

DEMOCRAZIA MILITANTE E DEMOCRAZIA APERTA: DUE MEMORIE STORICHE, DUE MODELLI COSTITUZIONALI*

MATTEO FRAU**

Il contributo ricostruisce il concetto di democrazia militante elaborato da Karl Loewenstein in risposta al fascismo come tecnica di sovversione delle democrazie. La memoria del fallimento della Repubblica di Weimar ha suggerito l'adozione del modello della democrazia protetta delineato dalla Legge fondamentale tedesca. In prospettiva comparata, l'alterità delle premesse storiche della Costituzione italiana ha condotto, nonostante la memoria "parallela" del regime mussoliniano, alla costruzione di una democrazia aperta. Il saggio si conclude esaminando la metamorfosi e l'espansione multilivello della nozione di democrazia protetta a fronte di nuove minacce e nuove forme di militanza democratica.

The article reconstructs the concept of militant democracy developed by Karl Loewenstein as a response to fascism as a technique for subverting democracies. The memory of the failure of the Weimar Republic prompted the adoption of the protected democracy model as established by the German Basic Law. From a comparative perspective, the distinctiveness of the historical premises of the Italian Constitution led, despite the "parallel" memory of the Mussolini regime, to the creation of an open democracy. The essay concludes by examining the metamorphosis and multi-level expansion of the notion of protected democracy in the face of new threats and new forms of democratic militancy.

SOMMARIO: 1. La democrazia militante secondo Loewenstein: un antidoto al fascismo come «tecnica politica». – 2. Dai difetti della Costituzione di Weimar ai correttivi della Legge fondamentale: il modello costituzionale della democrazia protetta. – 3. Brevi cenni alla storia parallela di un modello alternativo. La Costituzione italiana come “democrazia aperta”. – 4. Alcune note conclusive sull’espansione multilivello dell’odierna militanza democratica. Nuovi nemici della democrazia e nuove forme di protezione.

* Il contributo riprende, con lievi aggiustamenti, le riflessioni svolte dall'Autore in occasione dell'evento di presentazione di questo Fascicolo, tenutosi il 7 maggio 2025 presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Firenze.

** Professore ordinario di Diritto pubblico comparato presso l'Università degli Studi di Brescia.

1. *La democrazia militante secondo Loewenstein: un antidoto al fascismo come «tecnica politica»*. – Nel saggio del 1937 *Militant Democracy and Fundamental Rights*, Karl Loewenstein invoca la «democrazia militante» al fine di contrastare il fascismo inteso come «tecnica» di rovesciamento delle democrazie¹. Naturalmente il fascismo è anche un movimento politico. Anzi, per il costituzionalista tedesco di origine ebrea rifugiato negli Stati Uniti d'America, esso aveva ormai cessato di essere un «episodio isolato» nella storia di alcuni Stati europei ed era diventato, nella seconda metà degli anni Trenta del Secolo Breve, un «movimento universale» paragonabile, per capacità di diffusione, all'irresistibile ascesa del liberalismo dopo la Rivoluzione francese². Del resto, il fascismo era «l'autentico figlio dell'età delle meraviglie tecniche e delle masse emotive», facilmente persuadibili dalla ripetizione martellante di affermazioni grossolane e dalle ricostruzioni semplicistiche di problemi complessi³. Significativa era anche l'emersione di quella sorta di *Internazionale fascista* testimoniata non solo da alcune espressioni di fattuale amicizia politica tra i regimi autoritari, ma anche da un allineamento transnazionale delle «camicie multicolore», il quale poteva talora tradursi in forma di vera e propria cooperazione internazionale (si pensi al Patto Anticomintern 1936-1937)⁴.

Eppure, come si accennava, per Loewenstein «il fascismo non è un'ideologia, ma una tecnica politica»⁵. Il fascismo, altrimenti detto, «vuole solo comandare» («fascism simply wants to rule») e utilizza abilmente «la democrazia e la tolleranza democratica per farne strame», edificando una dittatura antidemocratica basata sulla violenza e sulla negazione dello stato di diritto⁶.

Il tallone d'Achille della democrazia, che viene sfruttato dalla tecnica fascista per sovvertirla, risiede in definitiva nel fatto che «le democrazie sono giuridicamente tenute a consentire la formazione e l'ascesa di partiti antiparlamentari e antidemocratici a condizione che questi conformino il loro profilo esteriore ai principi della legalità e del libero gioco dell'opinione pubblica»⁷. L'assunto del «fondamentalismo democratico» per cui la democrazia non potrebbe, senza rinnegare sé stessa, violare i diritti fondamentali dei nemici

¹ K. LOEWENSTEIN, *Militant Democracy and Fundamental Rights*, I-II, in *The American Political Science Review*, 1937, XXXI, 3, pp. 417-432, e 4, pp. 638-658; trad. it. *Democrazia militante e diritti fondamentali*, a cura di M. Croce, Macerata, 2024.

² Ivi, p. 15. Loewenstein, nel denunciare l'allarmante proliferazione degli autoritarismi, distingueva gli Stati propriamente «fascisti», contraddistinti dalla «dittatura monopartitica» (l'Italia, la Germania e la Turchia, cui si sarebbe aggiunta di lì a poco anche la Spagna dopo la vittoria di Franco nella Guerra civile), dagli «Stati autoritari monopartitici» (Austria, Bulgaria, Grecia e Portogallo) e «pluripartitici» (Ungheria, Romania, Jugoslavia, Lettonia e Lituania).

³ Ivi, p. 28.

⁴ La comune missione di «salvare la civiltà occidentale dal “caos” bolscevico» riusciva così a prevalere persino sullo sciovinismo tipico dei regimi fascisti. Ivi, p. 17.

⁵ Ivi, p. 27.

⁶ Ivi, p. 28.

⁷ Ivi, p. 29, ove l'A. osserva altresì: «Fino a poco tempo fa, il fondamentalismo democratico e la cecità legalista hanno voluto ignorare che il meccanismo della democrazia è il cavallo di Troia con cui il nemico fa ingresso in città».

della democrazia, fa sì che qualsivoglia opinione politica possa trovare libera espressione e qualsiasi partito politico possa accedere alle istituzioni della rappresentanza democratica, anche al fine di utilizzarle per screditare l'ordine democratico e minarlo alle fondamenta paralizzando la funzione di governo. Questo rischio viene accettato in virtù della «tollerante convinzione dell'ideologia democratica secondo cui alla lunga la verità è più forte della menzogna»⁸. Ma questa tollerante convinzione è solo un'illusione. Lo spiegherà magistralmente anche Hannah Arendt, ricordando come la dittatura totalitaria non si limita a pretendere l'obbedienza assoluta di (ex) cittadini privati di ogni libertà, ma, più ancora, distrugge il legame dell'individuo con la realtà impedendo il discernimento tra vero e falso⁹.

Dunque, la fiducia dell'ideologia democratica di poter prevalere sui totalitarismi grazie all'autoevidenza della verità che le sarebbe intrinseca – sia sul versante assiologico (come messaggio di libertà e giustizia) sia su quello metodologico (come tecnica della tolleranza) – è malriposta. Nella prospettiva di Karl Loewenstein la democrazia non deve essere affatto *tollerante*, bensì *militante*. Dato che il fascismo, secondo l'autore tedesco, è anzitutto una tecnica (più precisamente «una tecnica sostenuta dalle idee solo *ex post facto*»), esso può essere contrastato «solo con una tecnica simile»¹⁰. Donde un accorato appello alla democrazia militante.

Se è vero infatti che la democrazia *si fonda* sui diritti fondamentali, e anzi *si fonde* con essi, è altresì vero che il «fascismo ha dichiarato guerra alla democrazia»¹¹ gettandola in una sorta di *état de siège* permanente, cioè in una situazione che legittima la sospensione selettiva delle garanzie costituzionali a scopo “conservativo” dell'ordine democratico:

«Le democrazie europee si trovano in un virtuale stato d'assedio, il quale, anche nelle Costituzioni democratiche, implica la concentrazione dei poteri nelle mani del governo e la sospensione dei diritti fondamentali. Se la democrazia crede nella superiorità dei suoi valori assoluti rispetto all'opportunismo dei luoghi comuni fascisti, essa deve dimostrarsi all'altezza delle esigenze del momento e compiere ogni sforzo possibile per salvarli, anche a rischio e a costo di violare i suoi stessi principi fondamentali»¹².

⁸ Ivi, p. 28.

⁹ «Come il terrore, anche nella sua forma pretotale, semplicemente tirannica, distrugge tutti i legami fra gli uomini, così l'autocostrizione del pensiero ideologico distrugge tutti i legami con la realtà. La preparazione è giunta a buon punto quando gli individui hanno perso il contatto coi loro simili e con la realtà che li circonda; perché, insieme con questo contatto, gli individui perdono la capacità di esperienza e di pensiero. Il suddito ideale del regime totalitario non è il nazista convinto o il comunista convinto, ma l'individuo per il quale la distinzione fra realtà e finzione, fra vero e falso non esiste più». H. ARENDT, *The Origins of Totalitarianism*, New York, 1951; trad. it. *Le origini del totalitarismo*, Torino, 2009, p. 649.

¹⁰ LOEWENSTEIN, *Democrazia militante*, cit., p. 39.

¹¹ Ivi, p. 42.

¹² *Ibidem*.

La tragica esperienza della Repubblica di Weimar è per Loewenstein particolarmente significativa. La sua analisi non è incentrata – come quella di Carl Schmitt – sulla dittatura commissaria e sul ruolo del *Reichspräsident* quale custode della Costituzione; Schmitt, del resto, interpretava la dissoluzione del sistema parlamentare attraverso la chiave di lettura della contro-rivoluzione legale attuata dai partiti e dai movimenti di massa¹³. Loewenstein muove da una prospettiva radicale e per certi versi opposta, sottolineando l'esigenza di impedire ai partiti antisistema l'accesso all'agorà, alla rappresentanza parlamentare e, di qui, alla funzione di governo, nonché di limitare più a monte la libertà di opinione e di propaganda politica degli intolleranti, in quanto finalizzata a distruggere l'ordine costituzionale democratico.

Passando in rassegna le misure adottate dalle istituzioni weimariane per difendere la democrazia, Loewenstein descrive un «quadro sostanzialmente tragico dei metodi di lotta contro la sovversione: disimpegnati, esitanti, del tutto inefficaci»¹⁴. Tra di essi la legge per la protezione della Repubblica (*Gesetz zum Schutz der Republik*), approvata il 21 luglio 1922 in seguito all'assassinio di *herr* Rathenau nel giugno dello stesso anno e contraddistinta da una sistematica disapplicazione¹⁵. E un discorso analogo vale per il decreto di emergenza del 13 aprile 1932 sulla salvaguardia dell'autorità dello Stato (*zur Sicherung der Staatsautorität*) voluto dal Governo Brüning, che disponeva vanamente lo scioglimento delle organizzazioni di natura paramilitare del partito nazista, SA (*Sturmabteilungen*) ed SS (*Schutzstaffel*). Altrettanto tardive e inefficaci si erano rivelate le misure di *Uniformverbot*, relative al divieto di indossare in pubblico uniformi politiche.

Nulla poté fermare l'ascesa del nazismo in Germania. Le concause erano ovviamente molteplici ed eterogenee, a cominciare dagli effetti della Pace di Versailles – basti citare il Presidente del *Reichstag* Konstantin Fehrenbach, che nel maggio del 1919 ebbe a profetizzare: «Questo Trattato [...] è la perpetuazione della Guerra»¹⁶ –, ma alcune di esse erano annidate in difetti strutturali della democrazia weimariana come disegno giuridico-costituzionale: l'assenza di rimedi procedurali contro i mali del parlamentarismo, logorato dall'instabilità governativa e dallo spettro della *negative Mehrheit* dei partiti antisistema (maggioranza negativa materializzatasi nel voto di sfiducia dei nazisti del NSDAP e dei comunisti del KPD al Governo von Papen il 12 settembre 1932)¹⁷; l'inefficace realizzazione

¹³ C. SCHMITT, *Der Hüter der Verfassung. Beiträge zum Öffentlichen Recht der Gegenwart I*, Tübingen, 1931; trad. it. *Il custode della costituzione*, a cura di A. Caracciolo, Milano, 1981.

¹⁴ LOEWENSTEIN, *Democrazia militante*, cit., pp. 32-33.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ Cfr. H.A. WINKLER, *La Repubblica di Weimar*, Roma, 1998, p. 96.

¹⁷ Il voto fu poi dichiarato invalido, poiché il Cancelliere era in possesso di un decreto di scioglimento già firmato dal Presidente del *Reich*, ma Göring, al tempo Presidente del *Reichstag*, ignorò deliberatamente la cartella rossa con l'ordine di scioglimento che il Cancelliere aveva platealmente depositato sul banco della presidenza, consentendo che la votazione della mozione di sfiducia avesse

normativa del carattere formalmente rigido della Costituzione; da ultimo, ma non per importanza, l'assenza di strumenti di difesa appropriati a una democrazia vigile e militante.

2. *Dai difetti della Costituzione di Weimar ai correttivi della Legge fondamentale: il modello costituzionale della democrazia protetta.* – La memoria del catastrofico epilogo della Repubblica di Weimar è ben presente nei lavori preparatori della Legge fondamentale tedesca, specialmente nei dibattiti della Convenzione costituzionale di Herrenchiessee e del *Parlamentarischer Rat*. L'8 settembre 1948 il deputato socialdemocratico Carlo Schmid invocò «intolleranza nei confronti di chi vo[lesse] usare la democrazia per sopprimerla»¹⁸. Il 19 settembre, un altro deputato socialdemocratico, Walter Menzel, si unì all'appello in favore della costruzione di una vera democrazia militante: «non possiamo nuovamente accettare di far distruggere la democrazia dagli strumenti della democrazia»¹⁹. Il cristiano sociale Josef Schwalber dichiarò a sua volta che la Costituzione di Weimar, celebrata a suo tempo come fulgido esempio di avanzata democrazia costituzionale, aveva consegnato «ai nemici dello Stato gli stessi, se non addirittura maggiori diritti, che ai sostenitori della Costituzione»²⁰, aggiungendo, in perfetta aderenza alla tesi di Loewenstein, che «essa fu talmente liberale da offrire ai nemici della libertà e della democrazia la base per distruggerle entrambe per via legale»²¹.

Prima di esplorare il peculiare arsenale costituzionale che fa della Legge fondamentale di Bonn un caso paradigmatico di democrazia protetta, va sottolineato che nel vigente ordinamento tedesco la principale forma di protezione procedurale della democrazia dall'azione dei partiti antisistema è il suo carattere rigido. Affermazione, quest'ultima, che a prima vista potrebbe sembrare strana, dal momento che già la Costituzione tedesca del 1919, caduta sotto i colpi della famigerata Legge dei pieni poteri (*Ermächtigungsgesetz*), aveva rappresentato uno dei primi esempi di costituzione formalmente rigida, essendo modificabile con una maggioranza dei due terzi dei votanti nel *Reichstag* e quindi attraverso un procedimento di revisione molto più aggravato di quello previsto per l'approvazione della legge ordinaria²². Cionondimeno, la citata Legge dei pieni

luogo. Così, con 512 voti favorevoli, 42 contrari e 5 astenuti, il *Reichstag* sanciva, accompagnandola da uno «scrosciante applauso», la morte politica del Governo di Franz von Papen. Ivi, pp. 509-602.

¹⁸ H.A. WINKLER, *Il paradosso quale paradigma. Dalla Repubblica di Weimar alla lezione di Weimar*, in G.A. RUSCONI, H.A. WINKLER, *L'eredità di Weimar*, Roma, 1999, p. 74.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ *Ibidem*, in sintonia con LOEWENSTEIN, *Democrazia militante*, cit., p. 29: «Al fascismo, sotto forma di un partito politico giuridicamente riconosciuto, furono concesse tutte le opportunità offerte dalle istituzioni democratiche».

²¹ WINKLER, *Il paradosso quale paradigma*, cit., p. 74.

²² Ai sensi dell'art. 76 WRV, la modifica della Costituzione richiedeva il consenso dei due terzi dei votanti in presenza dei due terzi dei membri del *Reichstag*. La decisione del *Reichsrat*, invece, che si poteva pronunciare con la stessa maggioranza per proporre una modifica o per opporsi, non era vincolante, mentre era ammessa la modifica per referendum popolare a maggioranza degli elettori.

poteri del marzo 1933, voluta dal Cancelliere Hitler proprio per avviare la trasformazione della Repubblica in senso totalitario, era stata approvata (con 444 voti a favore e 94 contrari) in conformità alla procedura di revisione costituzionale, anche se in un clima di intimidazione generale. Il partito socialdemocratico (SPD) fu l'unico partito a votare compatto contro la Legge, mentre ai deputati comunisti del KPD era precluso votare in quanto arrestati o ricercati. I partiti moderati, il *Zentrumspartei* e il *Bayerische Volkspartei* (BVP) finirono invece per negoziare con i nazionalsocialisti la scellerata approvazione dell'*Ermächtigungsgesetz*, che, senza abrogare formalmente la Costituzione di Weimar, la riduceva a un involucro completamente svuotato, avviando così il processo di *Gleichschaltung*, ossia di "allineamento" delle istituzioni repubblicane al nazionalsocialismo. L'anno successivo Hitler poté varare la Legge sul Capo dello Stato del *Reich* tedesco (*Gesetz über das Staatsoberhaupt des Deutschen Reiches*) emanata il 1° agosto 1934, alla vigilia della morte del *Reichspräsident* Hindenburg, che, trasferendo al Cancelliere in carica le funzioni di *Führer und Reichskanzler*, fece del *Führerprinzip* il principio organizzativo dell'intero apparato politico, amministrativo e militare del III *Reich*.

Il problema della rigidità "molle" della Costituzione di Weimar derivava dal fatto che, a parte alcune carenze della procedura di revisione, era la stessa Repubblica democratica a mostrare una sorta di «indifferenza verso la difesa dell'*ethos* repubblicano»²³. Mancava, in particolare, una clausola costituzionale di immodificabilità del nucleo fondamentale della Costituzione che potesse fungere, anche simbolicamente, da estremo presidio normativo e valoriale finalizzato alla sopravvivenza della democrazia. Difettava altresì un giudice delle leggi comparabile all'odierno Tribunale costituzionale federale tedesco. Invece di un organo giudiziario *ad hoc* di ispirazione kelseniana (quale era quello introdotto nel 1920 in Austria), vi era a Weimar un Custode della Costituzione in senso schmittiano²⁴, ossia il Presidente del *Reich*, il quale era dotato peraltro di un ampio potere emergenziale – rivelatosi *ex post* vano e persino controproducente – che gli permetteva di sospendere temporaneamente i diritti fondamentali e governare per decreto (art. 48 WRV). Accanto a quest'ultimo operavano, da un lato, un Tribunale del Reich (*Reichsgericht*) con il compito di dirimere i conflitti tra *Länder* e *Reich* (e altre controversie) ma non di operare un vero e proprio controllo sistematico e accentrato di costituzionalità delle leggi e, dall'altro lato, una Corte di Stato (*Staatsgerichtshof*) parimenti dotata di limitate competenze costituzionali.

Paradossalmente, la rigidità formale della Costituzione di Weimar aveva funzionato alla rovescia rispetto alla sua *ratio*: senza impedire ai nazionalsocialisti di abbattere la Repubblica per mezzo della *Ermächtigungsgesetz*, aveva invece

V. F. LANCHESTER, *Le Costituzioni tedesche da Francoforte a Bonn. Introduzione e testi*, Milano, 2009, p. 231.

²³ A. GATTI, *La democrazia protetta*, in *Il contrasto al terrorismo negli ordinamenti democratici*, a cura di M. Frau, E. Tira, Brescia, 2022, p. 15.

²⁴ V. SCHMITT, *Der Hüter der Verfassung*, cit.

ostacolato le riforme dell'assetto costituzionale proposte dai partiti fedeli alla democrazia in chiave costruttiva. Come annota lo stesso Loewenstein, la rigidità costituzionale della Repubblica di Weimar finì per rivelarsi un elemento di debolezza per la democrazia che essa intendeva proteggere: «Le elezioni del settembre 1930 portarono a uno stallo politico per cui ogni modifica costituzionale finiva col dipendere dal sostegno di coloro contro cui era indirizzata: si creò così quell'atmosfera di illegalità e alto tradimento che determinò il tracollo della Repubblica»²⁵.

Memori dell'esperienza weimariana, i padri della Legge fondamentale di Bonn decisero non già di rinunciare al carattere rigido della Costituzione, ma semmai di rafforzarlo e ripensarlo. Da un testo costituzionale formalmente rigido e sostanzialmente elastico, quale era la Costituzione tedesca del 1919, si è così passati a un testo formalmente e sostanzialmente rigido, oltre che immutabile nel suo contenuto essenziale in virtù di una clausola esplicita di eternità costituzionale (art. 79, comma 3, GG). Benché nel dibattito costituente e dottrinale non pochi dubitassero dell'efficacia sostanziale di norme di questo tipo²⁶ – la questione si inserisce del resto nelle diatribe classiche del positivismo giuridico – è indubbio che la clausola di eternità contribuisca a forgiare giuridicamente il concetto di democrazia militante, almeno nella misura in cui essa afferma la presenza di alcuni valori-principio sottratti al procedimento di revisione costituzionale. Quest'ultimo è peraltro di gran lunga più aggravato che nella Repubblica del 1919, poiché la Legge fondamentale oggi impone, oltre alla maggioranza qualificata di due terzi dei membri del *Bundestag*, anche quella di due terzi dei voti del *Bundesrat*, con la conseguenza che è necessario il raggiungimento non solo di una super-maggioranza della rappresentanza politica federale, ma anche il consenso di una parallela e potenzialmente disomogenea super-maggioranza dei delegati dei Governi dei *Länder*²⁷. Inoltre, a presidiare la rigidità costituzionale, vi è oggi il *Bundesverfassungsgericht*, organo di importanza centrale nel controllo di costituzionalità delle leggi, mentre la figura del Presidente della Repubblica è stata completamente ridisegnata – a partire dalla sua elezione non più popolare ma affidata all'Assemblea federale (*Bundesversammlung*) – per renderla conforme al regime parlamentare monista disegnato dalla Legge fondamentale.

Proseguendo in questa sintetica rassegna degli strumenti normativi che permettono di qualificare l'odierna Democrazia tedesca in termini di “democrazia

²⁵ LOEWENSTEIN, *Democrazia militante*, cit., p. 33.

²⁶ E. CATERINA, *L'eternità di un provisorium: appunti sui limiti della revisione costituzionale a partire dal modello dell'art. 79, comma 3, della Legge fondamentale tedesca*, in questa *Rivista*, 2024, VI, 2, p. 36, ricorda che, contro lo scetticismo manifestato da diversi costituenti verso la clausola di eternità – ritenuta in particolare dal socialdemocratico Katz previsione inutile a contrastare i movimenti rivoluzionari – fu anzitutto Dehler «a difendere la versione del Comitato di redazione riproponendola come emendamento “per costruire una barriera, non già nella convinzione che essa serva a evitare una rivoluzione, ma con la volontà di togliere alla rivoluzione la maschera della legalità”».

²⁷ Quindi si tratta di una procedura per molti aspetti più aggravata di quella stabilita dall'art. 76 WRV e già descritta *supra* in nota 22.

protetta”, ci si imbatte in altre disposizioni particolarmente rilevanti. Anzitutto vi è il divieto dei partiti anticostituzionali (art. 21, comma 2, GG), secondo cui i partiti che per le loro finalità o per la condotta dei loro membri mirino a sovvertire o minacciare l’ordine fondamentale democratico-liberale (*freiheitlich-demokratische Grundordnung*) possono essere dichiarati incostituzionali dal *Bundesverfassungsgericht*²⁸. Poi vi è il diritto di resistenza (art. 20, comma 4, GG), che attribuisce a tutti i cittadini il diritto di resistere a chiunque tenti di rovesciare l’ordinamento costituzionale, qualora non vi sia altro rimedio. Un altro istituto espressivo di militanza democratica è la perdita dei diritti fondamentali per chi ne abusi al fine di combattere l’ordinamento libero e democratico, affidando ancora al Tribunale costituzionale federale il compito di pronunciarsi al riguardo²⁹. Sono inoltre stabiliti pesanti limiti alla libertà di associazione (art. 9, comma 2, GG), consistenti nel divieto costituzionale delle associazioni «i cui scopi o la cui attività contrastino con le leggi penali ovvero siano dirette contro l’ordinamento costituzionale o contro il principio della comprensione fra i popoli», con l’effetto di consentire un sindacato di legittimità pervasivo sugli *scopi* delle associazioni rispetto a un parametro invero molto ampio e piuttosto generico, che, in sede di attuazione costituzionale, la legge federale sulle associazioni non ha affatto circoscritto, bensì consolidato nella sua vasta portata (§§ 3 e 14 del *Vereinsgesetz*).

Il complesso di queste disposizioni delinea un vero e proprio modello costituzionale di democrazia protetta al quale altri ordinamenti democratici contemporanei – ad eccezione del nostro – tendono progressivamente ad avvicinarsi, come dimostra una vasta letteratura multidisciplinare che qui non è possibile richiamare. Basti dire che le scienze politologica e costituzionalistica hanno coniato una molteplicità di categorie dommatiche, definizioni e soglie connesse alla classificazione comparativa delle democrazie protette. In linea generale, si possono individuare diversi livelli di protezione della democrazia, che operano come altrettante barriere concentriche alla diffusione virale, rispettivamente, dell’opinione, del movimento, del partito e infine del governo antisistema. Il livello basilare attiene alla limitazione della libertà di pensiero politico e delle connesse libertà fondamentali individuali, potendosi inverare ad esempio in reati di opinione mascherati o nella censura, naturalmente nei limiti ammessi dalla Costituzione. È questo uno strumento pericolosissimo, una vera e

²⁸ Il Tribunale costituzionale federale ha vietato il *Sozialistische Reichspartei*, nel 1952, e il *Kommunistische Partei Deutschlands*, nel 1956, mentre il *Nationaldemokratische Partei Deutschland* (NPD), più volte sottoposto al suo esame, non è stato reputato una minaccia attuale e concreta. Nel 2025, la *Bundesamt für Verfassungsschutz* (BfV), l’ufficio federale per la protezione della Costituzione, ha ufficialmente designato *Alternative für Deutschland* (AfD) come «caso confermato di estremismo di destra» sulla base di accertamenti che rivelerebbero posizioni incompatibili con l’ordine democratico-liberale. Tuttavia, si tratta di una valutazione preliminare ai fini di un eventuale ricorso costituzionale, che non vincola il giudizio del *Bundesverfassungsgericht*, né tantomeno lo sostituisce.

²⁹ V. G. MORELLI, *La sospensione dei diritti fondamentali nello Stato moderno. La Legge Fondamentale di Bonn comparata con le Costituzioni francese e italiana*, Milano, 1966.

propria arma a doppio taglio che rischia di trasformare la democrazia nel regime autoritario dal quale essa vorrebbe difendersi. Il secondo livello di protezione opera nel passaggio dalla dimensione individuale dei diritti inviolabili a quella collettiva, colpendo la libertà di riunione e di associazione e quindi le formazioni sociali ove si svolge la personalità umana (per parafrasare l'articolo 2 della nostra Costituzione). Al terzo livello, si passa dall'associazione-movimento alla sua organizzazione nella forma partito. In questo caso l'azione antisistema diviene più strutturata e più ambiziosa, in quanto ha di mira l'accesso al circuito della rappresentanza democratica tramite l'esercizio dei diritti politici. Qui operano, ove previsti, il divieto costituzionale dei partiti antisistema e regole imperative riguardanti variabilmente l'organizzazione interna dei partiti e/o il loro metodo e/o il fine perseguito (ammettendosi in quest'ultimo caso un invasivo sindacato di matrice ideologica da parte dei poteri statali). Al quarto livello si incontra la barriera che impedisce l'accesso alla funzione di governo e, in particolare, alla titolarità del potere esecutivo, posizione da cui è più facile orchestrare e dirigere l'azione di progressivo smantellamento delle garanzie costituzionali, come del resto dimostra la memoria storica dell'insediamento degli autoritarismi europei. Tuttavia, a questo stadio avanzato, le forme di protezione normativa sono fatalmente fragili, dato che il partito antisistema ha già rivelato una forza politica dirompente nel Parlamento e nella società civile. Gli strumenti di protezione tipici e specifici che operano a questo livello sono in linea di massima piuttosto deboli, come il giuramento di fedeltà prima dell'assunzione dell'incarico, mentre gli strumenti generici, come i poteri di garanzia del Capo dello Stato e del giudice costituzionale, pur essendo in potenza molto incisivi, potrebbero rivelarsi a questo stadio avanzato pericolosamente conflittuali e contribuire al collasso del sistema. L'ultima "cerchia muraria" normativa a protezione della manifestazione istituzionale della democrazia risiede nella procedura aggravata di revisione della Costituzione e nella clausola di eternità a salvaguardia del suo nucleo inviolabile. Penetrata anche questa estrema difesa, non resta che il diritto di resistenza dei consociati, attivabile per l'appunto quando tutti gli altri rimedi abbiano fallito.

A parte questa rassegna di strumenti *ad hoc*, e considerando l'eredità esperienziale di Weimar, la caratterizzazione dell'ordinamento tedesco vigente nei termini di una democrazia costituzionalmente protetta dovrebbe comprendere altri aspetti parimenti rilevanti, come ad esempio la divisione verticale del potere in chiave federale e l'esistenza dei *Länder* (peraltro garantita dalla stessa clausola di eternità), nonché le norme dedicate all'apertura internazionale dell'ordinamento. Agisce a protezione della democrazia anche la marcata razionalizzazione costituzionale del parlamentarismo tedesco, contraddistinta dal voto di sfiducia costruttivo "sistemico", con l'obiettivo di garantire la stabilità dei governi. Il nesso con il passato weimariano è scolpito nell'inascoltato appello lanciato da Ernst Fraenkel nel 1932: «Il Parlamento non deve morire di parlamentarismo!» e nell'auspicio di una riforma della Costituzione volta a

stabilizzare il regime parlamentare per mezzo di un nuovo equilibrio basato sul voto di sfiducia con proposta positiva, premonizione fraenkeliana dell'istituto della mozione di sfiducia costruttiva introdotto dalla Legge fondamentale del 1949³⁰. Ma già nel 1928 Carl Schmitt aveva definito la mozione di sfiducia approvata da una maggioranza negativa nei termini di «atto di puro ostruzionismo», affermando che se ne dovesse desumere l'inefficacia giuridica in via interpretativa: «qui non può esserci l'obbligo di dare le dimissioni»³¹. La stabilità governativa, che naturalmente non può assurgere a finalità ultima e assoluta del sistema parlamentare (in cui la possibilità del Parlamento di sfiduciare un Governo è fisiologica e irrinunciabile), risponde nondimeno al tentativo di prevenire in via “procedurale” il rischio di riemersione degli autoritarismi che, come dimostra la cronaca costituzionale del primo Novecento, può derivare anche da un'impasse protratta della funzione di governo.

3. *Brevi cenni alla storia parallela di un modello alternativo. La Costituzione italiana come “democrazia aperta”.* – La scalata di Hitler al cancellierato tedesco è stata da molti accostata all'avvento al potere del partito fascista in Italia, fenomeno storicamente precedente e, per certi versi, rivelatore di un archetipo italiano della “tecnica fascista” categorizzata da Loewenstein. Anche qui, del resto, la progressiva normalizzazione della violenza squadrista e l'incapacità delle istituzioni (che in Italia erano ancora fundamentalmente “liberali”) di contenere l'espansione del movimento mussoliniano ha permesso al partito antisistema, al pari di ciò che avverrà poco più di dieci anni dopo nell'esperienza weimariana, di fagocitare per vie legali la funzione di governo con la complicità del Capo dello Stato, in questo caso monarchico e meno riluttante dell'omologo tedesco³². In Italia, come in Germania, la nomina a vertice monocratico del Governo fu concessa al leader di un partito antisistema privo della maggioranza assoluta dei seggi nella Camera della rappresentanza politica generale. Anzi, all'indomani della marcia su Roma, durante la XXVI Legislatura del Regno d'Italia, il gruppo parlamentare fascista era tra quelli decisamente minoritari, contando poco più di trenta deputati (mentre in Germania, nelle elezioni successive allo scioglimento del novembre del 1932, i nazisti, pur perdendo voti e seggi, restarono tuttavia il

³⁰ E. FRAENKEL, *Verfassungsreform und Sozialdemokratie*, in *Die Gesellschaft*, 1932, 2, p. 495.

³¹ C. SCHMITT, *Verfassungslehre*, Berlino, 1957 (I ed. 1928); trad. it. *Dottrina della Costituzione*, Milano, 1984, p. 453. Cfr. in proposito anche WINKLER, *Il paradosso quale paradigma*, cit., p. 68. A Weimar si tentò di risolvere il problema sfruttando l'assenza di un limite temporale ai governi dimissionari incaricati degli affari correnti e invocando l'equiparazione funzionale delle attribuzioni del governo regolare a quelle del governo degli affari correnti. Ma l'escamotage non poté colmare il vuoto di autorevolezza politico-costituzionale di un governo privo o privato della fiducia parlamentare.

³² Va riconosciuto che Paul von Hindenburg arriverà alla fatale decisione di nominare Adolf Hitler Cancelliere solo in seguito all'insuccesso definitivo di una lunga, ancorché non sempre limpida, opposizione istituzionale e politica a tale ipotesi. Altra differenza di non poco momento con la condotta di Vittorio Emanuele III è data dal fatto che il partito nazista (NSDAP) aveva subdolamente mantenuto una parvenza di tattica istituzionale legalitaria fino al 1933, mentre il PNF aveva ostentato la sua volontà insurrezionale con la marcia su Roma.

primo partito). In entrambi i casi, la nomina era politicamente condizionata dallo scopo compromissorio, poi tradito, di formare una coalizione di governo con i partiti moderati, chiamati a temperare il programma delle forze radicali. Infine, a riprova dell'efficacia trasversale e universale della "tecnica fascista", va annotato che tanto nell'esperienza weimariana quanto in quella statutaria, nonostante le profonde differenze strutturali delle due rispettive "costituzioni" e delle relative soglie di rigidità/flessibilità, il conferimento della funzione di governo al leader del partito antisistema precipitò rapidamente lo Stato di diritto nel dispotismo nazifascista e permise lo smantellamento, nel caso della Costituzione di Weimar, di un avanzato parlamentarismo dualista di matrice repubblicana e, nel caso del regime statutario italiano, di una monarchia parlamentare in via di sviluppo democratico.

Eppure, accanto alle analogie che accomunano le due storie parallele, vi sono anche alcune importanti differenze.

Vi è anzitutto l'annosa – e a tratti aspra – *querelle* intorno alla possibilità di definire l'ordinamento fascista italiano nei termini di un vero stato totalitario. In base alla lettura accademica più convincente, la vocazione (o quantomeno l'aspirazione) totalitaria del regime mussoliniano restò storicamente e giuridicamente incompiuta³³. A dimostrarlo è del resto quel "residuo" di separazione del potere che permise, sia pure tardivamente, al Gran Consiglio del fascismo e al Re di destituire Mussolini, in un contesto statuale di fascistizzazione imperfetta della magistratura, della burocrazia e dell'esercito³⁴. Ma la differenza fu anche ideologica e metodologica. È illuminante, in proposito, il distinguo – parimenti controverso – proposto da Hannah Arendt tra regime autoritario, quale fu nell'opinione dell'illustre pensatrice tedesca il fascismo italiano, e autentico regime totalitario, quale fu invece il regime nazista (assieme a quello stalinista), la

³³ In questo senso v. soprattutto G. LOMBARDI, *Lo Stato totalitario tra aspirazioni e realtà. Alcune riflessioni*, introduzione a A. AQUARONE, *L'organizzazione dello Stato totalitario*, Torino, 1995, II ed., pp. 11 ss., in sintonia con il pensiero dello stesso Aquarone. V. anche, tra gli altri, R. DE FELICE, *Intervista sul fascismo*, a cura di M.A. Ledeen, Bari, 1975; S. CASSESE, *Lo Stato fascista*, Bologna, 2010; L. PALADIN, *Fascismo* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1967, vol. XVI, pp. 887 ss.

³⁴ Sebbene, come osserva M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Storia breve delle istituzioni italiane dal 1900 al 1994*, Padova, 2000, pp. 7 ss., la legge sul Gran Consiglio del fascismo (legge 9 dicembre 1928, n. 2693) e la coeva legge elettorale (che trasformò le elezioni pluraliste e competitive nel voto di approvazione dell'unica lista di candidati del partito fascista) andassero nella direzione totalitaria di "costituzionalizzare" il partito unico, in realtà, proprio la figura strabordante di Mussolini finì paradossalmente per ostacolare l'aspirazione del partito fascista di trasformare lo Stato in senso totalitario, mentre al contempo il Gran Consiglio serbò una certa autonomia costituzionale dal Duce – sia pure potenziale e latente sino al 25 luglio del 1943 – anche grazie alla sponda del Capo dello Stato (che in Germania, come si è visto, fu invece funzionalmente assorbito dal *Führer und Reichskanzler* in seguito alla morte di Hindenburg).

cui sinossi è il campo di sterminio industrializzato, laboratorio della destrutturazione della realtà umana³⁵.

Dal punto di vista della storia costituzionale comparata, le divergenze che contano maggiormente non sono tanto queste, quanto piuttosto quelle relative agli “anticorpi democratici” invernati dalla Resistenza italiana e sfociati nel potere politico pre-costituente del Comitato di Liberazione Nazionale. Fu dunque il significativo contributo della guerra partigiana al rovesciamento del regime a marcare la differenza con la “storia parallela” del III *Reich*. Qui un Popolo che aveva avuto il privilegio di sperimentare una democrazia per quel tempo avanzatissima non era riuscito (nonostante alcuni movimenti di opposizione e i complotti per eliminare il dittatore) a rompere dall’interno il monolite dello Stato totale, con la conseguenza che, finita la guerra, gli Alleati imposero a quel Popolo pesantissime limitazioni al libero esercizio del potere costituente.

In Italia, invece, il sussulto antifascista di un’inedita e primigenia democrazia *resistente* – pur considerando l’opportunità di molte “conversioni” antifasciste³⁶ – rappresentò il riscatto politico che permise, il 2 giugno 1946, l’epifania del potere costituente del Popolo italiano nel segno della libertà. Donde un libero referendum sulla forma istituzionale dello Stato e contestuali libere elezioni democratiche di un’Assemblea costituente, a sua volta libera – salvo le inevitabili ingerenze esterne sui partiti maggiori – di scrivere la nuova Costituzione repubblicana. In essa sedevano peraltro numerosi deputati eletti nelle liste del partito comunista italiano, mentre il partito comunista tedesco (KPD) sarà dichiarato incostituzionale nella Repubblica federale di Germania, venendo sciolto nel 1956 dal *Bundesverfassungsgericht* in applicazione del *Parteiverbot*³⁷.

Dal diverso epilogo storico dell’autoritarismo italiano è derivata anche la peculiare configurazione della nostra democrazia postfascista come democrazia aperta.

Cominciando dal primo fattore di protezione della democrazia, quello della rigidità costituzionale, non può non notarsi che, in termini procedurali, la Costituzione italiana è una delle poche costituzioni democratiche razionalizzate del secondo dopoguerra a poter essere modificata da una qualsiasi maggioranza politica sufficientemente coesa nel Paese e in Parlamento (ove, a parte i blandi aggravamenti procedurali a tutti noti, è sufficiente, in ultima battuta, la maggioranza assoluta di due Camere tendenzialmente omogenee), salva la

³⁵ V. ARENDT, *Le origini del totalitarismo*, cit.; ID., *Ideology and Terror: A Novel Form of Government*, in *The Review of Politics*, 1953, XV, 3, pp. 303 ss. Per usare le parole di S. FORTI, *Totalitarismo* (voce), in *Enciclopedia delle scienze sociali*, Roma, 1998, vol. VIII, pp. 636 ss.: «Cuore del funzionamento totalitario è il campo di sterminio, interpretato dalla Arendt come il “laboratorio” in cui si vuole sperimentare l’assunto secondo cui “tutto è possibile”».

³⁶ Il paradosso formulato sarcasticamente da Churchill («In Italia sino al 25 luglio c’erano 45 milioni di fascisti; dal giorno dopo, 45 milioni di antifascisti. Ma non mi risulta che l’Italia abbia 90 milioni di abitanti») è stato da spunto per il titolo del recente volume di G. OLIVA, *Quarantacinque milioni di antifascisti. Il voltafaccia di una nazione che non ha fatto i conti con il Ventennio*, Milano, 2025.

³⁷ V. *supra*, nota 28.

possibilità di un referendum confermativo senza quorum partecipativo. Restando nell'algida prospettiva normativistica, all'articolo 139 troviamo una clausola di eternità repubblicana palesemente riferita all'esito del referendum del 2 giugno 1946 e fatta poi oggetto di una salvifica interpretazione estensiva da parte della Corte costituzionale, la quale, enucleando un vasto catalogo di limiti impliciti ha costruito *ex post* un ben più solido nucleo inviolabile.

Sull'assenza di un divieto costituzionale generalizzato dei partiti antisistema (salvo la specifica disposizione finale relativa al *disciolto* partito fascista) e sulla regolamentazione "minima" dei partiti politici italiani, non vi è qui nulla da aggiungere all'immensa letteratura che dimostra l'alterità del modello italiano rispetto al modello tedesco. E lo stesso dicasi per tutte le altre manifestazioni giuridiche tipiche della democrazia militante, dall'affermazione del diritto di resistenza (in Italia, ove vi fu vera guerra di Resistenza, la configurazione dell'omonimo diritto era forse superflua, preferendosi esplicitare il «sacro dovere» di difesa della Patria). Tralasciando il resto, basti menzionare da ultimo l'amplessima apertura della Costituzione italiana verso la libertà di associazione, fiduciosamente radicata nella dimensione sociale e solidaristica dell'articolo 2, che rappresenta un modello per certi aspetti rovesciato rispetto al modello tedesco, in cui i fini delle "libere" associazioni sono soggetti a un pervasivo sindacato di costituzionalità e di conformità al principio della comprensione dei popoli.

Va detto che in un recente studio monografico giuscomparativo dedicato al tema della democrazia protetta si fa invece riferimento all'esperienza italiana come a un'esperienza di «democrazia protetta "di fatto"» pur in assenza di una costituzionalizzazione esplicita della democrazia militante³⁸. Nell'escludere che la nostra possa essere definita una democrazia protetta "di diritto", l'autore annota l'assenza di «disposizioni esplicite e dettagliate che difendano il nuovo ordinamento da eventuali sovvertimenti totalitari [con l'eccezione della XII disposizione], né, tantomeno, che impongano degli espliciti limiti contenutistici alle finalità delle proprie formazioni sociali», nonché l'assenza di «un'autentica formula politica istituzionalizzata coerente, uniforme e socialmente legittimata, come rappresentano la *freiheitliche demokratische Grundordnung* per la Germania e la *tradition républicaine* per la Francia»³⁹. Nondimeno, si tratterebbe di una «democrazia protetta "di fatto"» in virtù di alcuni dati interpretativi ed evolutivi, tra i quali: la «lettura forte» della clausola di "eternità" repubblicana di cui all'articolo 139 Cost. (v. Corte cost., 29 dicembre 1988, n. 1146) e la connessione sistematica con l'articolo 1, che permette di declinare la «forma repubblicana» di cui al 139, oltre che nell'ovvio riferimento alla forma istituzionale dello Stato, anche nella vasta e penetrante dimensione di «repubblica democratica»; la funzione democratico-filattica dei doveri inderogabili inscindibilmente connessi ai diritti inviolabili nella struttura speculare delineata nell'articolo 2 della

³⁸ A. GATTI, *La democrazia che si difende. Studio comparato su una pratica costituzionale*, Padova, 2023.

³⁹ Ivi, p. 248.

Costituzione e nel quadro complessivo dei principi fondamentali; un principio di laicità dello stato che si è rivelato «principio espansivo»; la portata dell'ordine pubblico come concetto complesso; e così via⁴⁰. Sul piano della fattualità politica, infine, si osserva che la *conventio ad excludendum* (per escludere dalla formula di governo i partiti agli estremi dell'arco parlamentare) ha oggettivamente rappresentato una prassi di protezione della democrazia – oltre che di ostacolo all'alternanza – sino allo scioglimento dell'Unione sovietica e alla fine della c.d. “prima Repubblica”.

Senza entrare nel merito dell'approfondita ricostruzione comparativa di cui si sta discutendo e della quale qui si condivide appieno solo la premessa (ossia che la nostra non è una democrazia protetta dal punto di vista giuridico-costituzionale), si può obiettare che il peso del dato normativo è in realtà tale da marcare una differenza sostanziale incolmabile tra il modello italiano e il concetto stesso di democrazia protetta. A ciò si aggiunga che la *conventio ad excludendum* resta un rimedio politico. Al pari di altre esperienze simili, come ad esempio il *cordon sanitaire* belga – che descrive metaforicamente la barriera partitica di contenimento del *Vlaams Blok* tra la fine degli anni Ottanta e i primi anni Novanta – la *conventio ad excludendum* italiana non è uno strumento equiparabile alle peculiari tecniche e procedure della democrazia protetta, trattandosi piuttosto di una prassi partitica che agisce su di un piano differente. Lo dimostra il fatto che anche in Germania, fermo restando il distinto armamentario costituzionale della democrazia militante, ha operato di recente un meccanismo analogo, ossia il cosiddetto muro tagliafuoco (*Brandmauer*), che allude alla scelta dei partiti “classici” della democrazia tedesca di non collaborare con *Alternative für Deutschland*, come è avvenuto anche nell'ambito della coalizione che ha eletto il Cancelliere Merz impedendo ad *AfD* di accedere alla funzione di governo⁴¹.

Evidenziata dunque l'incolmabile distanza costituzionale tra la nostra democrazia aperta e la tipica democrazia militante, resta solo una domanda: il modello italiano è ingenuo?

4. *Alcune note conclusive sull'espansione multilivello dell'odierna militanza democratica. Nuovi nemici della democrazia e nuove forme di protezione.* – Il concetto di democrazia protetta o militante è tornato in auge in tempi recenti, da quando la radicalizzazione della politica (per la verità bidirezionale, cioè verso l'estrema destra e verso l'estrema sinistra) ha determinato il rafforzamento di partiti e movimenti neofascisti e xenofobi nel cuore dell'Europa, facendo riemergere – così si afferma – la memoria, o meglio lo spettro, dei totalitarismi e dei regimi autoritari novecenteschi. La semantica dei partiti neofascisti è peraltro complessa, perché rischia oggi di bollare con questo epiteto partiti di estrema destra fedeli ai valori costituzionali e talora già incaricati della funzione di

⁴⁰ Ivi, pp. 259 ss.

⁴¹ V. G. DELLEDONNE, *Il cordone sanitario in Germania: significato e limiti della “Brandmauer” in una democrazia protetta*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2025, XXVII, 2, pp. 377 ss.

governo. Donde l'importanza di distinguere prudentemente tra estrema destra antisistema e destra radicale fedele alle «regole del gioco democratico»⁴². Certo è che il concetto di protezione della democrazia rischia di essere strumentalizzato dal *mainstream* maggioritario al fine di assimilare alla nozione di partito antisistema posizioni politiche minoritarie lecite, ancorché estremiste e “fastidiose”.

Recentemente, l'accusa di indebite ingerenze della Federazione russa nella vita democratica dei Paesi dell'Unione europea più esposti a Est ha spinto le istituzioni di alcuni ordinamenti ad adottare contromisure atipiche ascrivibili a un'inedita declinazione “russofoba” della democrazia militante, come è avvenuto nel caso della clamorosa pronuncia con cui la Corte costituzionale della Romania ha annullato le elezioni presidenziali del 2024⁴³.

Si deve aggiungere che questa nuova minaccia antisistema, essendo ancorata all'inasprimento di un conflitto geopolitico che contrappone la Federazione russa all'Unione europea come ordinamento democratico *sui generis*, potrebbe presto assumere una dimensione multilivello (di democrazia protetta a livello sovranazionale europeo si è peraltro già parlato in ambito CEDU, con riferimento agli artt. 11 e 17 della Convenzione). La questione, dal punto di vista giuridico, si collega all'esigenza di protezione della democrazia quale valore fondamentale dell'UE ai sensi dell'art. 2 TUE e alla connessa procedura di sanzione politica delineata dall'articolo 7 TUE, che non può portare, come è noto, all'espulsione degli Stati membri, ma alla sospensione dei loro “diritti politici” (tra cui il diritto di voto in seno al Consiglio dell'Unione europea) in caso di violazione grave e persistente dei valori fondamentali di cui al citato art. 2.

A proposito dei rischi connessi alle nuove manifestazioni multilivello della democrazia militante, fanno specie le affermazioni con cui la Presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen ha commentato le due mozioni di censura presentate contro la Commissione nell'ottobre del 2025: parole che non solo evitano di affrontare il merito delle critiche sollevate dall'opposizione parlamentare, ma tendono altresì a eludere l'onere del pieno confronto democratico attraverso la delegittimazione politica degli oppositori, riconducendo il dissenso della minoranza all'influenza ostile di una potenza straniera⁴⁴.

⁴² V. L. FROSINA, *Come proteggere la democrazia dai partiti “antisistema”? Il caso di VOX tra strategie includenti ed escludenti*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2025, XXVII, 2, pp. 387 ss.

⁴³ Successivamente, la Corte costituzionale ha anche respinto il ricorso di Călin Georgescu, che era risultato il candidato più votato al primo turno delle presidenziali annullate ed era stato poi escluso dalla nuova competizione per decisione dell'ufficio elettorale centrale. A. VERTEȘ-OLTEANU, D.-A. CĂRĂMIDARIU, *Safeguarding democracy. Constitutional insights from Romania's election annulment*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2025, XXVII, 1, pp. 139 ss., pur paragonando la decisione della Corte costituzionale della Romania al ruolo del giudice Ercole, ossia il rigoroso giurista-guardiano immaginato da R. DWORKIN, *Law's Empire*, Cambridge (MA), 1986, non possono fare a meno di annotare criticamente che il processo della Corte costituzionale «lacked a comprehensive justification, leaving questions about its legitimacy» (p. 164).

⁴⁴ «[...] We have entered into an age of struggle between democracy and illiberalism. We see the alarming threat from extremist parties who want to polarise our societies with disinformation. There

Non può non intravedersi, in queste vicende, il rischio sempiterno della democrazia protetta, quello per cui, se da un lato – parafrasando il paradosso della tolleranza di Karl Popper – una tolleranza illimitata porta alla scomparsa della tolleranza stessa, dall’altro, una democrazia eccessivamente intollerante cessa di essere democratica.

Bisogna dire che già in seguito al fatidico *September 11* il concetto di democrazia protetta si era in un certo senso ampliato e globalizzato, sino a includere i nemici della cultura occidentale. Negli Stati Uniti si era passati dalla memoria maccartista del *Communist Control Act* del 1954 al modello del *Patriot Act* del 2001, inedito paradigma statunitense del *clash of civilizations*. In seguito, sulla scia della *Global War on Terror*, in Germania diverse associazioni islamiste sono state sciolte utilizzando lo strumento di protezione della democrazia di cui all’articolo 9, comma 2, della Legge fondamentale, che, come si è visto, permette di colpire le associazioni con finalità contrarie all’ordinamento costituzionale o al principio della comprensione fra i popoli (*Völkerverständigung*)⁴⁵. E un discorso analogo vale anche per la reazione francese al terrorismo islamista, specialmente dopo l’*annus horribilis* 2015. Ma l’esempio più chiaro di questa nuova impostazione civilizzatrice della democrazia militante è la *Loi n. 2021-1109* del 24 agosto 2021 sul rafforzamento del rispetto dei principi della Repubblica, voluta dal Presidente Macron contro i separatismi e, in particolare, il “separatismo islamista”, a protezione dei principi repubblicani minacciati dal radicalismo religioso e settario, dipinto da Macron come vera e propria ideologia e “tecnica” antisistema: «un projet conscient, théorisé, politico-religieux, qui se concrétise par des écarts répétés avec les valeurs de la République, qui se traduit souvent par la constitution d’une contre-société [...]. C’est l’endoctrinement et par celui-ci, la négation de nos principes, l’égalité entre les femmes et les hommes, la dignité humaine»⁴⁶.

Lo scontro di civiltà affrescato dalla legge sui separatismi e, ancora prima, dalla legge sul divieto di ostentare simboli religiosi nello spazio pubblico, svela il volto inconfessabile della laicità francese: non una neutralità dello Stato, ma un dispositivo di assimilazione che tenta di imporre al cittadino l’adesione ai dogmi di una Repubblica militante (e della connessa “anti-religione” di Stato).

Un rischio, questo, fortunatamente del tutto assente – almeno per ora – nella nostra democrazia non militante e nell’impostazione aperta, tollerante,

is no proof that they have any answers, but there is ample proof that many are supported by our enemies and by their puppet masters in Russia or elsewhere. These are movements fuelled by conspiracies, from anti-vaxxers to Putin apologists» (Commissione europea, *Speech by President von der Leyen at the EP plenary debate on the motion of censure of the Commission*, 7 luglio 2025, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/speech_25_1758, consultato il 1° febbraio 2026).

⁴⁵ V. GATTI, *La democrazia protetta*, cit., p. 19.

⁴⁶ Élysée, *La République en actes : discours du Président de la République sur le thème de la lutte contre les séparatismes*, 2 ottobre 2020, <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2020/10/02/la-republique-en-actes-discours-du-president-de-la-republique-sur-le-theme-de-la-lutte-contre-les-separatismes>, consultato il 1° febbraio 2026.

inclusiva e pluralista del principio di laicità nel nostro ordinamento. Ciò per rispondere alla domanda posta a conclusione del precedente paragrafo.