amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo (Classe A)

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Rivista di Ateneo dell'Università degli Studi di Roma "Foro Italico"

Direzione scientifica
Gennaro Terracciano, Gabriella Mazzei, Julián Espartero Casado

Direttore Responsabile
Gaetano Caputi

Redazione
Giuseppe Egidio Iacovino, Carlo Rizzo

FASCICOLO N. 1/2022
Estratto

Iscritta nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009

ISSN 2036-7821

amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Comitato scientifico

Annamaria Angiuli, Antonio Barone, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Enrico Carloni, Maria Cristina Cavallaro, Guido Clemente di San Luca, Andry Matilla Correa, Gianfranco D'Alessio, Mariaconcetta D'Arienzo, Ambrogio De Siano, Ruggiero Dipace, Luigi Ferrara, Pierpaolo Forte, Gianluca Gardini, Biagio Giliberti, Emanuele Isidori, Francesco Merloni, Giuseppe Palma, Alberto Palomar Olmeda, Attilio Parisi, Luca Raffaello Perfetti, Fabio Pigozzi, Alessandra Pioggia, Helene Puliat, Francesco Rota, Josè Manuel Ruano de la Fuente, Leonardo J. Sánchez-Mesa Martínez, Ramón Terol Gómez, Antonio Felice Uricchio.

Comitato editoriale

Jesús Avezuela Cárcel, Giuseppe Bettoni, Salvatore Bonfiglio, Vinicio Brigante, Sonia Caldarelli, Giovanni Cocozza, Sergio Contessa, Manuel Delgado Iribarren, Giuseppe Doria, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Jakub Handrlica, Margherita Interlandi, Laura Letizia, Gaetano Natullo, Carmen Pérez González, Marcin Princ, Antonio Saporito, Giuliano Taglianetti, Simona Terracciano, Salvatore Villani.

Coordinamento del Comitato editoriale

Valerio Sarcone.

ISSN 2036-7821

amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

L'attuale ambito di esercizio del diritto del cittadino di esprimere liberamente il proprio pensiero (art. 21 Cost.) può ancora considerarsi conforme alla Costituzione nel nuovo confuso clima politico che tende con molte incertezze a stabilizzarsi

di Giuseppe Palma

(Università Telematica "Pegaso" - Professore Emerito di Diritto Amministrativo nella Facoltà di Giurisprudenza "Federico II")

Sommario

1. Prologo; 2. La configurazione dell'art. 21 ad opera della Commissione parlamentare di approvazione del progetto di Costituzione; 3. L'imperativo categorico che conforma l'esercizio dell'attività politica dei cittadini ai sensi dell'art. 54 del Titolo IV della Costituzione; 4. Breve conclusione

Abstract

First of all, it is necessary to indicate the reason that prompted attention to reconsider the action of the presence in the Constitution of the aforementioned right to freely express one's thoughts in speech, writing and any other means of dissemination, because the related topic, after the 70/90 years in which it had been moderately examined and debated, it suffered a slow inattention, it remained as a "monad" neglected by the attention of both politicians (and this can be understood) and legal investigation, unless there is a new attention due to the latest events of gratuitous street violence.

It is true that in the years indicated above the question was raised more on the implementation of the provision contained in the XII transitional and final provision, which contains the prohibition of reorganization in any form of the dissolved fascist party (and this in itself is justified) but also and more broadly on the question relating to the claimed freedom relating to the means of public communication by private individuals who reacted against any form of limitation, such as the concession then envisaged.

* *Il presente lavoro è stato sottoposto al preventivo referaggio secondo i parametri della double blinde peer review.*

ISSN 2036-7821

1. Prologo.

Occorre innanzitutto indicare il motivo che ha sollecitato l'attenzione di rimeditare l'azione di presenza nella Costituzione del menzionato diritto di esprimere liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e con ogni altro mezzo di diffusione, perché la relativa tematica, dopo gli anni 70/90 in cui era stata moderatamente esaminata e dibattuta, ha subito una lenta disattenzione, è rimasta come una "monade" trascurata dall'attenzione sia dei politici (e ciò si può comprendere) sia dall'indagine giuridica, a meno che non vi sia una nuova attenzione a causa degli ultimi eventi di gratuita violenza di piazza.

È pur vero che negli anni sopra indicati la questione era posta più sull'attuazione della disposizione contenuta nella XII Disposizione transitoria e finale, la quale contiene il divieto di riorganizzazione sotto qualsiasi forma del disciolto partito fascista (e ciò di per sé si giustifica) ma anche e più largamente sulla questione relativa alla rivendicata libertà relativa ai mezzi di comunicazione pubblica da parte dei privati che reagivano contro ogni forma di limitazione, come ad esempio la concessione allora prevista; in conseguenza tale questione fu pure rimessa all'esame di costituzionalità e la Corte[1] ebbe modo di precisare alcune linee che destarono molto interesse, come ad esempio "*che libertà di diffusione ricomprende tanto il diritto di informare, quanto il diritto di essere informati ...l'articolo 21 colloca la predetta libertà tra i valori primari assistiti dalla clausola dell'inviolabilità (articolo 2 Cost.), i quali in ragione del loro contenuto, in linea generale si traducono direttamente e immediatamente in diritti soggettivi dell'individuo di carattere assoluto* "..."*tuttavia l'attrazione di tali diritti fondamentali nei rapporti della vita comporta una serie di relativizzazioni alcune delle quali derivano da precisi vincoli di ordine costituzionale oltre che da particolari fisionomie della realtà nella quale quei valori sono chiamati ad attuarsi* "...." *il diritto all'informazione va determinato e qualificato in riferimento ai principi fondanti della forma di Stato delineata dalla Costituzione, i quali esigono che la nostra democrazia sia basata su una libera opinione pubblica e sia in grado di svilupparsi attraverso la pari concorrenza di tutti alla formazione della volontà generale*" (e più avanti si pone l'accento sul pluralismo delle fonti).

La lunga trascrizione non è un semplice "riempimento discorsivo" poiché essa induce a desumere che l'indirizzo della Carta, anzi messo a dimora nella Carta, non ha spinto i successivi osservatori a desumere il sostanziale "percorso" interpretativo dell'articolo 21 in esame, specie l'accennato collegamento operativo con la disposizione di cui all'articolo 2 citato (e non solo in termini di diritti concessi ma anche con i connessi doveri), in conseguenza si è affermato in generale che l'unico limite sarebbe consistito esclusivamente (soprattutto in prospettiva politica) nel divieto di diffondere la passata ideologia fascista perché tale divieto, come si è già ricordato, risultava sancito dalla XII norma transitoria, in qualità di limite

[1] Cfr. Corte Costituzionale n. 112 del 1993; cui adde Corte Costituzionale n. 74 del 1958

ISSN 2036-7821

costituzionalmente imponibile, e così ogni ulteriore profilo ricostruttivo è stato obliterato (e ciò si nota anche in termini di remissione al sindacato di costituzionalità).

Senonchè la situazione reale non può in nessun modo essere archiviata, ancorché tale archiviazione sia stata favorita dall'ambiente politico-partitico, infatti la norma transitoria ha una sua propria vigenza, resa impellente dal momento storico in cui risulta redatta, per converso il diritto di esprimere la propria opinione (pensiero) non va collegato a siffatta norma bensì alla garanzia sancita "ai diritti fondamentali dell'uomo" e "richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica" (economica e sociale).

È vero, non si può evitare di mettere in risalto l'afasia nella ricostruzione della norma in esame in questa sede, ma hanno concorso (ovvero hanno potuto concorrere) anche le prime letture della Carta, che hanno sminuito l'azione di presenza dei primi 3 articoli della Costituzione e si diffuse largamente l'opinione che nella specie trattavasi di norme meramente programmatiche (come chi scrive ha ricordato in un precedente lavoro), ma non si può giustificare che a distanza di tempo, con l'affermarsi sempre più dell'opinione della reale azione di presenza (naturalmente operativa) di tali articoli, si continua ad escludere un profondo riesame della libertà di esprimere il proprio pensiero, come se una questione di tale importanza sia stata definitivamente archiviata.

Al fine di definire la prospettiva della presente indagine si ritiene opportuno sottolineare che essa non si ripromette di ripercorrere le solite linee seguite nella isolata disamina di una disposizione costituzionale, ma piuttosto di reinserire detta disposizione nella complessa planimetria della sistematica costituzionale, secondo il metodo di ricostruzione della disposizione, che chi scrive ha sempre adottato, poiché ha sempre considerato utile innanzitutto comprendere il reciproco rapporto funzionale tra la complessiva trama dei valori nella Carta adottati, i quali per linee interne funzionalizzano la singola disposizione, ed al tempo stesso scoprire come un singolo istituto adottato possa concorrere a determinare i valori, stigma della democrazia repubblicana, emblematicamente descritti, che prendono vita concreta sociale[2].

Pertanto la impostazione assume anche il pregio di una conferma della utilità del metodo di ricerca adottato ancora una volta da ultimo nella precedente ricerca in tema di rapporto funzionale tra "cultura ed istruzione". È bene anche precisare che la tematica qui trattata non è stata suggerita dai ben noti eventi di violenza gratuita, poiché essa era da chi scrive da tempo all'attenzione, anche perché (per così dire) il "canto della civetta" si poteva ascoltare già da tempo e non si è fatto caso

[2] Cfr. in modo esteso G. Palma Il rapporto funzionale tra il diritto allo studio (e/o all'istruzione) e la contestuale previsione della "libertà di insegnamento" ecc. in amministrativamente, fascicolo 4 del 2021 e bibliografia ivi citata

ISSN 2036-7821

tempestivamente proprio per le ragioni che la disposizione era in gran parte archiviata e si sa che certi fenomeni non nascono nella mente di Giove ma nell'apparente insignificanza di pensieri espressi in anticipo. In conclusione si pone lo scopo di determinare la potenzialità della disposizione dell'articolo 21 citato risalendo, al di là dei lavori dell'Assemblea Costituente più esaurienti a connotare le disposizioni in termini tecnico-giuridici, ai lavori della Commissione di approvazione del progetto di Costituzione molto più significativi a porre in luce le argomentazioni di connotato "politico", perché non si può trascurare che le disposizioni costituzionali sono "bifronte" come è giusto che siano[3].
A tal proposito è utile notare che i primi autorevoli studiosi che hanno approfondito le singole disposizioni costituzionali può presumersi che conoscessero bene i lavori di approvazione del progetto, anche perché ebbero un'ampia illustrazione sulla stampa e perciò (forse) evitarono di coinvolgerli nello studio delle singole norme (chi scrive ha rilevato un siffatto silenzio in una precedente indagine), ma ora essi meritano di risalire alla ribalta stante il rilevabile "distanziamento" dalla cultura costituzionale, in altri termini essi costituiscono un terreno da "rifertilizzare", anche (e soprattutto) al fine di evitare che quanto premesso venga confuso con l'allarme diffuso dal clima politico attuale.

2. La configurazione dell'articolo 21 Cost. ad opera della Commissione parlamentare di approvazione del progetto di Costituzione.
Si può desumere che l'indagine della disposizione in esame venga condotta sulla discussione svoltasi nell'ambito della Commissione parlamentare di approvazione del progetto di Costituzione, dappoiché si può direttamente rilevare (e valutare) l'aspetto e il profilo essenzialmente "politico" insito nella disposizione, stante la natura "bifronte" delle norme inserite in Costituzione.
E va subito rilevato come la discussione si è svolta secondo un modulo generale già messo in luce in una precedente indagine, secondo cui è rinvenibile una costante tensione tra i rappresentanti dei vari orientamenti politici ed i componenti esperti nella cultura tecnico-giuridica, che ebbero poco spazio nel prospettare l'utilità di alcune precisazioni ed ottennero, però, maggiore voce in capitolo nei successivi lavori dell'Assemblea Costituente, laddove i primi, animati sul piano ideologico/politico, riuscirono a raggiungere lo scopo, ancorché mediante un raggiunto "compromesso" (siffatto compromesso ha in molte occasioni determinato l'approvazione di formule semplici e sintetiche), ed evitando che in esse venissero previste molte limitazioni (e/o condizioni) che avrebbero condizionato il lavoro del

[3] Cfr. il lavoro cit. nella nota precedente

ISSN 2036-7821

futuro Parlamento, dopo la non adozione di un mero "preambolo " da molti invocato[4].

Si porti l'attenzione su quanto affermò il Presidente Terracini nella seduta iniziale di esame del Titolo I, "*dice l'autorevole Relatore: la regolazione dei diritti e dei doveri ha luogo non col semplice rinvio alla legge, ma con l'indicazione di criteri nei quali la legge troverà l'infrangibile limite e la direttiva da seguire*" e più oltre "*che cosa trova il popolo.... se gli avessero detto, per esempio, che la libertà personale è inviolabile perciocchè nei casi previsti dalla legge, il popolo avrebbe potuto aspettare con quale legge e per mezzo del suo voto elettorale fare in modo che la legge rispettasse poi nella massima misura la inviolabilità della libertà personale*" (così Onorevole Tieri, seduta del 26 marzo 1957). A ciò replica l'onorevole Bettiol "*passati gli dei falsi e bugiardi noi ci troviamo di fronte al primo serio tentativo compiuto dal popolo italiano che dia a se medesimo una Costituzione che sia l'espressione di una profonda sanità morale e costituisca la felice sintesi delle forze sociali e politiche operanti in questo momento nel nostro Paese con pieno riconoscimento di tutti i diritti che spettano alla minoranza...*" (e più avanti ricordando le espressioni dell'Onorevole Moro), "*la nostra Costituzione, in quanto tale è un'opera antifascista, dato che il fascismo è quel movimento che nega il legittimo fondamento di ogni Costituzione..... c'è qualcuno che ancora irride ai diritti naturali e che crede che ogni diritto cosiddetto naturale sia una pura e semplice attribuzione al cittadino di un diritto da parte dello Stato mentre invece noi crediamo-in quanto crediamo nel valore della personalità umana- che questa porti con sé dei diritti che non possono assolutamente essere calpestati dal potere statale.... prima di questo progetto di Costituzione rappresentano indubbiamente una garanzia fondamentale di libertà per l'individuo, la quale si inquadra in quella concezione non già individualistica, ma profondamente umana che sia alla radice di tutto il progetto di Costituzione*".

L'on. Crispo (nella stessa seduta citata) afferma che "*mentre la Costituzione riconoscendo i diritti fondamentali di libertà si è preoccupata di determinare l'eventuale limitazione, non si è preoccupata di prevederne l'eventuale sospensione in alcuni casi eccezionali.... e perché la Costituzione non è il Codice della libertà originaria intesa come arbitrio assoluto ma regola invece l'eterno conflitto fra l'individuo e lo Stato fra il principio di libertà e quello di autorità onde il concetto di libertà non può non essere integrato con quello di autorità*".

Non diversamente si esprime l'onorevole Di Gioia "*se in Italia si vuol distruggere veramente il fascismo, occorre che gli articoli 12, 14 e 16, quelli che riaffermano il diritto dell'uomo alla libertà di pensiero, alla libertà di culto, alla libertà di stampa... diventino norme di vita costante del popolo, di tutti noi e siano integrati, completati, sostanziati da tutta la possibile giustizia*" (seduta del 27 marzo 1947). Nella medesima seduta l'On. Leone sottolinea l' "*aspirazione a fondare un compiuto equilibrio, una compiuta sintesi fra la*

[4] Per i riferimenti alle dichiarazioni citate nel testo cfr. La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente, Camera dei deputati – Segretariato generale, volume I e II

ISSN 2036-7821

libertà (ovvero fra i diritti naturali, innati di libertà e l'autorità) ed il complesso degli interessi necessari alla vita e allo sviluppo della società organizzata".

Nella medesima seduta l'onorevole Cavallari si sofferma su un profilo di notevole interesse sostenendo che "*il metro col quale noi potremmo misurare questa parte del progetto di Costituzione- che del resto è il metro col quale potremmo misurare anche le altre parti- è il metro politico e cioè un'indagine politica quella che dobbiamo compiere sopra il primo titolo del progetto di Costituzione della Repubblica Italiana...e questa indagine la dobbiamo compiere dando uno sguardo a quelle che sono state le nostre esperienze passate considerando l'attuale momento politico e avendo di mira quelle che sono le mete alle quali la democrazia italiana e la Repubblica Italiana vogliono arrivare.... queste mete sono state le aspirazioni di tutti i cittadini italiani durante quegli anni tristissimi: cioè di poter dire finalmente di vivere in un clima di libertà... il principio di libertà personale... tutti questi principi devono essere condizionati al principio delle libertà democratiche. Noi vogliamo la libertà che tenda alla riaffermazione ed al rafforzamento continuo e progressivo della democrazia italiana*".

L'onorevole Trimarchi (medesima seduta) rileva che "*alcuni giuristi si domandano se è opportuno inserire nella legge e nella Costituzione questi diritti, che sono più propriamente gli attributi della persona umana, o non è meglio che la definizione di questi diritti sia lasciata alla scienza sociale. Ciò sarebbe possibile se nella nostra società non ci fossero pericoli di attentati a queste fondamentali libertà, se non uscissimo purtroppo da una dolorosa esperienza che ci ha detto che determinate dottrine moderne, sullo Stato e sulla concezione sociale hanno menomato e calpestato, diminuito del tutto i diritti della persona umana e sarebbe stato, eliminato del tutto i diritti della persona umana.*

Ecco perché "*è bene che i diritti della persona vengono definiti nella Costituzione per evitare che domani in una collisione fra la persona e lo Stato la persona non abbia la sufficiente garanzia dei suoi diritti, che sono diritti primari fondamentali*" e sulle libertà politiche afferma "*libertà di stampa, libertà di propaganda, libertà di pensiero, libertà di associazione libertà di religione…è stato detto che quella della Costituzione, mentre da un lato riconosce questo diritto alle libertà politiche, dall'altro, con le limitazioni che pone, in pratica restringe e menoma le libertà stesse… ma quando la libertà si riferisce alla propaganda, alla stampa, alla manifestazione comunque del pensiero umano nell'ambito sociale, quando cioè il pensiero dell'individuo va a trasferirsi negli altri membri delle società attraverso le manifestazioni pubbliche e allora è necessario che venga posto un limite chiaro e preciso per salvaguardare i beni morali della società, per impedire che l'uso di questa libertà possa pervertire le coscienze, portare al male … se questa libertà dovesse essere consentita per il male ... non potrebbe, non dovrebbe essere concessa. Perciò è bene che il limite ci sia e il limite è quello della morale, del buon costume, dell'ordine pubblico* ".

Ed avviandosi verso la conclusione è importante ricordare quanto l'onorevole Fusco (seduta del 28 marzo 1947) precisa con brevissime frasi una "verità", che sarà ripresa più avanti, che la Commissione al Titolo "libertà civili" aveva sostituito quello di

ISSN 2036-7821

"rapporti civili" perché le libertà civili erano espressione troppo indeterminata mentre la dizione "***rapporti civili*** *riconsacra, rinnova, rinverdisce la civiltà basata sul criterio della coesione, dell'associazionismo, dell'integrazione*".

Va rilevato, a conclusione della lunga esposizione degli interventi più significativi ai fini della presente indagine che il Presidente Terracini, prima di procedere all'approvazione degli articoli inclusi nel Primo Titolo (seduta del 10 aprile 1947) indica alcune coordinate che dovranno essere considerate ai fini dell'approvazione e fa notare che "*un semplice rinvio alla legge, senza che nella Costituzione siano indicati per lo meno i limiti entro cui il legislatore si può muovere, senza che nella Costituzione siano affermati i fondamenti della garanzia che devono essere date al cittadino sembra ancora oggi … una cosa impossibile. Sembra sia assolutamente da evitare dall'altro lato che si debba inserire nella Costituzione tutto ciò che riveste carattere di eccessiva particolarità, una disciplina integrale non può essere fatta nella Costituzione* "; è più oltre rileva che "*troviamo che quasi tutti i giuristi e comunque tutti coloro che si accingono a discutere e a vagliare norme in questo campo non riescono mai a distanziarsi da quelli che sono i testi e le forme tradizionali. E' quindi molto difficile incapsulare in questa formula una realtà nuova che abbraccia situazioni giuridiche e politiche e di fatto completamente diverse… è evidente quindi che oggi sono da ricercare formule rispondenti a questa esigenza di una società che non è più quella di un tempo*".

E così nella seduta del 14 aprile 1947 la Commissione procede all'esame dell'articolo 21 ed alla sua approvazione. È lecito trarre una prima conclusione rilevando come i rappresentanti dei vari orientamenti politici presenti in Commissione hanno aderito ai valori politici- ideologici inclusi nel Titolo I, se mai hanno a volte tentato di precisarli in termini più "generali" possibili in modo da non delimitare la futura competenza legislativa e soprattutto hanno provato a fissare meno limiti e/o condizioni alla esplicazione futura della vita politica successiva (del resto quest'ultimo aspetto è il frutto maturo del "compromesso", il quale tuttavia ha consentito di adottare la Costituzione) ed infatti in termini di approvazione della disposizione in esame la massima attenzione è stata portata quasi esclusivamente sui mezzi di conoscenza del diritto di esprimere il proprio pensiero, vale a dire sulla stampa, sulla radiofonia, appunto perché attraverso questi i partiti politici si assicuravano la propria "voce pubblica" specialmente in tempo di elezioni[5].

Pur riservandosi di ritornare sulla facoltà di esprimere liberamente il pensiero, è utile notare che anche questo diritto non viene assicurato in termini esclusivamente individualistici bensì in qualità di "rapporto", in altri termini di "relazione", poiché contiene una prospettiva relazionale, e relazionale verso chi se non verso la società (popolo sovrano) di cui ogni cittadino è componente di diritto, rapportandosi con gli altri componenti che concorrono a rendere sempre più possibile quello spirito di

[5] L'argomento è esposto più ampiamente nel mio lavoro già cit. nella nota 2

ISSN 2036-7821

solidarietà che facilita anche la facoltà di concorrere con gli altri nel maturare la politica della repubblica democratica (ecco che la farfalla abbandona il proprio bozzolo, vale a dire i meri interessi individuali, rapportandosi con la società). Ma allora si può anche desumere che il diritto in esame rientri perfettamente nella categoria dei diritti della persona sanciti e garantiti all'articolo 2 Cost. i quali, come è noto, sono "agganciati" ai doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale; in buona sostanza l'articolo 21 contiene la disciplina di un diritto il cui riconoscimento e la cui garanzia sono già previsti nei valori che formano la piattaforma su cui si regge la Repubblica democratica italiana, e se l'occasione lo richiede il legislatore può adottare una disciplina specifica come per ogni altro diritto rientrante nella categoria di quelli contemplati appunto nell'articolo 2 Cost. citato, come chi scrive ha avuto modo di rimarcare in un precedente lavoro.
Da ciò si deduce che la Carta costituzionale non contiene un vago decalogo di norme disparate (sul tipo di un Codice, o di un T.U.) bensì rivela una unitaria coerenza di disciplina organica tale che ogni norma conserva un collegamento organico con i valori fondanti, e questi illuminano per linee interne ogni altra norma, donde quel rapporto di reciproca funzionalizzazione di cui è parola nell'introduzione della presente indagine.

3. L'imperativo categorico che conforma l'esercizio dell'attività politica dei cittadini ai sensi dell'articolo 54 del titolo IV della Costituzione.
Al fine di chiarire perché chi scrive avverte la necessità di fare riferimento all'articolo 54 (ex articolo 50), essa è sorta dall'interrogativo se i soli limiti alla libertà di esprimere il proprio pensiero possano ritenersi quelli elencati nei commi dell'articolo 21 specialmente nei limiti condizionanti i mezzi di diffusione del pensiero, come stampa, sistemi radiofonici eccetera, anche in considerazione che la discussione in Commissione si è svolta soprattutto su di un siffatto aspetto, quindi non può considerarsi una digressione spostare l'attenzione sull'articolo qui citato, il quale sancisce il dovere di fedeltà alla Repubblica e di osservare la Costituzione e le leggi, che rientra tra i "doveri politici" di cui al Titolo IV.
A tal fine appare utile memorizzare alcune opinioni espresse in Commissione di approvazione del progetto di Costituzione[6]: "*bisogna dire qualcosa di più nell'interesse supremo della nazione e dello Stato repubblicano; cioè bisogna impedire a qualunque costo il sorgere di partiti che apparentemente possono dire di avere un metodo democratico, ma che in effetti non fanno che sostenere i metodi totalitari del passato regime. E' necessario impedire che il sorgere libero di certi partiti possa procurare enorme danno al nostro paese*" e più oltre "*quando i poteri pubblici, le libertà fondamentali e i diritti garantiti dalla Costituzione la*

[6] Sui riferimenti alla discussione contenuti nel testo cfr La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori, già cit., specificamente vol. III

ISSN 2036-7821

resistenza all'oppressione è diritto e dovere del cittadino… il diritto si trasforma in un dovere nei confronti delle collettività" (Preziosi, seduta del 20 maggio 1947).

E Giolitti (nella stessa seduta) afferma che "*l'intero titolo si presenta come un sistema coerente e bene equilibrato di diritti e doveri tali da soddisfare come non sempre avvenuto per i Titoli precedenti, bisogna riconoscerlo, anche un senso ed un gusto giuridico raffinato*" ... "*Al dovere dei cittadini di essere fedele alla Repubblica e alla Costituzione come sancisce il primo comma dell'articolo 50 (ora 54) deve corrispondere, proprio per il coerente equilibrio di diritti e di doveri felicemente raggiunto in questo Titolo, il diritto del cittadino di resistere alla violazione che venga perpetrata da parte dei pubblici poteri* ".

L'onorevole Condorelli, in ordine all'articolo 50 (ora 54) sostiene che "*questo articolo è prima di tutto superfluo ed inutile e poi è anche difettoso dal punto di vista dei termini usati*".

L'onorevole Merlin sull'articolo 50 (ora 54) afferma "*queste sono parole da fondersi nel bronzo e da scolpirsi sul marmo, parole che noi vorremmo penetrate così nella coscienza del nostro popolo da non doversi mai più discutere*".

L'articolo in esame passò all'approvazione della Commissione nella seduta del 23 maggio 1947 e l'aspetto più dibattuto è costituito sul dovere-diritto di "resistenza", dovere di ogni cittadino contro la prefigurabile violazione del regime democratico e l'onorevole Martino interviene affermando che "*non si oppone un'assoluta eccezione a che un concetto del genere venga affermato nell'articolo 50, ma intendo col mio emendamento giungere non alla soppressione del concetto ma ad una formulazione più precisa e più rispondente alla natura di una legge statutaria*" e più avanti "*Ecco perché credo che si debba sostituire la formula da me proposta, con essa infatti i diritti dei cittadini indicati nella prima parte della Costituzione verrebbero completati con i doveri, diritti e doveri, tra i quali questo formulato nell'articolo 50 secondo la dizione da me proposta, si integrerebbero tra loro presidiati dalla Corte Costituzionale, quale supremo organo per il regolamento di diritti e di doveri fra i cittadini e lo Stato*".

L'onorevole Colitto, sempre in tema di resistenza, afferma che "*la più recente dottrina giuspublicistica ha affermato che non esiste un diritto di resistenza che si possa porre a fianco degli altri diritti di libertà*". È bene ricordare che l'onorevole relatore (onorevole Merlin) precisa tra l'altro che "*la discussione di questo comma si parlerà in assemblea perché evidentemente la materia è connessa e potrà esaminare se proprio nella Corte Costituzionale non vi sia un rimedio ed una salvaguardia contro i pericoli un po' esagerati che si sono indicati*"; così il diritto di resistenza scompare dall'attenzione generale ed il relativo epitaffio è stato così scolpito "*naturalmente tutti gli argomenti del progetto presentano connessioni e interferenze fra di loro, e non ce ne può essere alcuna che presenti tale fisionomia che possa essere trattato isolatamente senza inconvenienti*" (onorevole Bozzi, seduta 28 maggio 1947).

È proprio questa rilevata "interferenza" che impedisce di considerare separatamente le singole disposizioni costituzionali, sottolineata peraltro dal Relatore del progetto, la quale deve riconoscersi come il "dovere" di cui al primo comma dell'articolo 54

ISSN 2036-7821

finisce per assumere il connotato di dovere generale e che svolge la sua azione di presenza in termini di prospettiva generale su ogni "diritto" elargito ai cittadini della Repubblica. Peraltro, perché la mancata adozione, per ragioni in parte condivisibili, del diritto di "resistenza" rende un tale "dovere di fedeltà" (per così dire) maggiormente imperativo in forza del quale è lecito valutare se il concreto esercizio di un diritto di libertà sia o meno idoneo a consolidare il regime repubblicano adottato dalla Costituzione ovvero è diretto ad introdurre modificazione di regime.
In altri termini un siffatto dovere, oltre alle altre fattispecie come il ricorso alla Corte Costituzionale, alla petizione, al referendum abrogativo, alla presentazione di iniziativa legislativa[7], è teso a conformare il comportamento personale di ogni componente del popolo sovrano, vale a dire dello Stato comunità che incede nello Stato ordinamento istituzionale. E perciò se i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali garantite dall'articolo 2 Cost., devono essere esercitati con il rispetto dei doveri di solidarietà questi ultimi possono considerarsi violati (anzi devono così essere giudicati) se il loro esercizio procede in contrasto al dovere "politico generale" della fedeltà alla Repubblica e della Costituzione, e sotto questo angolo di osservazione anche la planimetria dei doveri previsti nell'articolo 2 Cost. assume una propria risonanza giuridica, ponendo ancora una volta il reciproco rapporto di funzionalizzazione, come si è messo in evidenza più sopra.

4. Breve conclusione.

Dalla complessiva esposizione dei maggiori tratti argomentativi della tematica fin qui esaminata si può già agevolmente desumere il punto di approdo, tuttavia al fine di sgombrare il campo da ogni ulteriore dubbio si preferisce ritornare in termini ancora più riassuntivi sulla conclusione che si può onestamente desumere e politicamente sostenersi.
Ed allora appare opportuno fissare l'attenzione sulla configurazione delle libertà secondo la disciplina costituzionale, quindi in termini concettuali. Si può ben sostenere che secondo la vigente Costituzione le libertà, conformemente alle moderne società democratiche, sono state riconosciute ad ogni persona con inderogabile esigenza di ordine pubblico e di solidarietà al fine di partecipare all'esercizio del potere politico, determinante la condizione dell'uomo che vive in una società ispirata a tale principio e che informa perciò la stessa società.
Cosicchè si tratta non più di libertà cosiddette negative intese a segnare uno spazio di azione individualistico, giusnaturalistico (come si è già scritto una volta, dell'uomo selvaggio nella giungla nera), bensì di libertà positive che legittimano la persona ad assumere il comportamento valutato conveniente anche al fine di collaborare

[7] In argomento cfr già G. Palma, Anche al "distinto" apparato burocratico pubblico si impone il dovere di fedeltà alla Repubblica, ripub. in Studi sul "distinto" apparato di Amministrazione pubblica, Giappichelli Ed. 1921, 77 ss.

ISSN 2036-7821

positivamente e quindi in modo solidale alla vita "politica" della società di cui è riconosciuto componente, di modo che detta società può avviarsi a divenire una "comunità" (ecco che l'uomo selvaggio si abitua nel bosco tutelato dal potere politico e anche da lui determinato).

Ed infatti a quanto pare è questa "filosofia" che può desumersi dai primi articoli della Carta e, per quanto qui interessa, dall'articolo 2 che non fa mistero che la garanzia dei diritti inderogabili dell'uomo sono funzionalmente connessi ai doveri di solidarietà politica, economica e sociale. Ma una siffatta impostazione generale appare maggiormente percepibile e maggiormente condivisibile ove l'attenzione venga spostata dalla singola disposizione sui lavori di approvazione del progetto di Costituzione, nei quali le singole prospettive politiche e ideologiche, sebbene il compromesso raggiunto (o, se si vuole, temuto), sopravanzarono la volontà di adottare, seppur emblematicamente, i valori fondanti della Repubblica "sociale" (quindi democratica).

Senonché queste disposizioni non hanno avuto finora la fortuna di esplicare la rispettiva forza giuridica perché si è diffusa l'opinione che esse avessero bisogno dell'intermediazione legislativa e si è lasciato che il regime della cosiddetta "effettività" continuasse a tenere in vita il regime precedente. D'altro canto è caduto nel vuoto quanto Ruini preciso, che "*si può ricongiungere ai principi ideali in base ai quali risorge e si avvia a forme nuove la democrazia* italiana" e in materia dei diritti e dei doveri *"fissano i principi generali ispiratori di tutta la Costituzione* ".

E non è altrettanto superfluo, ai fini della conclusione della presente indagine, precisare cosa debba intendersi per "pensiero" di cui ogni cittadino ha il diritto di manifestare, perché esso non può consistere in una mera manifestazione di tono (per così dire) letterario o che ha per oggetto la manifestazione di un proprio sentimento o di una falsa notizia, che in questo periodo sembrano abbondare anche sul terreno pseudo-politico, ovvero ciò che la mente umana concepisce intorno ad un oggetto o che è suscitato da un qualsiasi fatto, bensì frutto di riflessione, meditazione, processo mentale relativo ad un problema che si connota per i suoi riflessi sul piano politico e, se si vuole, di critica politica; quest'ultima è più che consentita se si considera il dovere di concorrere e di collaborare alla vita politica generale, nella misura però che non sia diretta esplicitamente o implicitamente a propagandare regimi giuridici e istituzionali differenti da quello consacrato nella vigente Costituzione, ed il riferimento non è soltanto a quello generalmente definito fascista (a questo, come già rilevato, provvede la norma transitoria XII) ma ad ogni altra forma di regime istituzionale, come ad esempio sovranismo, corporativismo, nazionalismo, cesarismo, populismo, totalitarismo, ecc...

Perché tali regimi si mostrano di per sé modificativi del regime democratico con la conseguenza che di per sé violano il dovere di fedeltà alla Repubblica ed di osservanza della Costituzione di cui all'articolo 54 Cost.. E, se ci si muove ancora una

ISSN 2036-7821

volta in prospettiva di quanto fin qui dimostrato circa la natura di dovere politico generale spettante all'articolo 54 Cost., allora è facile dedurre che questi ultimi "pensieri" vadano in un qualche modo sanzionati e nei limiti del possibile impediti, ed impedire la loro divulgazione rientra nella competenza legislativa in quanto diretti a sovvertire il regime democratico della Repubblica.

Va subito introdotta una precisazione di grande profilo, e cioè quanto testé precisato non intende disconoscere che le differenti culture politiche presenti in Parlamento non possano disciplinare i doveri imposti dalla Costituzione in termini (a così dire) più ristretti ovvero più larghi secondo le maggioranze esistenti, perché ciò rientra nel normale metodo democratico, ma un tale modo di procedere non può e non deve essere praticato nei confronti del rispetto del dovere generale politico di cui è parola, che è diretto ad impedire la "dissoluzione" della vita democratica, se non altro la sua "involuzione".

D'altro canto un analogo discorso potrebbe essere esteso in tema di diritto alla salute, in ordine al quale molti intendono la libertà come il diritto di poter infettare i soggetti della comunità sociale, o in tema di libera iniziativa economica, il cui dovere di rispettare l'utilità sociale dovrebbe quantomeno ricomprendere il rispetto della incolumità dei dipendenti (lavoratori), ma occorre arrendersi ancora innanzi a quel criterio dell'effettività che continua a resistere anche in presenza delle modifiche che il tempo storico-politico ha finora prodotto nella realtà sociale.

Come si può dedurre, in ultima analisi, il dovere di fedeltà alla Repubblica e di osservare la Costituzione si manifesta tutt'altro che un mero dovere morale, con il valore cioè di costituire solo un elemento della "coscienza individuale".

ISSN 2036-7821