



## C. BOLOGNA, *Costituzione e partiti antisistema*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2023, pp. 194\*

L'Occidente in generale, e l'Unione Europea in particolare, vivono una stagione di attacchi crescenti ai valori e alle prassi delle democrazie costituzionali, vale a dire le cosiddette "democrazie del limite", ordinamenti nei quali ai detentori pro tempore del potere politico, a prescindere dal consenso elettorale di cui godono, è vietato oltrepassare certi limiti ben definiti sanciti nella Costituzione.

Da Bolsonaro in Brasile a Trump negli Stati Uniti, dall'Ungheria alla Polonia, fino a Netanyahu in Israele, abbiamo visto emergere - e talvolta, fortunatamente, soccombere - leader spregiudicati e aggressivi inclini a intendere la vittoria elettorale come il diritto di esercitare un potere sciolto da qualsiasi vincolo di rispetto delle minoranze e di diritti fondamentali inviolabili, e perennemente animati dalla volontà, quasi mai celata, di travolgere ogni contropotere, a cominciare dagli organi di controllo e di garanzia.

I processi di erosione della democrazia - in altre parole le svolte illiberali - iniziano sempre, o quasi sempre, con assalti del potere politico alle istituzioni imparziali che del potere politico sono un contrappeso. Laddove il bilanciamento dei poteri è garantito, la democrazia non corre rischi. Dove tra i poteri c'è squilibrio, i rischi che la democrazia corre sono seri. Parallelamente, nelle democrazie liberali occidentali stanno avanzando organizzazioni politiche con posizioni variamente intolleranti: razziste, xenofobe, omolesbotransfobiche. Da qui la necessità, affatto nuova, avvertita non solo dalla dottrina, ma anche dalla giurisprudenza, di porre in essere strumenti di difesa degli ordinamenti costituzionali da questi gruppi estremisti ed antisistema, e dalle idee che li animano. È in questo contesto che si prova, non certo senza difficoltà, a rispondere alla domanda se si possa limitare il pluralismo in nome del pluralismo stesso. Una domanda alla quale non si possono fornire risposte preconfezionate da consegnare agli operatori del diritto, ai giudici e ai legislatori, senza tenere conto delle tante e sfaccettate tradizioni culturali locali e dei contesti in cui si sono radicate.

Se agissimo diversamente, rischieremmo di cader preda di approcci emotivi, finendo per schiacciarsi sull'“ora”, quando invece avremmo necessità di riflessioni basate su una visione dei fenomeni che sia onnicomprensiva e temporalmente trasversale.

\* Contributo sottoposto a *peer review*.

Chiara Bologna, nel suo volume “Costituzione e partiti antisistema” affronta il tema dello stato di salute delle democrazie, di quella tendenza alla protezione delle democrazie stesse, e del conseguente bilanciamento di diritti, con uno sguardo ampio, ma non per questo approssimativo, muovendo, come premessa, dalla considerazione che viviamo, già da qualche anno, una stagione di «regressione democratica» (p. 11). In tal senso, utilizza l’esperienza italiana e, più nello specifico, analizza alcuni dei percorsi che condussero la nostra Assemblea Costituente a scelte di “protezione” del nostro assetto politico e costituzionale, trattando con acuto spirito critico le contraddizioni ai quali vanno talvolta soggetti i tentativi di limitazione e contrasto delle forze antisistema nel momento in cui possono, di fatto, diventare «strumenti che favoriscono le regressioni democratiche» (p. 12).

L’Autrice in apertura delinea quelli che in dottrina sono solitamente indicati come i tratti caratteristici di un “partito antisistema”. Richiama, tra le altre, l’interpretazione di Sartori di *anti-system party*, ossia quello non che cambierebbe il governo, bensì il sistema di governo, portatore di una “contro-ideologia che rifiuta l’ideologia prevalente e mina la legittimità del regime al quale si oppone” (p. 13); ma anche di Silvano Tosi che usa il paradigma “opposizione antisistema” per parlare di quei partiti che negano “la struttura e le finalità dello stato liberal-democratico”, movimenti quindi che di fatto contestano un ordinamento statale e il patto su cui si fonda. Nel corso del testo l’Autrice si concentra sulla nascita e l’applicazione della legge Scelba, oltre che sulla sua interpretazione, dopo aver ricostruito il modello che la Costituzione italiana sceglie in relazione ai partiti che mettono in discussione i principi fondamentali della stessa Carta. Tuttavia traccia questo quadro nella consapevolezza di come, per ricostruire l’atteggiamento del nostro e di altri ordinamenti nei confronti dei partiti antisistema, non sia sufficiente la mera lettura sistematica delle disposizioni costituzionali rilevanti. Da qui la scelta di sviscerare le decisioni in materia operate dall’Assemblea Costituente. L’Autrice scandaglia i partiti antisistema, l’antisistemicità dei quali viene valutata sia dal lato ideologico che dal lato strutturale, utilizzando come pretesto quesiti risolti, dalla dottrina e dalle Corti, e anche questi irrisolti, o comunque controversi, che condizionano le scelte derivanti dalla necessità di difesa degli assetti democratici a fronte di una loro ontologica natura legata alla tutela della libertà di espressione e delle minoranze. Con esempi molto noti e recenti, partendo dall’assalto di Capitol Hill da parte di chi - incitato dallo stesso Trump tramite la stampa e il web - sosteneva l’illegittimità della vittoria di Joe Biden alle presidenziali del 2020, per poi passare all’attacco alla sede della CGIL di Roma del 9 ottobre dello stesso anno, il presente lavoro ci racconta di quel fenomeno che, di fatto, sfocia nel “rifiuto del metodo democratico” e dei partiti definibili come “di sistema” (p. 41).

Nel secondo capitolo si entra del vivo delle scelte dell’Assemblea Costituente. Si vuole mettere in luce come ciò che più rileva sia «ciò che manca» (p. 52), ossia ciò che i costituenti coscientemente decisero di non inserire nella Costituzione: tra queste "non presenze" o "mancanze" figurano, ad esempio, l’ordine pubblico come limite alla libera manifestazione del pensiero; l’imposizione del metodo democratico all’interno dei partiti; la decisione di

non sancire un “diritto alla resistenza”. In questa direzione vanno anche scelte quali l’avversione alla proposta di La Pira e Basso, che rigettava il carattere individualistico delle libertà preferendogli una dimensione funzionale nell’interesse generale, e il rifiuto anche del mero individualismo, per approdare al personalismo e al pluralismo. In questo contesto, infine, prese corpo il dibattito concentrato sulla comparazione-contrapposizione tra due modelli, quello statunitense e quello prevalentemente tedesco, al cui interno si colloca l’art. 21 della nostra Costituzione. Da un lato, quindi, il metodo del “*marketplace of ideas*”, e del “*more speech*” come fattore di neutralizzazione. Dall’altro il modello di protezione, a difesa di un “ordine ideale di rango costituzionale”, come limite alla libertà di espressione.

In Italia questo contraddittorio doveva certamente tenere conto dell’esistenza di culture politiche molto diverse tra loro e della necessità di integrarle in qualche modo.

Partendo dalla lettura della Costituzione italiana e dalle discussioni che portarono all’approvazione dell’art. 49, l’Autrice svolge una riflessione sul ruolo dei partiti come «fondamenti del costituzionalismo stesso», e come strumenti per contribuire a «costruire la sovranità popolare» (p. 73) , sebbene essi siano portatori sempre di interessi e di verità parziali.

L’A. muove dagli interventi di Merlin e Mancino per poi segnalare come i dibattiti tenutisi in sede di Assemblea Costituente tolgano di fatto fondamento a una lettura estensiva dell’art. 49 e della XII disposizione quali norme contenenti vincoli di fini per i partiti. Peraltro, anche la Corte Costituzionale collegherà la XII disposizione alla sola esperienza fascista, classificando la democrazia italiana tra quelle aperte, cioè tra questi sistemi nei quali non è esclusa l’attività di associazioni che si propongano il mutamento degli ordinamenti politici esistenti, purché tali finalità vengano perseguite con metodo democratico e senza il ricorso alla violenza. È in questa cornice concettuale che si inquadra l’inevitabile scelta da parte dell’Assemblea Costituente di vietare la riorganizzazione del partito fascista, nonostante un disegno costituzionale riconducibile ai postulati della democrazia aperta. L’Autrice ripercorre con cura le motivazioni di tali scelte a chiusura del secondo capitolo. Il testo affronta poi nel III capitolo il fenomeno dei partiti antisistema nell’ordinamento repubblicano e quindi l’attuazione della XII disposizione - che, come viene ben spiegato dall’Autrice, è stata applicata, anche *ex ante*, più spesso dal giudice amministrativo che da quello penale - e della legge Scelba, ricordando anche i due casi di scioglimento, ossia quelli di Ordine Nuovo e di Avanguardia Nazionale, avvenuto attraverso l’uso del decreto-legge ai sensi della legge 645 del 1952. L’A. si concentra poi sugli adeguamenti richiesti a livello internazionale dalla Convenzione Onu contro le discriminazioni razziali, preludio dell’approvazione della legge n. 654 del 1975 - non priva di elementi critici rilevati dalle corti, in quanto apparentemente introduttiva di un “principio di ordine pubblico ideale” adottato dal diritto europeo e internazionale atto a punire la propaganda razzista a prescindere dall’esistenza o meno di atti discriminatori. Nell’analisi si dà spazio anche alla modificazione e all’ampliamento della disciplina contro l’intolleranza xenofoba e razzista realizzato con il decreto-legge 122 del 1993 convertito nella legge Mancino (legge n. 205 del

1993). I dubbi di costituzionalità emersi in merito alla disciplina riguardanti nello specifico la fattispecie dell'incitamento alla discriminazione vengono risolti dalla Cassazione invocando la pari dignità sociale e quindi l'art. 3 della Costituzione, facendo salva la sua conformità agli artt. 18 e 21 Cost. Interessante e fondamentale per capire i metodi di realizzazione della democrazia protetta in Italia è l'esame che l'Autrice fa della *conventio ad excludendum*, che affonda le sue radici nel mondo della Guerra Fredda. Questa convenzione fu uno strumento efficace a protezione delle istituzioni da partiti considerati antisistema. Richiamando Leopoldo Elia, se in alcuni casi la convenzione non fa altro che applicare dei principi costituzionali, in altri casi può essere figlia di un ragionamento arbitrario. Attraverso i casi del Movimento sociale italiano e del Partito comunista, viene ricordato come la convenzione, successivamente all'entrata in vigore della Costituzione, venne utilizzata più volte nell'ottica di allentare le tensioni interne che derivavano da un contesto internazionale complesso e diviso. La "tradizione" convenzionale è destinata a scomparire poi nel 1994 con l'ingresso di Alleanza nazionale nel I Governo Berlusconi, dopo un lungo percorso di legittimazione iniziato già negli anni '80 con la «deradicalizzazione del conflitto politico» (p. 132) tra i partiti, mentre nei confronti del Partito Comunista la convenzione a escludere era di fatto cessata tre anni prima, nel 1991, con la trasformazione del PCI nel PDS.

Il IV e ultimo capitolo è il più attuale del volume. L'Autrice decide, giustamente, di traslare il discorso sulla democrazia protetta, su diritti e partecipazione dei cittadini, all'interno dello spazio virtuale del web, ormai protagonista delle vite di ognuno di noi, strumento anche in grado di "contribuire alla visibilità del potere e dunque alla democrazia". Assistiamo a fenomeni dove il web è per l'appunto uno straordinario strumento di potenziamento della libertà, ma allo stesso tempo può anche creare pregiudizi nei confronti di altri diritti costituzionali, dall'autodeterminazione informativa o «diritto a controllare la circolazione delle informazioni riferite alla propria persona» (Corte Costituzionale n.20 del 2019), alle violazioni del diritto all'onore o alla dignità della persona. Una dialettica quindi tra libertà di espressione e diritto alla riservatezza in continua evoluzione. L'Autrice mette in fila gli interrogativi, le questioni e i problemi che l'esistenza di tali piattaforme online inevitabilmente crea in termini di correttezza delle informazioni, di trattamento dei dati, di tutela della libertà di espressione, come in materia di *hate speech* e *fake news*. Tra questi, forse, il più controverso è la "profilazione" dei *big data*, soprattutto nel momento in cui la protezione dei dati personali come diritto fondamentale si interseca con la concezione patrimoniale di questi. Dalla rielaborazione dei dati, in grado di creare profili accurati e personalizzati, sorge anche un problema che si ripercuote direttamente sul diritto di partecipazione e di informazione di ognuno, incidendo sulla corretta formazione di un "mercato delle idee", falsato dagli algoritmi delle piattaforme che decidono cosa mostrare a chi e quando. Se poi aggiungiamo l'elemento del discorso politico sulle piattaforme ci troviamo dinanzi al problema del "*micro-targeting*", fenomeno che ha avuto una grande risonanza grazie al noto caso di Cambridge Analytica, ma che anche nel nostro paese ha portato l'Autorità garante per la protezione dei dati personali a prendere un provvedimento

riguardante la propaganda elettorale in occasione delle europee e amministrative del 2019. Interessante poi vedere come viene affrontata la questione delle notizie false in rete, a fronte di un modello statunitense che non vede nella censura uno strumento adeguato - in quanto in realtà le notizie false non esistono realmente - bensì il “*more speech*”, la tendenza europea è ben diversa, basti guardare al nostro art. 21 Cost. che garantendo la libera manifestazione del pensiero esclude il «subiettivamente falso». L’atteggiamento europeo che ha avuto espressione nel - deludente, in riferimento agli effetti - *Code of Practice on Disinformation* del 2018, ha portato all’adozione di un nuovo codice sulla disinformazione, nel 2022, che rimane tuttavia condizionato all’adesione volontaria delle *tech companies*, non eliminando quindi del tutto i dubbi legati alla limitazione della libertà di espressione e alla nascita di una “privatizzazione della censura” (p. 147). Ci si chiede infatti se la regolazione non per un *more speech* ma per uno qualitativamente “migliore” non sia in realtà ascrivibile a una logica di censura, specialmente se il controllore è un gruppo privato. Ed è proprio questa, come evidenzia bene l’Autrice, la *più irrisolta tra le questioni irrisolte*: ossia la convergenza e l’intersecarsi della dimensione pubblicistica e privatistica, laddove i dati personali sono sia diritti fondamentali sia merce di scambio. Sciogliere la matassa non è facile e le azioni messe in capo in ottica di «costituzionalizzazione» della rete (p. 153) sono diverse in base all’ordinamento in cui si concretizzano o all’istituzione da cui vengono adottate. Un fatto di cui tener conto, da questo punto di vista, è la costituzionalizzazione orizzontale della *Drittewirkung*, carente sotto l’aspetto della certezza del diritto, ma anche provvedimenti di vario tipo in seguito ai quali però è il potere privato dei social network ad assumere “una posizione di rilevanza sociale e quindi un’incidenza, in ultima analisi, pubblicistica”.

Per concludere, tornando al rapporto intercorrente tra i partiti definiti antisistema e l’ordinamento costituzionale italiano, l’Autrice analizza le origini del patto costituzionale in relazione alla XII disposizione. Quelle origini evidenziano il fondamento antifascista, e non solo a-fascista, della nostra Costituzione. Un fascismo tuttavia inteso più come fatto storico che come modello ideologico. Il che non significa però che la XII disposizione possa essere declassabile a norma puramente transitoria. Infatti, anche se le scelte dei costituenti italiani andarono nel senso del modello della “democrazia aperta”, e non nel senso del modello della “democrazia protetta” (adottato dalla Legge Fondamentale tedesca del 1949 e utilizzato dalla Corte Costituzionale federale per la messa fuorilegge del partito neonazista nel 1952 e del partito comunista nel 1956), è indubitabile che la XII disposizione presenta una validità permanente quale deterrente costituzionale alla formazione di partiti riproducti la volontà di soppressione violenta della democrazia e della libertà che fu l’essenza del Pnf. Allo stesso tempo, la cautela con cui si è proceduto allo scioglimento di gruppi neofascisti, considerando penalmente punibili solo manifestazioni di pensiero interpretabili come fatto propedeutico alla costruzione di un partito politico di stampo fascista e alla commissione di gravi reati, pare coerente con il rispetto dei principi del pluralismo e con la salvaguardia dei diritti e delle idee delle opposizioni. Questo modo di concepire e affrontare le minacce portate ai regimi democratici dai partiti antisistema si ricollega a una concezione della democrazia come sistema normativo affermantesi nella

forma di “governo per il popolo”. Ciò detto, è ugualmente vero che nel tempo in cui viviamo la centralità del pluralismo costituzionale italiano deve fare i conti con la tendenza degli ordinamenti sovranazionali a porre in essere azioni finalizzate a contrastare la crescita di varie forme di intolleranza tramite la costruzione di una sorta di ordine pubblico ideale. Di queste crescenti manifestazioni di intolleranza le piattaforme digitali possono essere sia un veicolo e un moltiplicatore, sia, di contro, un elemento di freno, di controllo e di contenimento.

L’Autrice dimostra quindi come la Costituzione italiana, “nata per unire” e fondata su un amplissimo accordo tra le forze politiche, punti a difendersi, proprio in quanto informata ai principi della "democrazia aperta", non solo dai nemici della democrazia, ma anche dall’idea, per molti versi discutibile, di aprire la strada alla nascita di un “governo dei custodi”.

Francesca Caleca