



## A. GATTI, *La democrazia che si difende. Studio comparato su una pratica costituzionale*, Padova, Cedam, 2023, pp. 445\*

Questo ampio saggio si colloca criticamente nell’ambito e nell’orizzonte della ricerca contemporanea sull’essenza dello Stato costituzionale. Gatti propone una riflessione sia di natura dogmatica sia di natura critico-espositiva sulle “pratiche” ovvero “tecniche” adottate ed attuate da alcuni Stati contemporanei in funzione di prevenzione e di repressione degli “abusi” di diversa natura degli istituti delle democrazie liberali che si sono verificati e che si verificano periodicamente su vari livelli.

Il saggio si articola in due parti: la prima espone i presupposti teorici alla base di alcuni spunti per una classificazione delle minacce alla democrazia; la seconda è volta a trattare in modo comparato vicende ed istituti di “protezione” della democrazia facendo riferimento all’esperienza tedesca (democrazia protetta e “militante”) ed alle esperienze francese e italiana (democrazie protette “di fatto”).

Gatti esordisce affermando che “*laddove la costituzione assuma contenuti liberal-democratici, la difesa costituzionale viene declinata non più nel paradigma della ragion di Stato, ma in quello di democrazia protetta*” (p. 3) e che “*il destino della liberal-democrazia è quello di garantire a ognuno il godimento dei propri diritti e delle proprie libertà anche attraverso gli strumenti di tutela e promozione del rule of law*” (p. 4).

Tuttavia, fin dall’inizio della trattazione viene precisato che sussiste un vero e proprio “*paradosso alla base dell’idea di democrazia protetta*” (p. 3); Gatti, infatti, parte dalla considerazione di come per alcuni studiosi la protezione della democrazia dovrebbe prevedere la statuizione di alcune limitazioni di almeno alcune libertà fondamentali, mentre per altri studiosi le minacce alla democrazia dovrebbero essere contrastate proprio estendendo al massimo l’ambito di queste stesse libertà.

Gatti prende lo spunto da una classificazione delle “soglie” di protezione operata da Stefano Ceccanti [*Le democrazie protette e semi-protette da regola a eccezione. Prima e dopo le Twin Towers*, Torino, 2004] ovvero a) *protezione della Costituzione in senso stretto*, b) *protezione dell’accesso all’Esecutivo*, c) *protezione della rappresentanza*, aggiungendo a questa elencazione una ulteriore “soglia” ovvero d) *la protezione dei diritti* e, precisando che la prima e la seconda soglia proteggono l’ordinamento dalle minacce “dall’alto”, cioè da chi già detiene il potere politico,

\* Contributo sottoposto a *peer review*.

mentre la terza e la quarta soglia lo proteggono da minacce “dal basso” provenienti da elementi appartenenti alla società. L'autore rileva che oggetto del suo presente lavoro sono gli istituti, le procedure e le prassi che concernono le ultime due “soglie” in quanto *“vuole considerare il concetto di democrazia protetta soprattutto rispetto all'insieme dei valori – e non delle semplici procedure – che di quell'apparato protettivo costituiscono il parametro di riferimento”* (p. 5).

Inoltre, il metodo comparatistico adottato nel presente studio viene applicato mediante la individuazione di un modello di riferimento che operi come parametro di base il quale, a sua volta, si declina come a) modello *astratto* di democrazia ricavato dalle elaborazioni dottrinali che si sono succedute nel tempo e come b) modello *concreto* (“prototipo”), cioè la Germania, cui continuamente la dottrina ha fatto riferimento nelle proprie trattazioni.

Sono propedeutiche alla trattazione strettamente comparatistica del presente lavoro la ricostruzione sistematica e la riformulazione in termini tecnico giuridici-operativi delle principali minacce antisistema *“dal basso”* contro il corretto funzionamento e la vita delle democrazie liberal-democratiche: minacce quali il fanatismo, il radicalismo, l'estremismo e il fondamentalismo.

In modo particolare, i rilievi riguardanti l'*estremismo* e il *fondamentalismo*, con il riferimento dell'essere espressione storica, da parte di essi, di una particolare ideologia anticostituzionale, trovano un loro ulteriore svolgimento e fondamento storico nella sezione dedicata da Gatti a *“religione politica e politica della religione”*; qui, Gatti osserva come la seconda di queste due minacce – il fondamentalismo – possieda tutti i tratti della religione politica e dimostra come tale *“religione”* *“entra in diretta competizione con le fonti di legittimazione statale, ovvero i suoi sistemi di idee e valori secolari e perciò si pone astrattamente in una dimensione antagonista (oppositiva e non semplicemente alternativa) alla scelta (anch'essa prettamente politica) dello Stato”* (p. 56). Con riferimento al panorama odierno delle minacce dal basso anti-sistema si presenta immediatamente l'urgenza della considerazione della variante più nota di estremismo, e cioè dell'islamismo. In esso, afferma motivatamente Gatti, sussiste un duplice abuso: *“l'abuso della libertà di religione e l'abuso della libertà di associazione”* (p. 62). Il fondamentalismo islamico, pur richiamandosi alla dottrina musulmana originaria classica, *“la trascende e la trasforma in una dottrina nuova, fondata su presupposti politici ed etici anti-moderni ed antiliberali”* (p. 62).

Questi rilievi sulle varianti attuali dell'estremismo e del fondamentalismo precedono significativamente tutta la trattazione successiva, propriamente di dottrina e storia di dottrina dello Stato, su concetto e valore di protezione dello Stato e di protezione della democrazia. Questa trattazione è notevole in quanto riflessione sulle basi teoriche e sul fondamento della protezione dello Stato, e, quindi, della democrazia nell'ambito proprio dello Stato costituzionale. L'autore muove correttamente dalla notazione che la radice del regime pluralistico e delle libertà proprie dello Stato costituzionale risale a tutta la lotta, coeva al sorgere ed all'affermarsi dello Stato moderno, per la difesa della libertà di coscienza e della libertà di associazione religiosa; segue poi affermando opportunamente di come sia *“chiaro allora come l'autonomia dell'ordinamento giuridico dalla religione, dal suo contenuto assiologico o almeno dalle sue forme, si pone come una questione complessa e rivela ciò di cui si fa ancora fatica a parlare:*

*del carattere non neutrale, ma assiologicamente pregnante, del diritto costituzionale che è rappresentato dalla derivazione religiosa di molte delle sue forme*” (p. 72).

Infatti, con l'emergere della *Verfassung* in seguito al sorgere ed all'affermarsi degli Stati proto-costituzionali liberali, si ha il passaggio dallo Stato come mera espressione della volontà del sovrano all'ordine costituzionale di natura volontaria e immanente dato dalla garanzia della *Konstitution*: il consenso sociale ha dunque per oggetto l'”ordine sacralizzato della Costituzione”. La riconsiderazione della natura sostanzialmente sacrale del contenuto della Costituzione verrà affermata con tutta evidenza in sede di critica dottrinale e storico-giuridica delle due esperienze fondamentali di tentativo “militante” di protezione della democrazia, ovvero della Rivoluzione francese e della Repubblica di Weimar. In particolare, viene illustrato come l'ordinamento istituzionale democratico sorto con l'approvazione della prima costituzione tedesca del primo dopo-guerra, non fu affatto privo di mezzi e di volontà previsti e diretti a difesa dello Stato democratico ma al contrario fu l'esercizio fortemente abusivo di questi mezzi che ne minò la sussistenza. Notevole al riguardo è la denuncia, da Gatti riportata, con la quale Gerhard Leibholz condannò quel relativismo che avrebbe desacralizzato e “privato la democrazia parlamentare dei propri fondamenti oggettivi di valore, del proprio mito e della propria sostanza” [Gerhard Leibholz, *Die Auflösung der liberalen Demokratie in Deutschland und das autoritäre Staatsbild*, tr. it *La dissoluzione della democrazia liberale in Germania e la forma di Stato autoritaria*, Milano, 1996, p. 50]. Il motivo della mancata sopravvivenza dell'impianto istituzionale weimariano risiederebbe dunque nel relativismo e nel mancato fondamento oggettivo dei valori il quale, nota l'Autore, “privilegiava la tutela dello Stato al posto della Costituzione” (p. 101).

Con riguardo alla disamina dedicata da Gatti alle riflessioni dottrinali, precedenti e successive al secondo conflitto mondiale ed aventi ad oggetto il concetto di protezione della democrazia, nell'ambito della *vexata quaestio* se la difesa delle istituzioni e dei processi democratici debba attestarsi nella difesa dello Stato o della Costituzione, sembra particolarmente interessante fornire qualche cenno alla trattazione del contributo, in sede di dottrina dello Stato, dato da Ernst-Wolfgang Böckenförde. Il Böckenförde, muovendo la sua analisi dalla constatazione, nell'ambito proprio della *Staatrechtslehre*, che la genesi dello Stato moderno procede sia dall'accentrarsi del monopolio della forza di coercizione legittima in seno all'autorità statale, sia dalla differenziazione del potere spirituale da quello temporale, rileva giustamente la necessità di recuperare la omogeneità valoriale perduta con il processo dianzi descritto e di ri-estendere al singolo individuo una dimensione valoriale oggettiva ed interiore al fine principale di evitare il pericolo grave di una disgregazione interna dello Stato. Da questa valutazione il Böckenförde fa provenire l'indicazione di una fondazione oggettiva dei valori di coesione onde sfuggire al relativismo valoriale ed al paradosso che “lo Stato liberal-democratico vive di presupposti che non può garantire” [E. W. Böckenförde, *La formazione dello Stato come processo di secolarizzazione*, Brescia, 2006, 70] paradosso per cui lo Stato rischia di surrogare le smarrite motivazioni interiori di ordine etico con motivazioni esteriori di ordine sociale e materiale per tentare (con una radicale ed insuperabile *difficultas*) di riaggregare la comunità civile.

Il rinvio alla recezione di una base valoriale oggettiva fondante la Costituzione, operato, tra gli altri, da Böckenförde può essere considerato come una delle principali giustificazioni dottrinali a tutto lo sforzo fondativo alla radice del nuovo Stato tedesco post-bellico (1945) che può sintetizzarsi quale ordine costituzionale “*che si arricchisce dell'elemento del valore, tanto da essere comunemente definito, senza alcuna enfasi, una vera e propria Wertordnung: un ordine costituzionale aderente ai valori (wertgebundene verfassungsrechtliche Ordnung)*” (p. 160).

Gatti, in relazione al prototipo tedesco di “democrazia militante” (*streitbare Demokratie*) – giusta la classica e fortunata espressione coniata e giustificata da Karl Loewenstein - fa precedere alla disamina positiva degli istituti e delle pratiche di protezione della democrazia in seno allo Stato tedesco attuale un denso ed ampio studio dedicato al *Grundgesetz* come *Wertordnung* e dedicato altresì alla nascita ed evoluzione del concetto di ordine liberal-democratico di base. Infatti, l'ordine costituzionale, concepito alla base della *Grundgesetz*, non è esclusivamente da intendersi come un ordine normativo ma è altresì da considerarsi come un vero e proprio ordine valoriale oggettivo e cogente a tutti gli effetti. La cogenza di questa *Wertordnung* si declina in due direzioni: 1) come limite alla autonomia decisionale del legislatore e, quindi, della “maggioranza” a tutela delle ragioni del pluralismo, delle minoranze e della rappresentatività in generale; 2) come argine e strumento di difesa contro l'avversario politico che disattenda e si manifesti ostile ai valori fondamentali sanciti nella Costituzione. In quest'ultimo senso, viene a trovare formale tutela il rispetto e l'osservanza dell'ordinamento liberal-democratico di base, la c.d. *freiheitliche demokratische Grundordnung* (FdGO) la quale, nota Gatti, a differenza del concetto di “democrazia militante”, “*costituisce un vero e proprio principio costituzionale che, allo stesso tempo, si fonda su e trascende quelle stesse libertà e diritti ed è utilizzato come parametro di valutazione in ogni operazione di bilanciamento*” (p. 162). Lungo tutta la trattazione degli istituti positivi di difesa della democrazia nello Stato tedesco contemporaneo Gatti farà emergere con ogni evidenza tutta la positività e la cogenza della FdGO quale criterio positivo sanzionatorio alla base di tutte le misure di restrizione delle libertà fondamentali garantite dal *Grundgesetz* e “*vera cartina al tornasole dell'impianto militante*” (p. 162). E, invero, in sede di valutazione della *ratio* alla base dell'esercizio della libertà fondamentale di manifestazione del pensiero, vale ricordare il tenore dell'importantissima decisione della *Bundesverfassungsgericht* in materia di democrazia militante, la c.d. *Lüth-Urteil* (BVerfGE 7, 200, §§ 24 e 25) del 15 gennaio 1958 secondo la quale “*la Legge fondamentale non aspira ad essere un ordinamento neutrale rispetto ai valori, [ed anzi] nel campo dei diritti fondamentali essa ha previsto un ordine oggettivo dei valori?*”.

Tutta la trattazione più propriamente di diritto positivo dedicata agli organi, agli istituti ed alle “tecniche” di prevenzione degli abusi riguardanti l'esercizio delle libertà fondamentali nell'ambito dei tre ordinamenti presi in esame (Germania, Francia e Italia) attiene, in via principale, al trattamento sanzionatorio restrittivo riservato, nei tre Stati presi in esame, alle condotte di abuso della libertà di associazione.

Si può notare come in sede esegetico-interpretativa dei diversi istituti e modalità “protettivi” Gatti insista opportunamente nel subordinare l'applicazione delle diverse misure restrittive all'effettiva e oggettiva messa in pericolo, da parte delle formazioni

partitiche e associative, dell'ordine valoriale e normativo liberal-democratico piuttosto che al mero rilievo dello scopo e delle finalità astrattamente contrarie proclamate anche in sede programmatica da quelle formazioni associative.

In adesione a questo orientamento interpretativo Gatti sottolinea ampiamente il rischio dell'abuso, in sede di giustificazione della messa in atto della misura restrittiva della libertà associativa, dell'istituto della "sicurezza", e ciò in vista del rischio più ampio del carattere involutivo ovvero potenzialmente autoritario di talune strategie di protezione dello Stato.

Giorgio Tamassia