni di 15 Paesi*, Laterza, Roma-Bari, 1999, p. 310 ss. e I. NICOTRA, *Libertà politiche e partiti antisistema negli Stati di democrazia occidentale*, in AA.VV., *Scritti di diritto costituzionale italiano e comparato*, Giappichelli, Torino, 2005, p. 177.

⁶⁷ Cfr. M.P. ROQUE, *O Controlo Jurisdiccional da Democracia Interna dos Partidos Políticos – O Tribunal Constitucional entre o princípio da intervenção mínima e um contencioso de plena jurisdição*, in AA.VV., *35º Aniversário da Constituição de 1976*, II, Coimbra, Coimbra, 2012, p. 292.

⁶⁸ Corte di Appello di Atene, sentenza 7 ottobre 2020.

⁶⁹ Art. 187, Codice penale.

⁷⁰ Legge 25 giugno 2002, n. 3023.

⁷¹ Artt. 12, c. 2, Cost. Grecia e 105, Codice civile.

giurisdizionale⁷² e questo costituisce una tutela pregnante per i partiti minori e d'opposizione⁷³, ovviamente salvi i fatti di rilievo penale.

Non manca il caso d'Oltremania del Regno Unito, ove tuttavia, e parimenti al Belgio, i riferimenti alla protezione democratica si limitano al giuramento del Capo dello Stato monarchico. Qui è ben noto il "Partito Nazionale Britannico" (*British National Party*, BNP), di ideologia palesemente estremista e xenofoba, che è del tutto ostracizzato dalla politica nazionale. Financo l'euroscettico "Partito dell'indipendenza del Regno Unito" (*UK Independence Party*, UKIP), presente sulla scena politica britannica da circa trent'anni con esiti altalenanti, ha nettamente rigettato forme di cooperazione pur limitate con il BNP e questo per quanto tale ultimo partito non abbia mai raccolto molti voti salvo alcuni eletti all'Europarlamento. Viste le origini dell'UKIP e del suo elettorato trasversale (nonostante sia qualificato di destra), ad onta del suo trionfo alle elezioni europee del 2014 e l'alleanza che ha successivamente mediato con un altro partito (quantomeno al tempo) anti-sistema qual è il Movimento Cinque Stelle italiano, risulta come il sistema stesso abbia "battuto" lo stesso partito nell'esito delle urne per il Parlamento inglese nel maggio 2015⁷⁴ e pure nelle successive del 2017 e 2019, salvo alcuni seggi conquistati alle elezioni del 2024.

In rapporto ai precedenti casi, maggiormente elevata è stata per certo l'incidenza della tutela convenzionale nell'esperienza costituzionale francese post-bellica, tanto nella IV quanto nella V Repubblica, dopo l'entrata in vigore della Carta del 1958 e per quanto significativamente alcuna disposizione costituzionale possa qualificare la democrazia transalpina come protetta. Infatti, vale la mera previsione di cui all'art. 4, c. 3, Cost. 1958, secondo cui i partiti politici sono tenuti al rispetto del «metodo democratico» e della «sovranità nazionale», che rappresenta il fondamento assiologico su cui insiste una capillare disciplina speciale: dalla legge n. 74-546 del 01 luglio 1972, sui partiti o associazioni discriminanti, fino alla legge n. 2001-504 del 12 giugno 2001, su partiti o associazioni basate sulla discriminazione religiosa⁷⁵. Per quanto il Paese abbia certamente avuto una sia pur breve esperienza di tipo non democratico, *id est* il cd. regime di Vichy, lo stesso è ritenuto dalla storiografia interna come una mera parentesi illegittima strettamente connessa alla disfatta bellica nella prima fase del secondo conflitto mondiale. Questo spiega ampiamente l'assenza di disposizioni costituzionali a tutela della democrazia con riflessi sul controllo dei movimenti politici secondo i modelli greco, portoghese e tedesco. Non sono tuttavia mancati i casi di scioglimento governativo di gruppuscoli di estrema destra, fra cui da ultimo

⁷² Corte Suprema civile, Sez. A1, sentenza 11 marzo 2009, n. 590.

⁷³ Cfr. S. CURRERI, *Lo stato dell'opposizione nelle principali democrazie europee*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2016, pp. 59-60.

⁷⁴ Cfr. J.O. FROSINI, *Lo UK Independence Party e la sua antisistemicità relazionale*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 3, 2015, pp. 737-760.

⁷⁵ Cfr. F. FEDE, S. TESTA BAPPENHEIM, *Lo scioglimento dei partiti anti sistema in un'ottica comparata*, in *Studi urbinati di scienze giuridiche, politiche ed economiche*, n. 4, 2014, pp. 287-530.

Génération Identitaire disciolto⁷⁶ in forza delle disposizioni del Codice di sicurezza interna⁷⁷, pur nelle perplessità della dottrina che ha qualificato lo scioglimento come di puro carattere politico⁷⁸ e fermo restando il successivo pieno avallo alla decisione da parte della giustizia amministrativa⁷⁹.

Peraltro, il rilievo della funzione tutelare della *conventio ad excludendum* nei confronti degli estremi dell'arco partitico a tutela del carattere liberaldemocratico dell'ordinamento transalpino è già ravvisabile nella cd. IV Repubblica del 1946-1958 e, particolarmente, nell'invito rivolto al Capo del Governo Mitterrand dal Presidente della Repubblica Coty a non accettare un voto di fiducia espresso dai parlamentari del Partito Comunista Francese (PCF), in quanto movimento all'evidenza satellite dell'Unione Sovietica ed incompatibile con i valori espressi in Costituzione e nel suo Preambolo. Tale invito trova altresì un suo precedente nell'esperienza del gabinetto presieduto da Ramadier, esponente socialista che, subito il ritiro della fiducia da parte del PCF nel 1947 per l'atteggiamento assunto nella vertenza per il rinnovo dei contratti di lavoro all'impresa automobilistica Renault, all'epoca e sino al 1996 in mano pubblica, ottenne dal Capo dello Stato Auriol un nuovo incarico con l'espressa raccomandazione di non includere nell'esecutivo ministri del PCF⁸⁰.

La convenzione contro i partiti antisistema s'è tuttavia espressa non solo nei confronti dell'estrema sinistra del ridetto PCF, ritenuto antisistema per motivi del tutto analoghi a quelli dell'omologo movimento politico italiano all'indomani dell'avvio della cd. Guerra Fredda, ma anche nei riguardi del *Rassemblement National/Front National*, partito d'estrema destra xenofoba già ancorato all'esperienza filonazista del governo fantoccio dello Stato francese di Vichy, pur a fronte della strategia di *dédiabolisation* al fine di presentare una nuova immagine moderata del movimento⁸¹. L'interdizione convenzionale di tale

⁷⁶ Decreto del Consiglio dei Ministri, 3 marzo 2021.

⁷⁷ Art. L212-1, nn. 2) e 6), Codice della sicurezza interna, per cui sono sciolti le associazioni ed i gruppi «che presentino, per la loro forma e organizzazione militare, il carattere di gruppi di combattimento o di milizie private; [...] che provocano o contribuiscono con le loro azioni alla discriminazione, all'odio o alla violenza contro una persona o un gruppo di persone a causa della loro origine, del loro sesso, del loro orientamento sessuale, della loro identità di genere o della loro appartenenza o non appartenenza, vera o supposte, ad un gruppo etnico, ad una nazione, ad una cosiddetta razza o ad una religione determinata, o diffondere idee o teorie tendenti a giustificare o incoraggiare tali discriminazione, odio o violenza». Norme che riprendono la legge 10 gennaio 1936 sui gruppi di combattenti e le milizie private approvata dopo le violente manifestazioni antiparlamentari del febbraio 1934 da parte di gruppi di estrema destra, viste come una grave minaccia alla Terza Repubblica. Cfr. G. CARROT, *Le maintien de l'ordre en France au XXe siècle*, Veyrier, Paris, 1990, pp. 109-112.

⁷⁸ Cfr. G. DRAGO, G. PERRAULT, *Génération identitaire dissous: Une telle décision a toujours un caractère politique*, in *Le Figaro*, 3 marzo 2021.

⁷⁹ Consiglio di Stato, ordinanza 3 maggio 2021, per cui lo scioglimento è stato ritenuto «proporzionato alla gravità dei rischi per l'ordine e la sicurezza pubblica», rigettando altresì la trasmissione al Consiglio costituzionale di una questione prioritaria di costituzionalità (QPC) contro il citato art. L212-1, Codice della sicurezza interna, che disciplina il regime delle dissoluzioni di gruppi ed associazioni.

⁸⁰ Cfr. I. MONTANELLI, M. CERVI, *L'Italia della Repubblica (2 giugno 1946-18 aprile 1948)*, in I. MONTANELLI (cur.), *Storia d'Italia*, XVI, Mondadori, Milano, 2022, p. 178 ss. e M. DUVERGER, *I partiti politici*, Comunità, Milano, 1975, p. 474 ss.

⁸¹ Cfr. A. MESTRE, C. MONNOT, *Les réseaux du Front national*, in S. CREPON, A. DEZE, N. MAYER (cur.), *Les faux-semblants du Front national. Sociologie d'un parti politique*, Presses de Sciences Po, Paris, 2015, p. 54.

partito – di per sé limitato, se non escluso, da una rappresentanza parlamentare proporzionale a fronte del suo pur rilevante numero di suffragi per gli effetti della legge elettorale a doppio turno per l'Assemblea Nazionale – s'era peraltro già consolidata, a partire dagli anni Novanta del secolo scorso. Infatti, s'era registrato a livello elettorale il diniego dei due partiti della destra costituzionale, e cioè i neogollisti dell'Unione per un Movimento Popolare (*Union pour un mouvement populaire*, UMP, dal 2015 “I Repubblicani”, *Les Républicains*, LR) ed i liberali dell'Unione per la Democrazia Francese (*Union pour la démocratie française*, UDF, poi confluita nel 2007 nel Movimento Democratico, *Mouvement Démocrate*, MoDem), a concludere accordi elettorali con il *Front National* per i ballottaggi parlamentari. Ma è con le elezioni presidenziali francesi del 2002 che la *conventio ad excludendum* acquista a tutti gli effetti la valenza di strumento principale di contrasto all'azione antisistema dell'estrema destra a fronte del ballottaggio con l'esponente del *Front National*, evento peraltro poi ancora reiterato nel 2017 e 2022. Tuttavia, particolarmente nel 2002, a fronte dell'inaspettato accesso al ballottaggio, insieme al Presidente uscente Chirac, del *leader* del FN Le Pen, tutti gli altri partiti politici transalpini hanno pubblicamente ed unanimemente denegato qualsiasi forma di appoggio nei suoi confronti, invitando i propri elettori ad un massiccio sostegno al candidato uscente – pur nella persistenza dei più aspri contrasti politici fra la sinistra e la destra gollista di cui il Presidente in carica era *leader* storico –, onde evitare qualsiasi possibilità di ascesa all'Eliseo di un candidato ideologicamente antitetico ai valori della *Republique* e del 1789.

Tuttavia, ancora più significativo è l'incremento del ricorso all'istituto della *conventio* anche in esperienze costituzionali ritenute paradigmi di una tutela normativa dell'ordinamento costituzionale.

Il riferimento non può che essere alla Germania. Anzitutto, l'esperienza della *conventio ad excludendum* partitica in terra tedesca ha un'origine antica e risale alla fine del XIX secolo allorquando il “Partito Socialdemocratico” fu escluso dalla vita politica e addirittura bandito dalle leggi antisocialiste del 1878 proposte dal cancelliere von Bismarck⁸². Ma è nella Germania contemporanea che il fenomeno dell'autotutela convenzionale dell'ordinamento ha conosciuto una sensibilissima evoluzione –, in forza della cd. lezione di Weimar⁸³ onde sterilizzare qualsivoglia ritorno totalitario⁸⁴ –, stante la presenza di una dettagliata, rigorosa e specifica disciplina costituzionale a protezione dell'«ordinamento costituzionale

⁸² Legge 19 ottobre 1878 e successive di rinnovo del 4 maggio 1880, 12 maggio 1884, 31 marzo 1886 e 17 febbraio 1888. Cfr. I. FETSCHER, *Bernstein e la sfida all'ortodossia*, in E.J. HOBSBAWM, *et al.* (cur.), *Storia del Marxismo*, II, Einaudi, Torino, 1979, p. 238.

⁸³ Cfr. H. SCHULTZE, *Weimar. Deutschland 1917–1933*, Severin & Siedler, Berlino, 1982, trad. it. *La Repubblica di Weimar*, Il Mulino, Bologna, 1993.

⁸⁴ Sull'analisi dei fondamenti della democrazia protetta tedesca, cfr.: G.P. BOVENTER, *Grenzen politischer Freiheit im demokratischen Staat: das Konzept der streitbaren Demokratie in einem internationalem Vergleich*, Duncker & Humblot, Berlino, 1985; G. JASPER, *Die Krise der streitbaren Demokratie*, in *Deutsche Verwaltungsblätter*, n. 18, 1978, pp. 725-733; E. DENNINGER, *Freiheitliche demokratische Grundordnung*, Suhrkamp, Frankfurt a.M., 1977; F.A. VON DER HEYDTE, *Freiheit der Parteien*, in F.L. NEUMANN, H.C. NIPPERDEY, U. SCHEUNER (cur.), *Handbuch der Theorie und Praxis der Grundrechte*, II, Duncker & Humblot, Berlino, 1954, pp. 457-506.

democratico e liberale», consacrato nell'art. 18, c. 1, Legge Fondamentale Tedesca (*Grundgesetz*, GG) del 1949. Ne consegue la titolarità del Tribunale costituzionale federale di dichiarare, sia la perdita dei diritti fondamentali per coloro che esercitano gli stessi per finalità contrarie alla Costituzione, *ex art. 18, c. 2, GG*, che l'anticostituzionalità dei partiti politici i quali «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 tedesca», *ex art. 21, c. 2, GG* (*Parteiverbot*)⁸⁵. Un tal quadro precettivo rende il caso tedesco l'esempio di democrazia protetta (*wehrhafte* ovvero *streitbare Demokratie*) per antonomasia, la cui peculiare genesi costituzionale appare solo in parte assimilabile alle esperienze greca e portoghese. A sua volta, si tratta di un caso estremamente diverso da quello italiano sopra esaminato in cui difetta un disposto costituzionale ad espressa tutela della democrazia. È infatti ben noto che la Carta di Bonn, frutto dell'accordo delle tre Potenze Alleate occupanti l'Ovest e dunque nata quale testo costituzionale provvisorio, annovera una corposa serie d'istituti a tutela dello Stato tedesco che ne hanno fatto un vero e proprio paradigma nell'ambito delle cd. democrazie protette. Accanto al citato potere di scioglimento dei partiti ritenuti anticonstituzionali da parte del Tribunale costituzionale federale sussiste il «diritto di resistenza all'oppressione» di cui all'art. 20, c. 2, GG, e la relativa decadenza dal mandato parlamentare per i deputati aderenti a tali gruppi politici, quale sancita dalla giurisprudenza del Tribunale costituzionale federale in sede d'interpretazione dell'art. 38, GG, sul divieto di mandato imperativo⁸⁶. Infine, per quanto blandamente applicata, se non di fatto disapplicata, stante evidenti critiche d'incostituzionalità, è prevista la sospensione di diritto e la destituzione per i pubblici dipendenti che aderiscano a tali formazioni anticonstituzionali o che, comunque, assumano comportamenti di grave lesione dei diritti fondamentali costituzionalmente sanciti, introdotta nell'ordinamento tedesco dalla legge sull'interdizione professionale del 28 gennaio 1972 (*Radikalerlass* ovvero *Berufsverbot*)⁸⁷.

Del resto, a Berlino, i partiti politici sono soggetti a una regolamentazione dettagliata, tanto nella Costituzione, quanto nella legislazione ordinaria in materia. Unitamente al sistema elettorale ed alle norme sulle finanze pubbliche a sostegno dei partiti e delle loro attività, queste regole devono garantire soprattutto il pluralismo e la stabilità attraverso l'organizzazione democratica interna e la lealtà al sistema costituzionale democratico. I nuovi partiti devono operare entro questi limiti che per gli approcci dei partiti politici “antipartito” diventano spesso draconiane restrizioni, rendendo difficile presentarsi come completamente diversi dai movimenti tradizionali. Per l'effetto, in rapporto ad altri Paesi europei, il

⁸⁵ Cfr. J. ALTER, *Das Parteiverbot: Weltanschauungsvorsorge oder Gefahrenabwehr?*, in *Archiv des öffentlichen Rechts*, n. 4, 2015, pp. 671-697.

⁸⁶ Cfr. S. MANZIN MAESTRELLI, *Il partito politico nella giurisprudenza del Tribunale costituzionale federale tedesco*, Giuffrè, Milano, 1991, p. 129 ss. e N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1991, p. 145 ss.

⁸⁷ Cfr. T. LEHMANN, *Der Verstoß gegen das Berufsverbot (§ 145 c StGB)*, Kovac, Amburgo, 2007.

sistema partitico tedesco è connotato da un forte grado d'istituzionalizzazione dei movimenti politici che sono dunque quasi equiparati agli organi statuali secondo la teoria del *Parteienstaat*⁸⁸, da cui l'onere d'assicurare degli stringenti standard di democraticità interna⁸⁹. Dunque, il quadro dettagliato che disciplina la rappresentanza del pluralismo politico in Germania ha impedito ovvero quantomeno limitato un successo dei nuovi partiti nella scena politica⁹⁰. Al quadro sopra delineato in precipua materia partitica s'aggiunga pure il disposto dell'art. 9, c. 2, GG, circa il divieto delle associazioni «dirette contro l'ordinamento costituzionale o contro il principio della comprensione fra i popoli», implementato con la disciplina generale ed unitaria della legge sul diritto di associazione del 5 agosto 1964 (*Vereinsg*)⁹¹, poi oggetto di recenti modifiche⁹². Una tipica legge di divieto che *prima facie* potrebbe pure recare con sé un'eccessiva limitazione della libertà di associazione religiosa⁹³, allorquando non s'applichi un rigoroso e puntuale contemperamento ovvero *reasonable accomodation* tra diversi valori costituzionali⁹⁴.

Così, proprio in forza dell'art. 21, c. 2, GG, il Tribunale costituzionale federale –, attraverso un procedimento privo di potere istruttorio, bensì fondato sulla documentazione prodotta dalle parti e particolarmente da legislativo ed esecutivo che detengono potere di ricorso in materia⁹⁵ –, ha dichiarato anticonstituzionali, sin dagli anni Cinquanta del secolo scorso e quantomeno sino al 1978, complessivamente cinque partiti, sia neonazisti (Partito Socialista del Reich, *Sozialistische Reichspartei*, SRP)⁹⁶ che comunisti (Partito Comunista di Germania, *Kommunistische Partei Deutschlands*, KPD, ed altri tre movimenti d'estrema sinistra)⁹⁷. Successivamente, come vedremo, la giurisprudenza costituzionale ha varato criteri più stringenti in una sorta di *revirement* che impone anche il requisito della violenza per lo scioglimento dei partiti anti-sistema e non a caso nessun altro movimento politico tedesco è stato in seguito posto fuori legge. Questo è avvenuto invece da parte della giurisprudenza amministrativa per

⁸⁸ Cfr. A.B. KAISER (cur.), *Der Parteienstaat. Zum Staatsverständnis von Gerhard Leibholz*, Nomos, Baden-Baden, 2013.

⁸⁹ Cfr. G. CERRINA FERONI, *Democrazia interna ai partiti in Germania: un modello per l'Italia?*, in AA.VV., *I 60 anni della Legge fondamentale tra memoria e futuro/60 Jahre Grundgesetz zwischen Herkunft und Zukunft*, Giappichelli, Torino, 2012, pp. 227-241 e F. DECKER, *Parteien und Parteiensystem in der Bundesrepublik Deutschland*, Kohlhammer, Stuttgart, 2011.

⁹⁰ Cfr. A. DE PETRIS, J. WOELK, *La "bisbetica domata", ovvero il successo limitato dei partiti antipartito in Germania*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 3, 2015, pp. 833-860.

⁹¹ Cfr. A. MELONCELLI, *La disciplina generale delle associazioni anticonstituzionali nella Repubblica Federale di Germania*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1, 1982, pp. 151-190.

⁹² Leggi federali 9 gennaio 2002 e 4 dicembre 2001.

⁹³ Cfr. V. LOSCO, *Il Bundesverwaltungsgericht conferma lo scioglimento del gruppo islamico "Kalifatstaat": prima applicazione della nuova disciplina tedesca sulle associazioni*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 2, 2003, pp. 853-857.

⁹⁴ Cfr. M. CARTABIA, *The Many and the Few: Clash of Values or Reasonable Accommodation?*, in *American University International Law Review*, n. 4, 2018, pp. 667-679.

⁹⁵ Ai sensi dell'art. 43 della *Bundesverfassungsgerichtsgesetz* (legge sul funzionamento del *Bundesverfassungsgericht*) il Governo federale, il *Bundestag* ovvero il *Bundesrat* sono competenti a proporre il ricorso avverso ogni partito ritenuto anticonstituzionale mentre i Parlamenti dei *Länder* hanno la medesima titolarità nei confronti dei partiti di mera rilevanza regionale.

⁹⁶ Corte costituzionale federale (*BVerfG*), 23 ottobre 1952, 2, 1.

⁹⁷ Corte costituzionale federale (*BVerfG*), 17 agosto 1956, 5, 85.

alcune associazioni integraliste islamiche negli anni successivi all'attentato alle Torri Gemelle di New York dell'11 settembre 2001 nel quadro della lotta al terrorismo islamico transnazionale⁹⁸.

La messa al bando di movimenti agli estremi dell'arco politico ha per certo avuto la diretta conseguenza d'esaltare la flessibilità dell'imperfetto bipolarismo tedesco ma non è possibile omettere di ricordare un ulteriore e più recente sedimento giurisprudenziale in materia. Il riferimento è alla sentenza del Tribunale costituzionale federale tedesco del 2017 che costituisce una pietra miliare nel processo d'evoluzione del concetto di democrazia protetta in Germania⁹⁹. Infatti, la Corte, pur avendo sanzionato che il Partito Nazionaldemocratico di Germania, d'ispirazione neonazista (*Nationaldemokratische Partei Deutschlands*, NPD, poi confluito in *Die Heimat*), è «ostile alla Costituzione» (*verfassungsfeindlich*) non ha provveduto a dichiararne l'anticostituzionalità medesima (*verfassungswidrig*). Anche se l'NPD intende sostituire l'attuale sistema costituzionale con uno Stato nazionale autoritario costituito da una comunità nazionale definita su base etnica (*Volksgemeinschaft*) che aderisce ad una concezione politica irrispettosa della dignità umana ed è incompatibile con il principio di democrazia, il Secondo Senato della Corte costituzionale federale tedesca ha respinto all'unanimità, in quanto infondata, la richiesta del *Bundesrat* di stabilire l'anticostituzionalità dell'NPD e delle sue sotto-organizzazioni, poiché mancano attualmente indicazioni concrete e tangibili che suggeriscano che la ridetta iniziativa del partito avrà successo¹⁰⁰.

In tal modo, il Tribunale costituzionale di Karlsruhe, a fronte di una clausola sulla messa al bando dei partiti antisistema, ha ribadito la portata precettiva del divieto a mantenere attivi partiti anticostituzionali dell'art. 21, c. 2, GG, ma ha altresì rimarcato con una lettura restrittiva l'importanza di dare una risposta commisurata ad eventuali pericoli per l'ordine liberal-democratico, lasciando aperta la via della revisione costituzionale dell'art. 21¹⁰¹. Evidente dunque il problema di autolimitazione alla nozione stessa di democrazia a fronte della clausola di eternità di cui all'art. 79, c. 3, GG, e derivati limiti al potere di revisione costituzionale¹⁰².

⁹⁸ Corte costituzione federale (*BVerfG*), ordinanza 2 ottobre 2003 e Corte federale amministrativa (*BGH*), 27 novembre 2002.

⁹⁹ Corte costituzionale federale (*BVerfG*), 17 gennaio 2017 - 2 BvB 1/13.

¹⁰⁰ Cfr. G. DELLEDONNE, *Applicare la clausola sui partiti antisistema, oggi: il "Bundesverfassungsgericht" non scioglie (per ora) il partito neonazista NPD*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2017, pp. 408-411 e A. ZEI, *La nuova giurisprudenza del "Bundesverfassungsgericht" sull'incostituzionalità dei partiti politici: a volte la democrazia non si difende*, in *Nomos*, n. 1, 2017, pp. 1-13.

¹⁰¹ Cfr. A. GATTI, *Il "Parteiverbot" e la nuova incostituzionalità a geometria variabile nell'ordinamento tedesco*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2017, pp. 1-37.

¹⁰² Cfr. R. ARNOLD, *L'identità costituzionale: un concetto conflittuale*, in A. DI BIASE (cur.), *Convenzioni sui diritti umani e Corti nazionali*, RomaTre Press, Roma, 2014, pp. 149-156.

Orbene, se è vero che, sia la dottrina¹⁰³, sia la stessa Consulta tedesca¹⁰⁴, non hanno mancato di rilevare il rischio di trasformare il *Parteiverbot* in arma politica, il giudicato sull’NPD appare irrimediabilmente segnato dall’apparente insanabile contrasto tra la natura preventiva ed astratta del giudizio di costituzionalità sui partiti tedeschi e la ricerca di un elemento concreto a tal fine, *id est* il “tendere verso” (*darauf ausgehen*) la sensibile minaccia (*spürbare Gefährdung*) ovvero la concreta pericolosità¹⁰⁵, quale forza tale da avere un reale successo elettorale, ma che in alcun modo è prevista dalla Legge Fondamentale. La discendente conseguenza è il dare vita alla figura giuridica *sui generis* del partito antidemocratico ma non anche anticonstituzionale, una sorta di vero tragelafò con ogni annessa maggiore complessità per l’intervento sanzionatorio del Tribunale costituzionale federale.

Tuttavia, anche alla luce dell’esperienza italiana dei cosiddetti “anni di piombo” in materia partitica “extraparlamentare” e considerando l’esistenza di partiti, in molti Paesi europei, che perseguono gli stessi obiettivi politici dell’NPD, si può condividere la critica dottrinarina per cui il parametro utilizzato dalla Corte costituzionale tedesca – un partito è anticonstituzionale se e solo se appare possibile che le sue attività possano minare o abolire con ragionevole successo l’ordine fondamentale liberale e democratico – non dovrebbe in alcun modo essere applicato se il comportamento di un partito riflette una tendenza fondamentale a ristabilire una dittatura nazi-fascista¹⁰⁶. Appare infatti stagliarsi una stretta interpretazione fondata sulla mera analisi in quel momento storico del tasso di adesione al movimento politico additato di potenziale eversione costituzionale. Resta tuttavia il fatto che il ridetto giudicato ha dato il destro alla novella costituzionale dell’art. 21, c. 3 e 4, GG, relativa al cd. piccolo divieto (*kleines Verbot*) ovvero sanzioni graduate (*abgestufte Sanktionsmöglichkeiten*), che attribuisce al Tribunale costituzionale federale l’ulteriore potestà d’escludere da finanziamento pubblico, benefici fiscali e donazioni, i partiti che, ancorché non dichiarati anticonstituzionali, «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»¹⁰⁷. La legge federale d’attuazione ha tuttavia previsto una duplice serie di contemperamenti per la ridetta misura laddove, da un lato, l’esclusione dal sostegno economico non ha una durata indefinita bensì solo temporanea per un periodo

¹⁰³ Cfr. M. MORLOK, *Parteiverbot als Verfassungsschutz – Ein unauflösbarer Widerspruch?*, in *Neue Juristische Wochenschrift*, n. 40, 2001, pp. 2931-2942.

¹⁰⁴ Lo stesso Tribunale costituzionale federale nella sentenza del 2017 relativa al partito NPD, cit. *supra*, attesta al § 405 che l’istituto è «un’arma a doppio taglio dello Stato costituzionale democratico contro i suoi nemici organizzati» (*«zweischneidige Waffe des demokratischen Rechtsstaats gegen seine organisierten Feinde dar»*), mentre al § 575 ss. chiarisce che in luogo di reprimere ideologie (*Weltanschauungen*) individuali, persegue solo azioni politiche organizzate. Cfr. M. BONINI, *La democrazia alla prova dei suoi valori: ripudiare il partito neonazista tedesco senza scioglierlo*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2017, pp. 1-22.

¹⁰⁵ Cfr. E. CATERINA, *La metamorfosi della democrazia militante in Germania*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 1, 2018, p. 244.

¹⁰⁶ Cfr. M. BONINI, *La democrazia alla prova dei suoi valori*, cit., pp. 1-7.

¹⁰⁷ Cfr. A. GATTI, *La democrazia che si difende. Studio comparato su una pratica costituzionale*, Cedam, Padova, 2023, p. 176.

sessennale e, dall'altro lato, è adottata a maggioranza qualificata dei giudici, e non già solo assoluta come avviene per l'anticostituzionalità del partito politico¹⁰⁸.

Si tratta quindi di una pregnante e mirata leva economica per sottrarre risorse ai partiti antidemocratici e condannarli all'estinzione delle attività. A ben vedere si tratta dell'esatto contrario di quanto avviene in Italia ed altri Paesi ove il finanziamento pubblico dei partiti è sotteso a loro virtuosi comportamenti in punto d'elementi essenziali statuari di democrazia interna e trasparenza verso l'elettorato nonché di quote di genere e partecipazione femminile¹⁰⁹. Resta tuttavia discutibile barattare i fini democratici di un movimento politico con la venalità del finanziamento pubblico laddove, perché da un lato non può escludersi a priori l'efficacia della misura onde contrastare partiti tesi a sovvertire l'ordine costituzionale e dall'altro lato la rinuncia partitica al sostegno economico può costituire uno specifico motivo da sbandierare a dimostrazione di una diversa identità (inevitabile qui il richiamo al caso del Movimento 5 Stelle italiano sino all'approvazione statutaria del 2021).

Nel quadro tedesco la *conventio ad excludendum* si lega quindi all'evoluzione dell'istituto del *Parteiverbot*, *id est* il divieto dei partiti anticostituzionali, connotato da una genesi costituzionale ed una prassi applicativa influenzate dalla situazione politico-istituzionale contingente nonché dai principi fissati nel tempo dalla Corte EDU¹¹⁰ che la Corte di Karlsruhe ha ampiamente ripreso. Il tutto a fronte dell'evidente difficoltà di avvicinare il quadro politico-costituzionale tedesco con quello di altri ordinamenti, laddove già solo si consideri che ben i 7/11 delle decisioni di Strasburgo in materia di scioglimento partitico attengono al peculiare ordinamento turco¹¹¹. Di fatto per la Corte EDU sono tre i requisiti che legittimano restrizioni ovvero scioglimenti nei confronti dei partiti politici, e cioè la previsione di legge, lo scopo legittimo ed

¹⁰⁸ Legge per l'esclusione dal finanziamento pubblico dei partiti contrari a Costituzione (*PartFin-ÄndG*) del 18 luglio 2017, che ha a sua volta novellato sia la legge sul Tribunale costituzionale federale (*BVerfGG*) del 12 marzo 1951, che la legge sui partiti politici (*Parteiengesetz, PartG*) del 24 luglio 1967.

¹⁰⁹ Artt. 3, c. 1 e 9, c. 2 e 3, d.l. 149 del 2013, conv. in l. n. 13 del 2014, per cui ai fini del finanziamento pubblico indiretto attraverso la destinazione del 2 per mille dell'IRPEF ed alla contribuzione volontaria fiscalmente agevolata i partiti devono dotarsi di uno statuto con elementi di democrazia interna e di trasparenza nei confronti degli elettori oppure devono candidare al Parlamento nazionale ed europeo non più del 40% di uomini o donne e destinare almeno il 10% delle risorse ricevute ad iniziative volte ad «accrescere la partecipazione attiva delle donne alla politica». Cfr. M. BASILE, *Ancora sul finanziamento dei partiti politici. Il confronto con il modello europeo*, in *La Nuova Giurisprudenza Civile Commentata*, n. 2, 2020, pp. 205-221 e F. BIONDI, *L'abolizione del finanziamento pubblico diretto ai partiti politici e le regole introdotte dalla legge n. 13 del 2014*, in *Studium iuris*, n. 11, 2014, pp. 1284-1293.

¹¹⁰ Da ultimo si veda Corte EDU, sezione IV, *Comitato per l'organizzazione e la registrazione del Partito Comunista Rumeno c. Romania*, n. 20401/15, 21 dicembre 2021. Cfr. O. MAKIMOV PALLOTTA, *Democrazia protetta e forze politiche antisistema: il caso del Partito Comunista Rumeno (di nuovo) all'attenzione dei giudici di Strasburgo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3, 2022, pp. 1752-1762.

¹¹¹ Corte EDU, sezione II, *Hadeş e Demir c. Turchia*, 28003/03, 14 dicembre 2010; sezione III, *Kavakçı c. Turchia*, n. 71907/01, 5 aprile 2007; Grande Camera, *Refah Partisi e altri c. Turchia*, n. 41340/98, 13 febbraio 2003; sezione III, *Sadak c. Turchia*, n. 25144/94, 11 giugno 2002; sezione IV, *Partito della democrazia e del cambiamento e altri c. Turchia*, n. 22723/93, 2 aprile 2002; Grande Camera, *Partito Socialista e altri c. Turchia*, n. 21237/93, 25 maggio 1998; Grande Camera, *Partito Comunista Unito di Turchia e altri c. Turchia*, n. 19392/92, 30 gennaio 1998.

una esigenza concreta e pressante da valutare rigorosamente caso per caso ai fini della proporzionalità dell'ingerenza statale a fronte di ragionevoli e sufficienti motivi.

Tuttavia, traguardando il *Parteiverbot*, una certa concreta tendenza tedesca a trasferire la protezione della democrazia dall'ambito normativo a quello convenzionale era del resto già affiorata nella seconda metà degli anni Novanta del secolo scorso a fronte della significativa crescita, alle elezioni per il rinnovo delle Assemblee legislative di diversi *Länder*, de "I Repubblicani" (*Die Republikaner*, REP), movimento politico eversivo di estrema destra e di matrice neonazista.

Infatti, dopo la riunificazione tedesca del 1990, l'ex partito al governo nella Germania Orientale, e cioè il "Partito Socialista Unitario della Germania" (*Sozialistische Einheitspartei Deutschlands*, SED), si reinventò prima come Partito del Socialismo Democratico (*Partei des Demokratischen Sozialismus*, PDS) e poi nel 2005 come Partito della Sinistra (*Die Linkspartei*, PDS) onde avviare la fusione con il nuovo gruppo "Lavoro e Giustizia Sociale – L'Alternativa Elettorale" (*Die Linke*) che era contemporaneamente emerso. Dapprima, gli altri partiti politici tedeschi rigettarono qualsivoglia cooperazione con quest'ultimo, ma poi presero in considerazione la possibilità di formare una coalizione con il PDS a livello federale nel 2005 e nel 2013, mentre a livello statale si formarono i cd. Governi rosso-viola in forza delle coalizioni con i socialdemocratici (*Sozialdemokratische Partei Deutschlands*, SPD). Quindi, una ferma messa al bando da forme di cooptazione politica non dovrebbe includere anche il movimento di sinistra *Die Linke*, laddove dovesse prospettarsi l'esigenza di un suo coinvolgimento nel Governo federale.

Ma è con le elezioni politiche federali del 2005 che la *conventio ad excludendum* appare assurgere a rilevante regola non scritta del sistema politico-costituzionale tedesco, similmente a quanto avvenuto in Italia nelle prime quattro decadi repubblicane. Infatti, a fronte dei risultati del voto che impedivano tanto il riproporsi, al *Bundestag*, dell'uscente maggioranza di governo rosso-verde fra l'SPD ed "I Verdi" (*Die Grünen*), quanto la formazione di una maggioranza di centrodestra fra Cristiano-democratici della CDU-CSU ed i Liberali dell'FDP, e dinanzi al buon risultato elettorale ottenuto dal *Linkspartei* – formazione politica d'estrema sinistra ritenuta unanimemente antisistema per la confluenza in essa degli ex comunisti del PDS, partito erede del regime filosovietico dell'ex DDR –, tutti i partiti costituzionali hanno rifiutato di formare una maggioranza parlamentare che includesse la *Linke* e s'è arrivati alla formazione di un governo di *Grosse Koalition* fra Socialdemocratici e Cristiano-democratici che però governa nei *Länder* di Brema e Meclemburgo-Pomerania Anteriore, rispettivamente dal 2021 e 2023, in coalizione con Socialdemocratici e Verdi.

Al contrario e per certo, la *conventio ad excludendum* opera nei confronti dei partiti di destra, a partire dai citati populistici de "I Repubblicani" che però a loro volta hanno istituito un cordone sanitario nei confronti del "Partito Nazionaldemocratico di Germania" (*Die Heimat*) quale epigono del Partito Nazionalsocialista

del III Reich, peraltro da ultimo oggetto della prima decisione costituzionale d'esclusione dal finanziamento pubblico¹¹² in virtù della citata riforma del 2017, in quanto non solo professa obiettivi anticonstituzionali ma è anche attivo contro l'ordinamento costituzionale liberaldemocratico¹¹³.

Sulla falsariga, appare rilevante che dal 2013, i maggiori partiti presenti nei Parlamenti, federale e statali, hanno rigettato qualsivoglia ipotesi di coalizione con il partito populista in costante crescita¹¹⁴ “Alternativa per la Germania” (*Alternative für Deutschland*, AfD), a fronte delle sue note posizioni politiche di estrema destra, tale per cui con *Die Linke* è assoggettato ad uno stretto monitoraggio da parte dell'*intelligence* tedesca e dell'Ufficio federale per la protezione della Costituzione (*Bundesamt für Verfassungsschutz*, BfV).

Tuttavia, occorre notare come la *conventio ad excludendum* nei confronti del gruppo parlamentare federale di AfD appare giustificata e direttamente proporzionale all'evidente eccesso del suo orizzonte ideologico-programmatico rispetto ai valori ideali sostenuti da tutte le altre forze politiche rappresentate nel Parlamento berlinese. Senonché, la dottrina ha puntualmente segnalato come le soluzioni finora attuate onde arginare le sue spinte destabilizzatrici appaiono lungi dall'essere giuridicamente convincenti¹¹⁵. Le ultime due legislature federali risultano infatti caratterizzate da plurime forzature interpretative e procedurali delle regole del diritto parlamentare nonché dal travolgimento di principi convenzionali, usi e prassi, da parte della maggioranza e degli altri partiti d'opposizione, con il tanto malcelato quanto maldestro fine di limitare il concorso del gruppo AfD all'organizzazione ed ai lavori dell'Assemblea e delle Commissioni¹¹⁶. Ma non solo, poiché in tal caso la *conventio ad excludendum* risulta del tutto assolutizzante, mirando ad elevare un cordone sanitario totale attorno al movimento – un autentico paria del Parlamento tedesco –, che trascende nel sistematico ostruzionismo nei suoi confronti laddove escluso da qualsivoglia consultazione ed iniziativa¹¹⁷ e non già solo concretamente da qualsiasi incarico apicale nell'organizzazione del *Bundestag*, *id est* Presidenza e direzione di una o più Commissioni. In materia è pure intervenuto il Tribunale costituzionale federale, su ricorso dello stesso partito all'indice, che ha rigettato la doglianza¹¹⁸ pur rilevando una contraddizione insanabile nelle norme regolamentari del *Bundestag*¹¹⁹, che, se da un lato stabiliscono la rappresentanza di ogni gruppo con almeno un vice-

¹¹² Tribunale costituzionale federale (BVerfG), 23 gennaio 2024 - 2 BvB 1/19.

¹¹³ Cfr. G. DELLEDONNE, *Democrazia militante, ma non troppo. Niente finanziamento pubblico al partito neonazista Die Heimat*, in *Quaderni costituzionali*, 2024, 2, pp. 427-431.

¹¹⁴ Cfr. W.J. PATZELT, *The Emergence of a New Cleavage in German Political Society and the Rise of the “Alternative für Deutschland” (AfD)*, in *Federalismi.it*, n. 24, 2018, pp. 1-9.

¹¹⁵ Cfr. A. ZEI, *Le regole e le deroghe nel diritto parlamentare tedesco: la “conventio ad excludendum” nei confronti del gruppo di “Alternativa per la Germania” (AfD)*, in *Nomos*, n. 3, 2021, pp. 1-39.

¹¹⁶ Cfr. A. ZEI, *Sulla sindacabilità delle norme del regolamento del Bundestag: in margine all'esclusione del gruppo parlamentare “Alternativa per la Germania” dalla Presidenza dell'Assemblea*, in *Nomos*, n. 1, 2022, pp. 1-54.

¹¹⁷ Cfr. F. RUHOSE, *Die AfD im Deutschen Bundestag. Zum Umgang mit einem neuen politischen Akteur*, Springer, Wiesbaden, 2019, p. 8.

¹¹⁸ Tribunale costituzionale federale (BVerfG), 22 marzo 2022 - 2 BvE 2/20 e 2 BvE 9/20.

¹¹⁹ Art. 2, regolamento del *Bundestag* (BT-GO).

presidente, dall'altro lato prescrivono il metodo della libera elezione da parte dell'assemblea¹²⁰, *id est* senza vincolo di risultato e dunque candidamente legittimando la sovversione della prassi che assicurava la presenza di ogni forza politica nell'organo di vertice dell'assise.

Ancora, appare significativo che la stessa Corte di Karlsruhe ha rigettato con motivazioni piuttosto fumose¹²¹, in presenza di evidenti vuoti normativi, gli ulteriori ricorsi proposti dalla stessa AfD avverso il fermo diniego dei restanti gruppi ad acconsentire alla sottoscrizione ovvero all'adesione successiva ad un ricorso di costituzionalità avverso la legge sui partiti politici¹²². Di fatto, lo stesso Tribunale costituzionale federale in sede di *saisine parlementaire* appare implicitamente “partecipe” dell'azione escludente del citato gruppo con ogni effetto non già solo sull'imparzialità del collegio ma anche e soprattutto sull'indebolimento della qualificazione del Parlamento quale suprema e sacramentale sede di composizione dei conflitti tra le forze politiche. Conflitti che, se assumono anzitutto una natura prettamente politica, dovrebbero essere decisi con argomentazioni ficcanti e convincenti dalla Consulta federale onde evitare che le richieste dell'additato gruppo siano sistematicamente respinte in virtù della mera logica maggioritaria (*rectius*, di una strettissima messa in quarantena eretta da tutti i restanti partiti dell'arco costituzionale).

In tal modo si pone in lecito e radicale dubbio la particolare concezione del Parlamento tedesco quale sede non solo d'integrazione e mediazione ma anche e soprattutto di “normalizzazione” dei partiti politici da cui ne consegue totale mortificazione dell'assise, eccedendo lo stesso concetto di convenzione *ad excludendum* di una certa forza politica dotata di rappresentatività parlamentare ma in alcun modo “gradita”¹²³.

Peraltro, da ultimo, il Tribunale di Karlsruhe, pur rigettando un ulteriore conflitto di attribuzione sollevato da AfD circa il riparto delle cariche di Presidente di Commissione da cui era stata di fatto esclusa, ha ribadito il diritto dei deputati e dei gruppi ad una «interpretazione equa e leale del regolamento del *Bundestag*», per quanto dallo scrutinio non emergesse una violazione lampante e quindi manifestamente incostituzionale¹²⁴. Tuttavia, proprio lo sviluppo di tale sedimento giurisprudenziale che trova origine in anteriori pronunce, non già relative alla *conventio ad excludendum* nei confronti di AfD, appare potenzialmente foriero di un futuro più pregnante sindacato sull'organizzazione dei lavori parlamentari

¹²⁰ Cfr. A. ZEI, *Germania. Le manovre espansive in Germania in tempo di crisi: il Tribunale costituzionale federale si pronuncia sui vincoli di cassa e di forma*, in *Nomos*, n. 3, 2023, pp. 8-9 e ID., *Germania. In attesa che il Tribunale costituzionale federale si pronunci sulle regole del gioco democratico*, in *ivi*, n. 2, 2023, pp. 8-9.

¹²¹ Cfr. A. ZEI, *Ancora sulle contraddizioni di un “Parlamento che si difende” dalle forze politiche anti-sistema*, in *Nomos*, n. 3, 2020, pp. 1-8.

¹²² Tribunale costituzionale federale (BVerfG), 3 novembre 2020 - 2 BvF 2/18.

¹²³ Cfr. A. ZEI, *Germania. La tormentata ricerca di un giusto equilibrio tra principi nella legislazione elettorale tedesca*, in *Nomos*, n. 1, 2023, p. 12.

¹²⁴ Tribunale costituzionale federale (BVerfG), 18 settembre 2024 - 2 BvE 10/21.

federali potendo porre un argine costituzionale ai sistematici e ferrei cordoni sanitari opposti al movimento di estrema destra. Il tutto per quanto non s'esclude un'ampia riforma del regolamento del *Bundestag* tesa ad imporre l'elezione a maggioranza assoluta del Presidente nonché superare la composizione plurale finora prescritta per i Vicepresidenti d'assemblea, sempre disattesa a scapito di AfD¹²⁵.

Inoltre, sempre con riguardo al caso tedesco, occorre notare come gli esiti politici favorevoli all'AfD nelle elezioni dell'ultimo lustro negli specifici sei *Länder* orientali – prima o seconda forza salvo che nella Camera dei deputati (*Abgeordnetenhaus*) di Berlino – nonché, sia pur in misura minore, in quelli occidentali di Baden-Württemberg e Baviera, appaiono a loro volta fortemente influenzare non già solo il livello regionale ma financo quello federale.

Anzitutto, a proposito di forzature della prassi valga quanto avvenuto nei vari *Länder* laddove il blocco di partiti antifascisti ha sottoscritto il patto del “cordone democratico” per impedire all'AdF di entrare non solo nel governo ma financo di ottenere le cariche istituzionali apicali a partire dalla presidenza del rispettivo *Landtag* e relative Commissioni. Infatti, per formare un nuovo esecutivo, i partiti moderati devono necessariamente confrontarsi con uno dei due sopra citati partiti *outsider*, ovvero *Die Linke* e proprio AfD. Potenzialmente, per i cristiano-conservatori della CDU, l'avere accettato l'appoggio esterno del partito di sinistra ai fini del governo della Turingia onde contrastare l'AfD quale forza di maggioranza relativa, attraverso la nascita dell'inusuale coalizione minoritaria “mora di rovo” (*Brombeerkoalition*) fra CDU, SPD e l’“Alleanza Sahra Wagenknecht – Ragione e Giustizia” (*Bündnis Sahra Wagenknecht – Vernunft und Gerechtigkeit*, BSW) che raccoglie dissidenti di sinistra, potrebbe anche generare una futura riconsiderazione del loro veto nei confronti di *Die Linke* a livello federale¹²⁶. Al tempo stesso, sebbene una collaborazione tra CDU ed AfD sia ufficialmente esclusa a causa della potenziale anticostituzionalità dell'AfD, in sede di formazione del governo regionale della Sassonia s'è effettivamente assistito ad un isolato tentativo di apertura all'estrema destra quale secondo partito del *Land* in forza di un'insolita lettera aperta di sei esponenti locali della CDU onde dialogare anche con AfD per il governo regionale¹²⁷. Tuttavia, l'iniziativa è abortita in forza della successiva espressa decisione del direttivo regionale della CDU di preferire l'avvio di negoziati con la sinistra populista dell’“Alleanza Sahra Wagenknecht”, poi peraltro falliti. Il risultato è stata la formazione di un governo di aperta minoranza CDU-SPD che di volta in volta dovrà ottenere il sostegno degli altri gruppi del *Landtag* al fine dell'approvazione dei singoli

¹²⁵ Cfr. A. ZEI, *Il sindacato di costituzionalità sulla legge elettorale: un vistoso revirement nella giurisprudenza del “Bundesverfassungsgericht”*, in *Nomos*, n. 2, 2024, pp. 8-9.

¹²⁶ Cfr. A. ZEI, *“Vertrauensfrage”: il Bundestag revoca la fiducia al cancelliere Olaf Scholz e la Germania si avvia verso un voto colmo di incertezze*, in *Nomos*, n. 3, 2024, pp. 8-10.

¹²⁷ La lettera aperta avente titolo «Wir müssen auch mit der AfD reden!» è reperibile in *The European. Das Debatten-Magazin*, 9 ottobre 2024.

provvedimenti, restando in ogni caso esclusa AfD. Parimenti, AfD è stata del tutto esclusa da incarichi e titolarità di governo anche nei restanti Parlamenti dei *Länder* orientali di Brandeburgo, Meclemburgo-Pomerania Anteriore e Sassonia-Anhalt, ove costituisce la seconda forza politica al pari della citata Sassonia.

Infatti, particolarmente, è stato grazie ad un ricorso al Tribunale costituzionale regionale turingiano che gli altri partiti hanno potuto proporre un'interpretazione alternativa alla prassi che rimette al partito di maggioranza relativa il titolo a proporre per primo un candidato a Presidente del Parlamento, cosicché anche gli altri gruppi hanno potuto indicare un nome¹²⁸, poi eletto. Identico esito negativo ha avuto nel Brandeburgo un altro ricorso a tema dell'esclusione dei rappresentanti dell'AfD dalla Commissione parlamentare per il controllo sulle attività dei servizi del *Land* per la tutela costituzionale (*Landesamt für Verfassungsschutz*)¹²⁹. Di fatto, sulla scia della giurisprudenza della Corte federale in relazione a Presidenza e Commissioni del *Bundestag*, la mera garanzia del potere di proposta dei parlamentari d'opposizione è sufficiente ad assicurare la tutela delle minoranze a prescindere dall'esito dell'elezione. L'interpretazione appare capziosa e lascia ampiamente perplessi, vieppiù laddove nel caso del Brandeburgo si tratta di una Commissione di controllo in cui dovrebbe essere assicurata la presenza di tutti i gruppi minoritari. Ancora, in Baviera, ove l'AfD è il terzo partito, s'è provveduto ad una duplice mirata riforma regolamentare in tema d'elezione delle Presidenze delle Commissioni parlamentari passando al metodo D'Hondt che favorisce le *Fraktion* maggiori mentre discutibilmente la delicata Commissione di controllo sui servizi segreti è stata riservata ai gruppi di maggioranza¹³⁰, in elusione del principio generale che assegna alle minoranze la presidenza degli organi aventi funzioni di garanzia. Infine, risulta emblematico che in Baden-Württemberg l'AfD sia stato pure escluso dalla partecipazione da un istituto del tutto extra-assembleare rispetto al *Landtag* qual è l'ente in tema di educazione civica e formazione politica alla cittadinanza (*Landeszentrale für politische Bildung*). L'ulteriore discendente vertenza avanti al relativo Tribunale costituzionale regionale di Stoccarda s'è ancora rivelata infruttuosa in quanto la mancata elezione di un rappresentante AfD – quinta forza del Parlamento regionale – non viola il diritto alla parità di trattamento dei gruppi parlamentari stante l'assenza di un formale obbligo di rappresentanza proporzionale¹³¹.

La massiva coalizione degli altri partiti contro l'AfD nei citati *Länder* appare quindi una sorta di test della maturità delle forze democratiche tedesche, sia pure a livello sub-statale. Tuttavia, ad onta del ridetto

¹²⁸ Tribunale costituzionale della Turingia (*ThürVerfGH*), 27 settembre 2024 - 36/24.

¹²⁹ Tribunale costituzionale del Brandeburgo (*VfGBbg*), 6 settembre 2023 - 78/21.

¹³⁰ Modifiche agli artt. 15, 23, 27 del Regolamento del *Bayerischen Landtag* in tema d'elezione delle Presidenze delle Commissioni e introduzione dell'art. 37a per la scelta dei vertici della Commissione sui servizi segreti.

¹³¹ Tribunale costituzionale del Baden-Württemberg (*VerfBW*), 5 febbraio 2024 - 1 GR 21/22. Cfr. A. ZEI, *Garanzie contro-maggioritarie e minoranze politiche anti-sistema*, in *Nomos*, n. 1, 2024, p. 7.

portato ostruzionistico al movimento, nulla a priori esclude che proprio gli esponenti della CDU collaborino informalmente e sotto traccia con AfD a livello sub-regionale, per l'effetto così solo dissimulando lo sdoganamento del movimento di estrema destra e quindi restando attenuata la totalizzante *conventio ad excludendum* opposta nei suoi confronti¹³².

Peraltro, sul piano federale, a dimostrazione dell'evidente connotato strettamente politico di un impulso ricorrente, la crisi e caduta del claudicante Governo “semaforo” (*Ampelkoalition*) SPD-Liberali-Verdi a guida Scholz¹³³ ha riacceso l'iniziativa *evergreen* per mettere al bando l'AfD attraverso la presentazione al *Bundestag* di una mozione per portare il partito di ultradestra davanti al Tribunale costituzionale, quantomeno al fine di privarlo del finanziamento pubblico¹³⁴. Un tornante storico apparentemente non agevole per la Germania laddove con le legislative del 2025 l'AfD è certificato quale seconda forza politica del Paese ed i tentativi di sua riconduzione allo stretto quadro liberaldemocratico appaiono peregrini con discendente irredimibilità delle sue idee. Resta da vedere quanto il reiterato assolutizzante ricorso alla mera *conventio ad excludendum* onde isolarlo massicciamente potrà sterilizzare ovvero ridurre nel tempo il suo consenso elettorale, sino quasi a fare qualsivoglia “acrobazia” istituzionale per la sua esclusione dal gioco politico ed a fronte del “soccorso” operato dal giudice costituzionale di Karlsruhe che ad oggi ha di fatto sempre ritenuto il cordone sanitario pienamente giustificato dalla guarentigia dell'insindacabilità del voto parlamentare.

Al contrario resta l'opzione di valersi all'*estrema ratio* della “liquidazione” a mezzo del *Parteiverbot* che peraltro il Tribunale costituzionale potrebbe forse non avallare, pur ad onta del consenso che il partito riscuote, e con imprevedibili esiti discendenti sul corpo elettorale e di riflesso sul sistema democratico fino al deleterio cd. “effetto contrario” in presenza di rigetto dell'istanza, come puntualmente annotato dall'*ex* giudice costituzionale Papier¹³⁵.

All'opposto dell'AdF cresciuto esponenzialmente di consensi, valga il caso del Partito Pirata tedesco (*Piratenpartei*) che è apparso invece come un'alternativa anti-*establishment* tanto di forte impatto mediatico quanto di breve durata. Più recente, nell'insieme dei gruppuscoli sovversivi rimossi nel tempo in Germania, è stato invece l'effettivo scioglimento, in forza della sopra citata normativa sulle associazioni, con ordinanza del Ministero degli Interni, del gruppo affine al nazionalsocialismo *Combat 18 Deutschland*¹³⁶,

¹³² Cfr. A. GATTI, *La formazione del nuovo Governo in Turingia e la tenuta della “conventio ad excludendum”: le possibili prospettive sul piano federale*, in *Federalismi.it*, n. 22, 2019, pp. 1-9.

¹³³ Cfr. A. ZEI, “*Vertrauensfrage*”: il *Bundestag* revoca la fiducia al cancelliere Olaf Scholz, cit., pp. 1-6.

¹³⁴ Mozione del 13 novembre 2024, n. 20/13750, in tema di «avvio di una procedura per determinare l'anticostituzionalità di “Alternativa per la Germania” ai sensi dell'articolo 21, paragrafi 2, 3 e 4 della Legge Fondamentale in combinato con la Sezione 13, numeri 2 e 2a e, Sezioni 43 e seguenti della legge sulla Corte costituzionale federale».

¹³⁵ Cfr. H. JAHBERG, J. MÜLLER-NEUHOF, *Ehemaliger Verfassungsgerichtspräsident Hans-Jürgen Papier: “Einen Verbotsantrag gegen die AfD halte ich für falsch”*, in *Tagesspiegel*, 13 gennaio 2024.

¹³⁶ Ordinanza del Ministero federale degli Interni, 23 gennaio 2020.

confermata in sede giurisdizionale amministrativa federale¹³⁷ stante che le attività dell'organizzazione risultavano effettivamente dirette contro l'ordine costituzionale.

A contrariis dei certamente emblematici casi francese e tedesco, nel quadro continentale europeo, risulta peraltro interessante pure l'esempio della Spagna ove si rinviene una democrazia solo limitatamente protetta, ad onta del trascorso autoritario a destra, laddove sussiste solo una formula impegnativa per il giuramento del Capo dello Stato monarchico nonché un sistema di doppia revisione costituzionale. Tuttavia, non può omettersi di ricordare che la *Ley orgánica dos partidos políticos* (LOPP) adottata in Spagna sin dal 2002 e fondata su una concezione garantista della protezione dell'ordinamento¹³⁸, potrebbe apparire come una via idonea alla tutela dell'ordinamento costituzionale nel pieno rispetto dei diritti politici fondamentali e nella loro salvaguardia da ogni abuso interpretativo ed applicativo.

La principale novità della ridetta legge è l'introduzione di un procedimento giurisdizionale, finalizzato allo scioglimento di quei partiti che collaborano con gruppi sovversivi che si propongano la distruzione della democrazia con la violenza (nel caso di specie il partito indipendentista basco *Batasuna*, poi disciolto a conclusione di una lunga attività d'indagine dopo la sospensione per un triennio)¹³⁹. In virtù di tale *iter* è possibile lo scioglimento di un partito politico da parte del Tribunale costituzionale su ricorso dell'esecutivo, solo ove sia incontestabilmente confermato da un procedimento della magistratura ordinaria il legame fra questo partito e movimenti terroristici o concrete condotte di sovversione violenta ed operativa dell'ordinamento costituzionale e dei suoi principi fondamentali¹⁴⁰. Tuttavia, restano ineludibili alcuni profili delicati relativi alla legge, in relazione alla legittimazione attiva del Parlamento nell'ambito del procedimento di scioglimento del partito, al soggetto incaricato di dichiararne l'anticostituzionalità (costituito da una sezione speciale del *Tribunal constitucional de España*), alle cause di scioglimento (che comprendono promiscuamente condotte dei singoli e l'operare del partito) ed agli effetti temporali della legge¹⁴¹. Sono così venuti alla ribalta i temi del diritto dei partiti, della compatibilità di un sistema di democrazia protetta con la Costituzione spagnola e della stretta opportunità politica di tali interventi¹⁴².

¹³⁷ Tribunale amministrativo federale di Lipsia (*Bundesverwaltungsgericht, BVerwG*), 21 settembre 2020.

¹³⁸ Legge organica 27 giugno 2002, n. 6, che ha superato la precedente legge organica 4 dicembre 1978, n. 54.

¹³⁹ Cfr. M. CHERCHI, *La nuova legge spagnola sui partiti politici: strumento di democrazia o atto incostituzionale?*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 2, 2003, pp. 865-874.

¹⁴⁰ In tema, cfr.: M. IACOMETTI, *Il difficile rinnovo del Tribunale costituzionale spagnolo e le "peripezie" della sua legge organica*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 1, 2011, pp. 294-304; D. NARDELLA (cur.), *La legislazione sui partiti politici in alcuni paesi dell'Unione Europea: Austria, Francia, Germania, Spagna*, Polistampa, Firenze, 2008; I. NICOTRA, *La nuova legge organica sui partiti politici in Spagna*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 139, 2003, pp. 91-98.

¹⁴¹ Cfr. P.P. SABATELLI, *La nuova legge organica dei partiti politici in Spagna*, in *Rivista di Diritto Costituzionale*, n. 1, 2002, 286-304.

¹⁴² Cfr. A. GRATTERI, *Come si protegge la democrazia? Il caso Batasuna e la Costituzione spagnola*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 4, 2002, pp. 1719-1724.

Peraltro, nel Paese iberico, a differenza di altre esperienze europee, nelle varie stagioni politiche succedutesi dal ritorno alla democrazia dopo la fine del Franchismo, non si registrano forme di cordoni sanitari all'interno della politica nazionale. Tuttavia, giova annotare come nella Comunità Autonoma della Catalogna i movimenti politici centralisti e contrari a maggiori forme d'autonomia come il "Partito Popolare" (*Partido Popular*, PP), sono stati talvolta esclusi da coalizioni di governo che vedono sistematicamente la presenza dei partiti regionalisti catalani. Trattasi di un esempio di *conventio ad excludendum* a livello di governo sub-statale che se *prima facie* riprende il caso dell'AdF nei *Länder* tedeschi, in realtà è ben diverso laddove fondata su mera convenzione finalizzata ad escludere dal governo regionale soggetti avulsi dalla tutela ovvero dal rafforzamento dell'aliquota autonomistica. Questo in ragione del fatto che in Spagna, accanto al notorio *cleavage* destra *vs.* sinistra, sussiste un'altra contrapposizione e cioè centralismo *vs.* regionalismo, con particolare attenzione alle tre Comunità Autonome storiche di Catalogna, Galizia e Paesi Baschi. Le forze regionaliste hanno infatti solitamente rappresentanti in numero adeguato nei Parlamenti regionali al fine di disporre della relativa maggioranza di governo della Comunità. Peraltro, tale circostanza, secondo alcuni osservatori, avvantaggerebbe la sinistra rispetto alla destra laddove meno rigida in punto d'autonomia regionale e questo spiega dunque anche la citata *conventio ad excludendum* anti-Popolari che si è più volte palesata in sede di formazione del Governo catalano¹⁴³. A loro volta, le rivendicazioni indipendentiste catalane dell'ultimo decennio culminate nel *referendum* sull'indipendenza del 2017 hanno fatto da sfondo all'investitura del socialista Sánchez a Presidente del Governo nel 2023, il quale non a caso è stato costretto a stringere accordi con i partiti indipendentisti catalani in cambio del loro appoggio alla nascita dell'esecutivo centrale¹⁴⁴. Del resto, la tradizionale avversione della destra iberica alle legittime aspirazioni autonomistiche catalane non giova certo al fine della razionalizzazione delle pretese indipendentistiche.

Ampliando infine la visione nel continente europeo emergono i casi di Austria e Norvegia ove si sono curiosamente verificati casi di *conventio ad excludendum* venute meno nel corso dei decenni, ma che meritano di essere in ogni caso attenzionate.

Nel Paese centroeuropeo, classificabile come democrazia limitatamente protetta in luogo della formula di giuramento del Governo e del rafforzato procedimento di revisione, tutti i partiti si sono sempre tradizionalmente rifiutati di collaborare con il "Partito della Libertà Austriaco" (*Freiheitliche Partei Österreichs*, FPÖ) a partire dalla svolta nazionalista del 1986 a guida Haider. Senonché, il cordone sanitario è venuto meno nell'anno 2000 allorquando è stato formato il Governo Schüssel I rimasto in vita per un

¹⁴³ Cfr. P. PASQUINO, *I partiti e la formazione del governo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4, 2023, p. 766.

¹⁴⁴ Cfr. G. DURANTI, *La questione indipendentista catalana tra autodeterminazione, secessione e nuovi accordi con il governo Sánchez*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 2, 2023, pp. 313-342.

quinquennio sino al 2005 ed un secondo governo con i liberali austriaci s'è avuto anche nel triennio 2017-2019.

Peraltro, a fronte delle posizioni antidemocratiche rese dal citato *leader* partitico, l'ingresso del FPÖ nella compagine di Governo – *rectius*, financo la sua prodromica ipotesi¹⁴⁵ – aveva determinato nel 2000 una ferma ed inusuale reazione dell'UE con una dichiarazione comune del Presidente portoghese di turno del Consiglio a nome di tutti i Paesi membri, salvo l'Austria, indicando potenziali misure politiche e diplomatiche¹⁴⁶. L'irritualità della presa di posizione assunta dal Governo eurounitario avanti al cd. caso Haider (e poi seguita da una risoluzione del Parlamento UE¹⁴⁷), che pure appariva astrattamente qualificarsi come un'indebita interferenza negli affari interni di uno Stato membro¹⁴⁸, è poi trascesa nella decisione di insediare una "commissione di saggi" al fine d'accertare lo stato della democrazia in Austria e quindi verificare il grado di affidabilità del Governo di Vienna in relazione ai comuni valori espressi in Europa in tema di diritti umani e l'evoluzione politica del partito di estrema destra giunto all'esecutivo. Il documento/rapporto degli esperti che ne è derivato non ha però espresso alcuna censura nei confronti del Governo austriaco ovvero di suoi componenti, limitandosi a suggerire la revoca delle misure adottate e quindi seco ritirate, salvo indicare la previsione di una sorta di procedura di preallarme¹⁴⁹, e non già di immediata sanzione, in futuri casi similari a quello austriaco, nel quadro dell'allora vigente art. 7 TUE. Lo spunto derivato dall'*affaire* Haider non è però caduto nel vuoto laddove effettivamente ripreso nel Trattato di Nizza, il quale ha introdotto all'art. 7, par. 1, TUE, la procedura di «allarme preventivo» (*early warning*), quale strumento di azione prodromica rispetto al mero accertamento della violazione, istituito poi trasfuso pure nel Trattato di Lisbona¹⁵⁰. La barocca iniziativa intrapresa a Bruxelles, che pure poteva ritenersi scontare un tasso politico con ogni discendente valutazione in punto di opportunità dell'azione¹⁵¹, ha quindi destato legittime perplessità laddove peraltro rimasta unica nel suo genere nella storia dell'UE. Tuttavia, giova rilevare come il quadro austriaco è stato connotato dal permanere, da un lato, di fluttuazioni storiche tra liberalismo, populismo e destra radicale e, dall'altro lato, di divergenze tra il FPÖ

¹⁴⁵ Cfr. L.S. ROSSI, *La "reazione comune" degli Stati membri dell'Unione europea nel caso Haider*, in *Rivista di diritto internazionale*, n. 1, 2000, pp. 151-154.

¹⁴⁶ Cfr. C. MARTINELLI, *Il "caso Haider"*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2000, pp. 462-465.

¹⁴⁷ Risoluzione del Parlamento europeo sui risultati delle elezioni legislative in Austria e la proposta di formare un governo di coalizione tra l'ÖVP (Partito popolare austriaco) e l'FPÖ (Partito austriaco della libertà), 3 febbraio 2000.

¹⁴⁸ Cfr. S. ANNIBALE, *Il caso Jörg Haider (nuovo scenario nelle relazioni europee?)*, in *Rivista della Cooperazione Giuridica Internazionale*, n. 5, 2000, pp. 75-79.

¹⁴⁹ Cfr. M. AHTISAARI, J. FROWEIN, M. OREJA, *Report*, Paris, 8 settembre 2000, p. 32 ss. Cfr. A. DUXBURY, *Austria and the European Union – The Report of the 'Three Wise Men'*, in *Melbourne Journal of International Law*, n. 1, 2000, pp. 169-174.

¹⁵⁰ Cfr. M. ARANCI, *La reazione dell'Unione europea alla crisi polacca: la Commissione attiva l'art. 7 TUE*, in *Federalismi.it*, n. 5, 2018, pp. 4-5.

¹⁵¹ Cfr. C. MARTINELLI, *Il documento dei tre saggi sullo stato della democrazia in Austria*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2001, pp. 230-234.

e l'altro partito populista “Alleanza per il Futuro dell’Austria” (*Bündnis Zukunft Österreich*, BZÖ), nel periodo successivo alla morte dello stesso fondatore Haider nel 2005¹⁵². A sua volta, le elezioni legislative del 2024 hanno restituito un quadro a maggioranza relativa dell’FPÖ, che non a caso ha avuto assegnata la Presidenza della Camera bassa (*Nationalrat*), di talché il nodo del cordone sanitario a tale movimento si è riproposto nel quadro della formazione del nuovo esecutivo. Tuttavia, i concreti tentativi dei restanti partiti onde formare una maggioranza che isolasse il FPÖ hanno generato mesi di stallo politico e incertezze sino al definitivo fallimento delle trattative per il conferimento da parte del Capo dello Stato dell’incarico per guidare il nuovo esecutivo proprio al *leader* del partito populista di estrema destra Kickl. Il rischio di una protratta ingovernabilità del Paese ha quindi generato l’impulso ad una, tanto ampia quanto insolita, coalizione tripartita tra popolari, socialdemocratici e centristi, che ha escluso dall’esecutivo il partito di estrema destra, maggioritario in Parlamento ma del tutto sgradito alle forze “istituzionali”.

Similare al caso austriaco è il quadro dei Paesi scandinavi nel contesto delle norme costituzionali, legislative ed elettorali pertinenti, ove s’identifica la comune emersione e affermazione del *Radical Right Populism* (RRP) ovvero dei partiti della destra radicale populista e dei loro sistemi. Tuttavia, una prima conclusione riguarda l’esistenza di alcune differenze significative tra i partiti radicali populistici e gli estremisti di destra. Un secondo effetto, in parte derivante dall’assunto precedente, riguarda la natura dei partiti radicali populistici antisistema ma non anche antidemocratici. In ogni caso, nei Paesi scandinavi i partiti populistici radicali, sebbene sostenitori di posizioni politiche intolleranti, sono legalmente accettati – a condizione ovviamente che non vengano commessi atti di rilievo penale come platealmente avvenuto nel citato caso greco di “Alba Dorata” –, con il risultato finale che il loro eventuale isolamento su iniziativa dei partiti tradizionali avviene esclusivamente dal punto di vista politico¹⁵³ ed in termini non assolutizzanti nel tempo.

Particolarmente, in Norvegia, Paese privo di alcuna disposizione a tutela della democrazia, tutti i partiti si sono sempre costantemente rifiutati di entrare in una coalizione di governo nazionale con il “Partito del Progresso” (*Fremskrittspartiet*, FrP), populista di destra, ma solo sino al 2013 con la nascita dell’alleanza di governo con il Partito Conservatore (*Høyre*) che si protrasse per un settennato complessivo. Mentre a livello locale il citato “Partito del Progresso” risulta collaborare con altri partiti, tra cui lo stesso “Partito Laburista” (*Arbeiderpartiet*, AP) di centrosinistra.

Ancora, permanendo in Scandinavia, si ricorda il caso della Svezia – a sua volta anch’essa con una Costituzione priva di disposizioni di protezione –, ove i partiti politici del *Riksdag* hanno adottato una

¹⁵² Cfr. M. MAZZA, *Partiti antisistema e “populismo alpino” in Austria*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 3, 2015, pp. 639-651.

¹⁵³ Cfr. M. MAZZA, *I partiti antisistema nei Paesi nordici, tra populismo e destra radicale*, cit., p. 72 ss.

tipica politica di rifiuto di cooperazione con i “Democratici Svedesi” (*Sverigedemokraterna*, SD) di estrema destra. Tuttavia, a livello comunale vi sono state molte eccezioni con la nascita di coalizioni di governo con il “Partito Moderato” ed i “Democratici Cristiani”. Nel 2019 è poi iniziata la progressiva ammissione del partito alla politica nazionale con l’avvio di negoziati per la formazione di esecutivi sempre con moderati e democristiani. La venuta meno totale del cordone sanitario a livello nazionale è poi ufficialmente datata novembre 2021, allorquando, a seguito di contrasti sulla legge di bilancio fra i due ridetti partiti principali, i Democratici Svedesi hanno ritirato il loro accordo di desistenza con il Governo, concordando e appoggiando la legge di bilancio dell’opposizione e così entrando a pieno titolo nella scena politica nazionale svedese.

La traiettoria scandinava, nonché quella austriaca, rispetto al rigido e formalistico caso tedesco, dimostrano quindi che, pur in assenza di disposizioni espresse a tutela della democrazia, insorgono tendenziali convenzioni escludenti dal Governo per i partiti dell’area populista ovvero estremista di destra le quali però appaiono interine e ben presto superate con la cooptazione della relativa forza nell’esecutivo anche a fronte della pressante esigenza d’assicurare governabilità al Paese di turno.

4. La *conventio ad excludendum* nei Paesi europei ex socialisti in un quadro di protezione della democrazia non necessariamente rivolto all’anticomunismo

La conclusione della nostra analisi nel quadro continentale europeo non può che soffermarsi sull’aspetto per cui la protezione dell’accesso all’esecutivo appare una rigida costante molto più nell’area *ex* socialista europea rispetto a quella occidentale. Il tutto pur inserito in un quadro partitico tipicamente volatile ed instabile¹⁵⁴ ed al netto dell’ascesa della forma di governo definita con un ossimoro quale “democrazia illiberale”¹⁵⁵ che unisce gradi sostanziali di democrazia ed illiberalismo (si citano i casi di Polonia, Serbia, Slovacchia, Slovenia ed Ungheria)¹⁵⁶ e per quanto tali regimi misti che fluttuano tra democrazia costituzionale ed autoritarismo oppressivo sfuggano ad una partizione dottrinarica condivisa¹⁵⁷.

¹⁵⁴ In tema, cfr.: A. SIKK, P. KÖKER, *Getting Volatility Right*, in ID. (cur.), *Party People: Candidates and Party Evolution*, Oxford University Press, Oxford, 2023, pp. 117-150; P. MARTIN, *Les dynamiques d’évolution des systèmes partisans occidentaux depuis 1945*, in *Nomos*, n. 3, 2019, pp. 2-7; S. GHERGHINA, *Party Organization and Electoral Volatility in Central and Eastern Europe: Enhancing Voter Loyalty*, Routledge, London-New York, 2015, *passim*; A. SIKK, *How Unstable? Volatility and the Genuinely New Parties in Eastern Europe*, in *European Journal of Political Research*, n. 3, 2005, pp. 391-412.

¹⁵⁵ Cfr. F. ZAKARIA, *The Rise of Illiberal Democracy*, in *Foreign Affairs*, n. 6, 1997, p. 24 ss.

¹⁵⁶ Cfr. G. KOVAČIĆ, *Illiberal Democracy as Revolutionary Action: The Case of the 2020–2022 Janša Government in Slovenia*, in V. JALUŠIČ, W. HEUER (cur.), *What Kind of Government? Rethinking Contemporary Forms of Government after the Break in Tradition*, Springer, Berlin, 2024, pp. 65-82 e T. DRINÓCZI, A. BIEN-KACAŁA, *Illiberal Constitutionalism in Poland and Hungary: The Deterioration of Democracy, Misuse of Human Rights and Abuse of the Rule of Law*, Routledge, London-New York, 2022.

¹⁵⁷ Cfr. R. TARCHI, *Le “democrazie illiberali” nella prospettiva comparata: verso una nuova forma di stato? Alcune riflessioni di sintesi*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 3, 2020, pp. 4155-4188 e G. D’IGNAZIO, *Le democrazie illiberali in prospettiva comparata: verso una nuova forma di Stato? Alcune considerazioni introduttive*, in *DPCE online*, n. 3, 2020, pp. 3863-3874.

Al fine della protezione democratica valgono soprattutto le impegnative formule di giuramento dei Capi di Stato per il mantenimento dell'unità nazionale o alla difesa della Costituzione e fermo restando il fatto che tale figura monocratica è meno spiccata nella dinamica generale dei sistemi di governo dei Paesi europei centro-orientali *ex* socialisti in rapporto ai modelli semipresidenziali tipici dei Paesi *ex* sovietici, salvo i tre Baltici¹⁵⁸.

Ancora, il controllo sulle finalità dei partiti accomuna tutte le esperienze costituzionali dell'Europa centro-orientale *ex* socialista con espresse norme sulla registrazione dei movimenti politici motivate dal duplice e concomitante fatto di superare il pregresso monopolio della rappresentanza e di realizzare «una sorta di democrazia protetta»¹⁵⁹, sicuramente in nuce e *sui generis* rispetto a quella tedesca ma quantomeno tesa a fissare limiti all'attività partitica affinché non possa trascendere nell'eversione dei rispettivi nuovi ordinamenti pluralistici, a tacer di deviazioni illiberali sino a creare un regime ibrido¹⁶⁰ come nel caso magiaro a partire dalla nuova Costituzione del 2011¹⁶¹. Fa eccezione la sola Bosnia-Erzegovina che di fatto detiene una peculiare “Carta costituzionale minima” approvata come allegato al Trattato di pace internazionale di Dayton/Parigi¹⁶². Un tipico esempio di Costituzione internazionalizzata¹⁶³, concordata in sede d'accordi armistiziali fra i tre Paesi e le etnie in conflitto sotto l'egida delle cinque Potenze mondiali che, per certi versi, quale modello di democrazia consociativa (ovvero *power sharing*), la rende non troppo dissimile dai casi relativi ad Irlanda del Nord e Macedonia del Nord con i relativi accordi intervenuti fra le due rispettive etnie locali in ultradecennale conflitto fra loro¹⁶⁴.

Nell'area *ex* socialista si potrebbe ipotizzare di rinvenire una qualche continuità con la “protezione totale” tipica del trascorso regime ma i “nemici” da combattere sono ben raramente citati espressamente, ricorrendo invece a fattispecie molto generali tese a tutelare la laicità dello Stato, il pluralismo, l'indipendenza, la separazione tra Stato e partiti ovvero il rifiuto di un'ideologia statuale. Così facendo la reazione al passato risulta rarefatta. Solo la Costituzione della Polonia richiama significativamente ed

¹⁵⁸ Cfr. S. CECCANTI, *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, Il Mulino, Bologna, 1997, p. 239 ss.

¹⁵⁹ Cfr. S. BARTOLE, *Riforme costituzionali nell'Europa centro-orientale*, Il Mulino, Bologna, 1993, p. 63.

¹⁶⁰ Cfr. P. KREKÓ, Z. ENYEDI, *Explaining Eastern Europe: Orbán's Laboratory of Illiberalism*, in *Journal of Democracy*, n. 3, 2018, pp. 39-51.

¹⁶¹ Cfr. A.L. PAP, *Fake History, Real Impositions on Constitutional Interpretation: the Case of Hungary's 2011 Constitution*, in *Percorsi costituzionali*, n. 2, 2019, pp. 385-407 e ID., *Democratic Decline in Hungary. Law and Society in an Illiberal Democracy*, Routledge, London-New York, 2018, *passim*.

¹⁶² Annesso 4 dell'Accordo Quadro Generale per la Pace in Bosnia-Erzegovina stipulato tra il 1° ed il 21 novembre 1995 nella base aerea USAF Wright-Patterson di Dayton, Ohio, USA e ratificato a Parigi il 14 dicembre 1995. Cfr. L. BENEDIZIONE, V.R. SCOTTI (cur.), *Twenty Years after Dayton: the Constitutional Transition of Bosnia and Herzegovina: Proceedings of the Conference*, LUISS Academy, Roma, 2017 e L. STARCEVIC SRKALOVIC, *The Democratization Process in post-Dayton Bosnia and Herzegovina and the Role of the European Union*, Nomos, Baden-Baden, 2010.

¹⁶³ Cfr. N. MAZIAU, *Le costituzioni internazionalizzate. Aspetti teorici e tentativi di classificazione*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 4, 2002, pp. 1397-1420.

¹⁶⁴ Cfr. L. BONIFATI, *Democrazie consociative e trattati di pace: un'analisi comparata di Bosnia-Erzegovina, Irlanda del Nord e Macedonia del Nord*, in *Federalismi.it*, n. 18, 2019, pp. 1-20.

esplicitamente il divieto per nazismo, fascismo e comunismo, ovvero ai loro «metodi» ed annesse «pratiche totalitarie»¹⁶⁵, alcunché nei restanti Paesi europei interessati dal cinquantennio di socialismo reale, ivi compresa la peculiare area *ex* jugoslava.

In rapporto a quanto avviene nei testi costituzionali più espliciti dei tre già citati Paesi europei occidentali, *id est* Germania, Grecia e Portogallo, se da un lato la condanna appare assolutamente bidirezionale, dall'altro lato, invece, tutto questo sembra corrispondere ad una sorta di “neo-verginità” dell'*ex* Partito Comunista locale che così sottolinea la propria svolta ideologico-culturale. In tal modo, la funzione dell'additare il nemico è tanto differente quanto sfumata rispetto al quadro occidentale. Infatti, se nelle disposizioni costituzionali di Germania, Grecia e Portogallo s'esprime il discredito della destra da parte delle altre forze politiche emerse dalla transizione alla democrazia, nell'area *ex* socialista sono gli stessi successori del Partito Comunista ad assumere posizione attivamente a favore della condanna dell'ideologia comunista, così rimarcando la discontinuità del proprio itinerario. Una sorta di auto-conferma della bontà della propria abiura dalle teorie marxiste.

In concreto, nel quadro delle forme d'esclusione dalla collaborazione politica nei Paesi dell'*ex* blocco socialista in Europa, spiccano certamente i casi dei tre Paesi baltici a partire da Estonia e Lituania che, non solo – al pari della Lettonia –, detengono espresse disposizioni costituzionali in materia di controllo sui fini partitici, ma sono anche pienamente qualificabili come democrazie protette viste le espresse formule di giuramento del Capo dello Stato e del Governo oltre ad una procedura di doppia (addirittura tripla in Lituania) revisione per la Carta costituzionale. Tuttavia, come avremo modo di vedere, in un quadro evolutivo appaiono d'interesse anche le esperienze ceca, polacca, romena e slovena, tutti Paesi con disposizioni di controllo sui fini partitici, ma per Polonia e Romania anche in tema di giuramento del Capo dello Stato e di revisione costituzionale (rispettivamente, doppia procedura ovvero limiti circostanziati).

Anzitutto, considerando i due Baltici settentrionali, i partiti che sostengono la comunità russa e cioè il “Partito della Costituzione” (*Konstitutsioonierakond*) ed il “Partito di Centro” (*Eesti Keskerakond*) in Estonia, nonché “Armonia” (*Sociāldemokrātiskā Partija “Saskaņa”*) ed “Unione russa” (*Latvijas Krievu savienība*, LKS) in Lettonia, sono stati radicalmente da sempre esclusi dalla partecipazione alle coalizioni dei rispettivi governi nazionali. Questo a fronte delle loro posizioni sul tema dell'occupazione sovietica dei Paesi baltici dal 1940 al 1990, nonché per intervenuti accordi di collaborazione con il partito “Russia Unita” che sostiene il Presidente-autocrate russo Putin, a maggior ragione a seguito dell'aggressione militare

¹⁶⁵ Art. 13, Cost. Polonia: «Sono proibiti i partiti politici e le altre organizzazioni i cui programmi si basano su metodi totalitari e sulle modalità di attività del nazismo, del fascismo e del comunismo, nonché quelli i cui programmi o attività proclamano l'odio razziale o nazionale, l'uso della violenza allo scopo di ottenere il potere o di influenzare la politica dello Stato ovvero prevedono la segretezza della propria struttura o appartenenza».

all'Ucraina del 2022. Resta tuttavia sullo sfondo anche il timore della loro ideologia di destra radicale che rappresenta le comunità russofone dei due Paesi baltici con la più elevata concentrazione di residenti frutto del trasferimento indotto di popolazione dalla Russia durante il regime sovietico onde pervenire ad un'autentica e malcelata sostituzione etnica nei due Paesi baltici. In materia basti rammentare che la Corte costituzionale lettone ha espressamente statuito l'illegalità dell'occupazione sovietica e per l'effetto che il Paese non è mai stato parte dell'URSS *de jure* come invece pure generalmente riconosciuto dalla comunità internazionale¹⁶⁶ (*sic!*).

Particolarmente, proprio in Lettonia, è solo grazie a maggioranze “acrobatiche” fra i restanti partiti filonativi che è stato possibile pervenire alla creazione degli esecutivi che si sono succeduti nei decenni successivi all'indipendenza stante la ferrea e vincolante *conventio ad excludendum* nei confronti dei due citati partiti della comunità russofona, “Armonia” – financo partito di maggioranza relativa dal 2011 – ed LKS¹⁶⁷. Peraltro, le ultime legislature lettoni sono state piuttosto turbolente con diversi casi di corruzione che hanno minato la stabilità del Governo tanto quanto la sua credibilità, portando alla perdita di consenso dello storico partito di governo “Unità” ed alla nascita del populista “Chi Possiede lo Stato? (*Kam pieder valsts?*, KPV). Se l'appartenenza della Lettonia all'Unione Europea non è messa in discussione da quasi nessuno dei principali partiti, se non in parte dallo stesso KPV, in materia di politica estera quello che preoccupa è la questione russa con il conflitto pendente e le sue possibili ricadute sull'area baltica di potenziale mira diretta moscovita. Anzi, potrebbe affermarsi che la convenzione escludente nei confronti del partito “Armonia” appare nei decenni essersi trasformata in una vera e propria prassi per come rigidamente applicata dai partiti dell'etnia lettone ai fini della formazione dell'esecutivo.

Senonché, giova ricordare che il cordone sanitario estone non è stato assoluto laddove si consideri che il “Partito di Centro” estone filorusso (ma non anche il “Partito della Costituzione”), ha brevemente partecipato a tre governi di coalizione nel 1995, 2002-2003 e 2005-2007, allorquando venne nuovamente posto in “quarantena” sino al 2016 laddove il principale esponente di tale partito è diventato *Premier* dell'Estonia, ponendo così fine a qualsivoglia *conventio ad excludendum* nei confronti dello stesso partito.

Infine, chiudendo il quadro baltico, anche in Lituania sussistono disposizioni costituzionali sul controllo dei fini partitici. In tal caso, a farne le spese è stato anzitutto il “Partito Comunista Lituano” (*Lietuvos komunistų partija*, LTSR) che però è divenuto un movimento del tutto isolato a livello nazionale per i meri nostalgici, dopo la fine dell'occupazione russo-sovietica e la riconquistata indipendenza. Un'altra *conventio ad excludendum* è stata vigente tra il 2002 e il 2006, allorquando tutti gli altri partiti si rifiutarono di rapportarsi con il partito nazional-conservatore “Ordine e Giustizia” (*Tvarka ir teisingumas*, TT) sia a livello

¹⁶⁶ Corte costituzionale della Lettonia, 29 novembre 2007, n. 2007-10-0102, punti 22-27 e 34. Cfr. K. KRŪMA, *EU Citizenship, Nationality and Migrant Status: An Ongoing Challenge*, Nijhoff, Leiden, 2014, p. 326.

¹⁶⁷ Cfr. L. FANTUSI, *Le elezioni in Lettonia del 6 ottobre 2018*, in *Nuovi Autoritarismi e Democrazie*, 4 novembre 2018.

nazionale che locale, ma lo stesso movimento è stato poi cooptato nella coalizione di governo nel 2012, a dimostrazione di una certa incoerenza e lassismo in punto d'implementazione del formale disposto costituzionale. A sua volta, tra il 2012 e il 2016, la *conventio* colpì il partito iperpopulista “Via del Coraggio” (*Drąsos Kelias*, DK) che però successivamente non ha più detenuto rappresentanti nel Parlamento nazionale (*Seimas*) di Vilnius. In Lituania, rispetto ai casi estone e lettone, non si registrano invece formazioni politiche della comunità russofona degne di nota, stante il minore insediamento di tale etnia. Infatti, il partito minore storicamente rappresentativo della minoranza russa, e cioè la “Unione dei Russi di Lituania” (*Lietuvos Rusų Sąjunga*, LRS), dal 2008 si è quasi sistematicamente coalizzato con il movimento conservatore della più numerosa comunità polacca “Azione Elettorale dei Polacchi in Lituania - Alleanza delle Famiglie Cristiane” (*Lietuvos Lenkų Rinkimų Akcija - Krikščioniškų Šeimų Sąjunga*, LLRA-KŠS), peraltro a sua volta entrato nelle maggioranze governative dal 2012 al 2020.

Similmente al caso lituano, in Repubblica Ceca il “Partito Comunista di Boemia e Moravia” (*Komunistická strana Čech a Moravy*, KSČM) è stato di fatto escluso da ogni possibile coalizione di governo a fronte di un forte sentimento anticomunista nella maggior parte dei partiti politici cechi, compreso il “Partito Socialdemocratico Ceco” (*Sociální demokracie*, SOCDEM). Tale politica a livello nazionale è però rimasta attiva fino al 2018, allorquando il KSČM ha sostenuto il Governo Babiš II, mentre a livello regionale il KSČM resta ancora escluso dalle coalizioni. Tra il 1992 e il 1998, nel periodo anteriore all'ingresso eurounitario, un cordone sanitario è stato attuato anche attorno al partito conservatore “Raggruppamento per la Repubblica - Partito Repubblicano di Cecoslovacchia” (*Sdružení pro republiku - Republikánská strana Československa*, SPR-RSČ), allorquando deteneva rappresentanti nel Parlamento ceco mentre successivamente è stato ridotto all'insignificanza non raccogliendo più alcun parlamentare.

Particolare ed ancora diverso è il caso romeno, palesemente qualificabile come democrazia protetta, a fronte della presenza di un controllo sui fini dei partiti, una formula di giuramento del Capo dello Stato con riferimenti protettivi della democrazia ed una revisione costituzionale vincolata a limiti circostanziati. Qui rileva l'isolato intervento della Corte di Strasburgo che ha dichiarato inammissibile il ricorso contro la Romania promosso dal Comitato di organizzazione e registrazione del Partito Comunista Romeno (*Partidul Comunist Român*, PCR), legittimando il diniego alla sua iscrizione nel registro dei partiti politici. Tuttavia, la sua richiesta era stata rifiutata dall'autorità giudiziaria nazionale in mera ragione dell'affinità ideologica con il “vecchio” PCR guidato dal despota Ceaușescu¹⁶⁸, per quanto le condizioni in cui versava il PCR al momento della richiesta di registrazione, con un numero limitatissimo di iscritti e sotteso infimo consenso nel Paese, non apparivano tali da poter permettere l'attuazione del suo programma politico e,

¹⁶⁸ Corte EDU, sezione IV, *Comitato per l'organizzazione e la registrazione del Partito Comunista Romeno c. Romania*, n. 20401/15, 21 dicembre 2021.

dunque, da determinare un rischio imminente per la tenuta dell'ordinamento democratico romeno¹⁶⁹. Dunque, se la democrazia protetta romena risulta non avere ecceduto le regole convenzionali EDU nella sua azione escludente ai danni del Partito Comunista, il quadro conferma il Paese come una democrazia altamente protetta inserita in un sistema di governo semipresidenziale apparente.

Tuttavia, la ridetta decisione si pone quale contraria alla sopra citata giurisprudenza di Strasburgo. Si tratta infatti di una dottrina di difesa preventiva della democrazia sulla scorta dell'assunto per cui la difesa democratica di un progetto antidemocratico può essere legittimamente esclusa¹⁷⁰, che la Corte EDU aveva aperto nella decisione sullo scioglimento del Partito del Benessere turco (*Refah Partisi*, RP) sanzionato dalla relativa Corte costituzionale perché accusato di costituire un «centro di attività contrarie al principio di laicità» e di voler istituire un ordinamento basato sulla *sharia*¹⁷¹. Decisione peraltro adottata da una ristretta maggioranza della Corte di Strasburgo, a fronte di ben tre *dissenting opinion* sui sette giudici della Camera¹⁷² (pur nella successiva conferma all'unanimità da parte della Grande Camera)¹⁷³, il che impone di dubitare sulla proporzionalità tra le misure restrittive inflitte al partito rispetto all'obiettivo della tutela delle libertà democratiche¹⁷⁴. Fermo restando l'aspetto problematico della concreta ed oggettiva fissazione del limite superato il quale le forme di dissenso politico debbano ritenersi anticostituzionali ed incompatibili con i principi democratici¹⁷⁵, la pronuncia costituisce un significativo *overruling* rispetto alla precedente giurisprudenza della Corte EDU in materia di scioglimento di partiti politici nell'ordinamento turco laddove a fronte di movimenti sciolti per posizioni tese a ledere l'integrità della Repubblica di Ankara, la Corte aveva sempre rilevato la violazione dell'art. 11 della Convenzione EDU¹⁷⁶.

Da ultimo, occorre ricordare il caso della Slovenia nell'area *ex*-jugoslava ove pure sussistono forme di controllo sui partiti politici. Qui, i partiti liberali, di centrosinistra e di sinistra dichiararono, *de facto*, un

¹⁶⁹ Cfr. O. MAKIMOV PALLOTTA, *Democrazia protetta e forze politiche antisistema: il caso del Partito Comunista Rumeno (di nuovo) all'attenzione dei giudici di Strasburgo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3, 2022, pp. 1752-1762.

¹⁷⁰ Cfr. J.I. SOLAR CAYÓN, *En defensa de la democracia: los discursos antidemocráticos el Tribunal Europeo de Derecho Humanos*, in *Rivista internazionale di filosofia del diritto*, n. 4, 2012, pp. 519-561.

¹⁷¹ Corte costituzionale della Turchia, sentenza 16 gennaio 1998, n. 1. Cfr. M.H. YAVUZ, *Secularism and Muslim Democracy in Turkey*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009, pp. 62-73.

¹⁷² Corte EDU, sezione III, *Refah Partisi e altri c. Turchia*, nn. 41340/98, 41342/98, 41343/98, 41344/1998, 31 luglio 2001. Cfr. S. CECCANTI, *Anche la Corte di Strasburgo arruolata nella "guerra di civiltà"?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2002, pp. 81-83.

¹⁷³ Corte EDU, Grande Camera, *Refah Partisi e altri c. Turchia*, nn. 41340/98, 41342/98, 41343/98, 41344/1998, 13 febbraio 2003. Cfr. B. RANDAZZO, *Ancora sullo scioglimento del 'Refah Partisi' Turco: la Corte dei diritti non ci ripensa*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2004, pp. 173-174.

¹⁷⁴ Cfr. M. PARISI, *Il caso 'Refah Partisi': il principio di laicità alla prova della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Archivio giuridico Filippo Serafini*, n. 4, 2006, pp. 559-601.

¹⁷⁵ Cfr. G. FONTANA, *La tutela costituzionale della società democratica tra pluralismo, principio di laicità e garanzia dei diritti fondamentali. (La Corte europea dei diritti dell'uomo e lo scioglimento del "Refah partisi")*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1, 2002, pp. 379-394.

¹⁷⁶ Corte EDU, Grande Camera, *Partito Socialista e altri c. Turchia*, n. 21237/93, 25 maggio 1998; Grande Camera, *Partito Comunista Unito di Turchia e altri c. Turchia*, n. 19392/92, 30 gennaio 1998.

cordone sanitario contro il “Partito Democratico Sloveno” (*Slovenska demokratska stranka*, SDS) in ascesa di consenso, escludendolo dai negoziati di coalizione seguiti alle elezioni del 2018, a fronte delle reiterate prese di posizione xenofobe nonché per i supposti illegali finanziamenti stranieri ricevuti tramite i suoi media. Solo dopo la crisi di governo del 2020, il “Partito del Centro Moderno” (*Stranka Modernega Centra*, SMC), di ideologia social-liberale ed il “Partito Democratico dei Pensionati della Slovenia” (*Demokratska Stranka Upokojencev Slovenije*, DeSUS), hanno tuttavia superato la *conventio ad excludendum* formando una coalizione di governo a formula populista¹⁷⁷ con il ridetto SDS che si è protratta per un biennio¹⁷⁸. L’esperienza slovena di convenzione escludente per l’adesione all’esecutivo appare dunque piuttosto contraddittoria e momentanea e difettano pure esperienze simili nei restanti Paesi dell’ex Federazione jugoslava, al netto dei veti incrociati ai fini di governo fra partiti etnici che connotano tipicamente Bosnia-Erzegovina, Kosovo e Macedonia del Nord. La concreta esclusione appare frutto di contingenze interine e non solo vincolata dall’ideologia del movimento messo all’indice laddove è stata ritenuta quale causa d’esclusione anche il punto dell’illegale percepimento di finanziamenti esteri.

Dunque, nel quadrante europeo centro-orientale *ex* socialista, al netto dei casi estone e lettone in cui la *conventio ad excludendum* acquista tipici e duraturi connotati etnici antirussi, emerge un coacervo d’esperienze escludenti verso le aree politiche comunista, populista e conservatrice, piuttosto interine a fronte di movimenti sovente evanescenti e seco dissolti (o quasi) dalla scena partitica. A sua volta, la stessa citata giurisprudenza della Corte EDU – pur a fronte di qualche isolato *revirement* nei due specifici e citati casi del Partito Comunista Romeno e del Partito del Benessere turco –, attesta come, al fine dell’esclusione dal panorama politico, siano dirimenti gli aspetti pratici della partecipazione al movimento con relativo non irrilevante seguito ed impatto sociale. Dunque, *a contrariis*, si conferma la piena liceità di una lettura restrittiva delle stesse norme protettive della democrazia quali rapportate ai partiti politici ed alle loro finalità per come attentamente sposata anche nei *reasoning* del Tribunale costituzionale federale di Karlsruhe in punto di *Parteiverbot*. Ne consegue l’imprescindibile necessità in materia di scioglimento partitico di dare una risposta quanto mai proporzionata ad eventuali potenziali rischi per l’ordine liberal-democratico, tal per cui meri gruppuscoli partitici dall’insignificante riscontro in termini di proselitismo non potranno essere sciolti d’autorità, ferme eventuali sanzioni penali in presenza di fatti costituenti reato da parte degli aderenti. A maggior ragione ai fini dell’accesso all’esecutivo in cui la presenza di forze destabilizzanti – siano o meno strettamente qualificabili come antisistema ma munite di consenso elettorale significativo –, è all’evidenza pernicioso per la salute del sistema costituzionale.

¹⁷⁷ Cfr. F. ROSSI, *Il declino della democrazia nella Jugosfera tra elezioni e crisi sociali*, in *Nomos*, n. 2, 2020, pp. 32-35.

¹⁷⁸ Cfr. F. ROSSI, *Il fumo del fuoco russo-ucraino rischia di annebbiare le democrazie in crisi nella Jugosfera*, in *Nomos*, n. 1, 2022, pp. 36-37.

5. Per una conclusione sulla *conventio ad excludendum* tra protezione della democrazia e “governo degli sconfitti”

All’esito di una ricognizione quanto più possibile puntuale delle numerose esperienze di *conventio ad excludendum* esistenti a livello comparato europeo, unitamente al tentativo di relazionarli tra loro anche nel quadro di un discorso complessivo circa la “protezione della democrazia” (ed i suoi limiti), emergono alcuni spunti di riflessione onde tirare le fila del caleidoscopio di casi esaminati.

Ad onta del fatto che il lavoro possa apparire a tratti ridondante e si dipani in molti “sottotemi” attesa la numerosità ed eterogeneità delle esperienze politico-istituzionali esaminate, dagli esempi concreti nel continente europeo è anzitutto importante notare come l’uso della *conventio ad excludendum* possa avere implicazioni politiche e democratiche complesse. Se da un lato può essere vista come una strategia per proteggere valori democratici e contrastare ideologie considerate pericolose o estremiste, dall’altro lato può anche sollevare questioni riguardanti la rappresentatività politica e la libertà di partecipazione nel processo democratico. Pertanto, la sua applicazione richiede un attento e misurato contemperamento fra la salvaguardia dei principi democratici e la gestione delle minacce percepite dalla democrazia stessa.

Un dato di fatto appare fuori discussione e cioè che l’estremismo al potere rappresenta un pericolo tutt’altro che astratto, sia a livello mondiale che nella nostra esperienza costituzionale italiana nella sua incompiuta ed imperfetta transizione alla democrazia maggioritaria. Un pericolo che una matura società democratica potrebbe, e dovrebbe, prendere seriamente in considerazione, seguendo coerentemente la lezione della storia. Il punto chiave è che onde evitare le degenerazioni del parlamentarismo, con palese riferimento all’esperienza weimariana, si tratta anche di prendere atto della lezione storica politico-istituzionale dell’Europa fra le due guerre, la quale aveva insegnato come nel continente l’autoritarismo ed il totalitarismo erano figli della debolezza e non certo della forza del regime democratico¹⁷⁹. Del resto, la valutazione dell’opportunità e dell’efficacia della sospensione e dello scioglimento di partiti antisistema non è certamente secondaria e pone anche interrogativi sulle future possibilità di sottese soluzioni negoziali delle questioni politiche nei vari Paesi.

La democrazia si fonda sul principio cardine della sovranità popolare: il potere politico, nelle sue varie forme, deve riflettere la volontà espressa dal popolo attraverso il voto. Questo principio implica che il governo e le istituzioni debbano essere rappresentativi della maggioranza delle preferenze espresse dalla cittadinanza. Tuttavia, nella pratica politica, emergono spesso situazioni complesse che mettono alla prova questo ideale. Una di queste è la possibilità che un governo venga formato non dal partito che ha ottenuto la maggioranza relativa, ma da una coalizione di partiti sconfitti che, unendosi, riescono ad

¹⁷⁹ Cfr. A. BARBERA, C. FUSARO, *Il governo delle democrazie*, Il Mulino, Bologna, 1997, p. 116.

ottenere una maggioranza parlamentare sufficiente per governare. Questo fenomeno solleva interrogativi profondi sul senso e sul funzionamento della democrazia rappresentativa.

Se da un lato la possibilità di formare alleanze post-elettorali rientra nelle regole del gioco democratico e nel principio del parlamentarismo, dall'altro lato si rischia di generare una frattura tra la volontà popolare diretta e la dinamica politico-parlamentare. Il cittadino elettore potrebbe sentirsi “tradito” se vede che il partito che ha raccolto più voti viene escluso dal governo a causa di manovre politiche tra partiti minori. Questo scenario potrebbe alimentare un sentimento di sfiducia verso le istituzioni democratiche, facendo percepire il sistema politico come autoreferenziale e distante dalle effettive volontà del popolo con discendente scollamento fra Paese reale e Paese legale. Evidente il rischio di restringere la base sociale del sistema, se non financo di delegittimarne la democraticità e valga in tema l'emblematico precedente della fragile e destabilizzata IV Repubblica francese stante l'esclusione – unitamente anche alla volontaria auto-estromissione – delle cd. ali estreme dall'azione di governo.

La questione centrale, dunque, riguarda il confine tra la legittimità formale e quella sostanziale della rappresentanza democratica. Da un punto di vista strettamente costituzionale, un governo formato da una coalizione di partiti che insieme ottengono la maggioranza parlamentare è perfettamente legittimo. Tuttavia, da un punto di vista etico-politico, si potrebbe obiettare che un simile esito contraddice la volontà popolare espressa attraverso le urne, soprattutto se il partito vincitore, anche solo di maggioranza relativa, viene relegato all'opposizione nonostante il consenso ricevuto.

Ci s'interroga quindi se la democrazia rappresentativa debba adattarsi ad una logica puramente aritmetica, fondata sul gioco delle alleanze parlamentari, o se debba invece ricercare una maggiore coerenza con la volontà popolare emersa dal voto. Proprio la formazione di un “governo dei perdenti” potrebbe essere percepita come un segnale di debolezza del sistema democratico, o peggio ancora come una manipolazione del mandato elettorale da parte delle *élite* politiche. D'altra parte, escludere la possibilità di formare coalizioni post-elettorali potrebbe limitare la capacità di governare efficacemente in sistemi multipartitici ove il consenso è spesso parcellizzato.

La sfida, quindi, è trovare un equilibrio tra rappresentanza e governabilità, tra la volontà popolare e le dinamiche parlamentari. La democrazia, per funzionare pienamente, deve garantire sia il rispetto della volontà espressa dal corpo elettorale, sia la possibilità di costruire alleanze che consentano un governo stabile ed efficace. La soluzione potrebbe risiedere in una riforma dei meccanismi elettorali o in una maggiore trasparenza nei processi di formazione del governo, affinché il cittadino percepisca che il sistema politico rispetta realmente la volontà popolare, anche nei casi in cui le dinamiche parlamentari portano a risultati apparentemente contraddittori rispetto all'esito elettorale.

Nel dettaglio del panorama europeo, al netto di disposizioni costituzionali tese ad assicurare un controllo sui fini dei partiti, il tasso di vincolatività delle convenzioni escludenti appare, a ben vedere, estremamente variabile nei vari Paesi europei, se non in alcuni casi privo di un fondamento costituzionale a formale protezione della democrazia nonché a volte pure effimero e transeunte.

Tuttavia, non si può omettere di ricordare come il coacervo di *conventiones ad excludendum* che si staglia nel panorama continentale europeo deve fronteggiare due tanto dirimenti quanto acuti adagi per cui, da un lato, uno Stato democratico non può fare «nulla che violi la libertà degli uomini di darsi, se credono, un governo tirannico»¹⁸⁰ e, dall'altro lato, che «la democrazia non si protegge dalle forze nemiche a mezzo di norme giuridiche: se la democrazia muore nel cuore del popolo, nessuna forza “giuridica” potrà farla resuscitare»¹⁸¹. Non a caso, fior di scienziati della democrazia hanno ribadito che il sommo presidio della libertà si realizza con l'intimo radicarsi dei valori democratici nella coscienza dei cittadini¹⁸² risultando per l'effetto precaria l'utilità della *conventio ad excludendum* nei riguardi di un determinato movimento politico. Ferma la presenza degli anticorpi tesi a mantenere l'essenziale rispetto per la dignità ed i diritti umani, in una democrazia sana, il confronto e la discussione dovrebbero sempre essere aperti, anche con chi ha idee parecchio divergenti. Non a caso, la democrazia non è mai la mera vincita delle elezioni politiche, laddove al contrario si tratta di una metodologia fondata su un bilanciamento estremamente complesso che evolve nel tempo e di cui la macchina elettorale ed i suoi esiti sono solo uno *step*.

In assenza di un rigido quadro legale di democrazia protetta del singolo Paese in questione sulla falsariga tedesca, il patto escludente appare dunque piuttosto riconducibile ad un archetipo, variabile da Stato a Stato, della mera lotta politica nella forma della sterilizzazione dell'esecutivo da una forza partitica predeterminata in ragione di, pure talvolta interine, valutazioni d'opportunità politica. E se è vero che la democrazia si fonda sul principio fondamentale per cui la volontà del popolo deve essere ascoltata, ci si chiede quanto spazio sussista per esclusioni o barriere politiche ovvero addirittura per un “governo dei vinti” coalizzati nei confronti del partito maggioritario all'indice. Il rispetto per gli elettori dovrebbe sempre esigere il confronto con tutti i rappresentanti da loro eletti e solo attraverso una discussione sostanziale si possono smascherare eventuali pregiudizi e false soluzioni. Non a caso, in ultima analisi, la frapposizione di un cordone sanitario – ma si richiama pure la metafora del “muro antincendio”¹⁸³ – nei confronti di una certa forza politica, almeno fintanto che la sua azione non trascende nella violenza,

¹⁸⁰ Cfr. L. EINAUDI, *Maior et sanior pars, ossia della tolleranza e dell'adesione politica*, in *Idea*, n. 1, 1945, ora in E. ROSSI (cur.), *Il buongoverno. Saggi di economia e politica (1897-1954)*, Laterza, Roma-Bari, 2004, p. 85.

¹⁸¹ Cfr. P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Il Mulino, Bologna, 1984, p. 413.

¹⁸² Cfr. G. GUARINO, *Riflessioni sui regimi democratici*, in *Politica del diritto*, n. 1, 1991, p. 3 ss.

¹⁸³ Cfr. A. OLIVETTI, *Le elezioni tedesche del 2025: stabilità nonostante la polarizzazione e la frammentazione?*, in *Federalismi.it*, n. 6, 2025, VII e XV, che riprende la perentoria asserzione «*There's no room for firewalls*» del Vicepresidente USA Vance pronunciata alla LXI *Munich Security Conference* del 14 febbraio 2025 in aperta critica al modello tedesco della democrazia protetta.



risulta non del tutto conforme al principio del libero confronto tra le diverse anime politico-ideologiche, aggrava la divisione, incoraggia un'ulteriore radicalizzazione e non è sovente neppure integralmente compresa dall'elettorato.