

EDITORIALE

Le asimmetrie della narrazione costituzionale: libertà vulnerate e democrazia in pericolo...

di

Vincenzo Baldini*

1. La vicenda di cronaca riguardante la carica delle forze dell'ordine nei confronti di giovani studenti che a Pisa, qualche giorno fa, manifestavano pacificamente a favore della causa palestinese, induce ad una breve chiosa sul piano del diritto costituzionale.

Va innanzitutto rilevata che le modalità dell'intervento di polizia vanno commisurate ad un parametro di proporzionalità/necessarietà rispetto agli obiettivi di pubblica sicurezza prefissati. Nella specie, stante la natura pacifica della manifestazione, il ricorso alla violenza dell'azione è apparso senz'altro sproporzionato e dunque illegittimo e ingiustificato.

In secondo luogo, vale ribadire come la Costituzione, per l'esercizio della libertà di riunione in luogo pubblico (come è una strada, una piazza etc.), intesti ai promotori unicamente l'onere di un preavviso, da dare almeno tre giorni prima alla competente autorità di pubblica sicurezza (questore) che può, nel contingente, inibire l'esercizio della libertà per "comprovati motivi di sicurezza e incolumità pubblica" (art. 17 Cost.). Tale preavviso è, nella struttura e negli effetti, atto molto diverso dall'autorizzazione preventiva: solo quest'ultima, infatti, postula una valutazione discrezionale da parte dell'autorità amministrativa competente (A. Sandulli, *Manuale di diritto amministrativo*, XII ed., Napoli 1980, p. 113.), il cui esito favorevole deve trovare forma in un "atto positivo di assenso", da quest'ultima

adottato prima dello svolgimento dell'attività autorizzata (P. Barile, E. Cheli, S. Grassi, Istituzioni di diritto pubblico. XVI ed., Milano, 2018, p. 546.).

Discende, da quanto detto, che le conseguenze del mancato preavviso non sono equiparabili a quelle derivanti dalla mancata autorizzazione, pertanto, esse non possono andare oltre la previsione di sanzioni contravvenzionali (ammenda) da porre a carico dei soli promotori, non certo degli interventori alla riunione, senza implicare l'invalidità della riunione quale esercizio di libertà costituzionale. Appare di dubbia legittimità, pertanto, in relazione a quanto sancito dall'art. 17 Cost., la previsione del T.U.L.P.S. (art. 18) che attribuisce al questore, in caso di omesso preavviso, il potere di impedire lo svolgimento della riunione (art. 18)¹. Ciò in quanto, -vale ribadirlo- si tratta nella specie di un onere di preavviso che, come tale, non assurge a presupposto di validità della riunione (R. D'Alessio, *Sub Art. 17 Cost.*, in V. Crisafulli, L. Paladin, *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 1990, pp. 108/109). Lo scioglimento della riunione da parte delle forze di pubblica sicurezza non può, dunque, scaturire come sanzione, dalla violazione di tale onere, poiché esso non integra di per sé un elemento essenziale all'esercizio della libertà costituzionale in questione (M. Cavino, *Sub Art. 17*, in AA.VV., *Diritto costituzionale*, a cura di S. Mangiameli, Milano, 2008, p. 704). Lo scioglimento, per essere legittimo, può solo derivare, nel caso, dalla rilevata sussistenza di una delle condizioni che, secondo il dettato dell'art. 17 Cost., avrebbero *ab initio* impedito

* Professore Ordinario di Diritto costituzionale – Direttore scientifico e responsabile della Rivista.

¹ Del pari illegittime sul piano costituzionale parrebbero le previsioni dell'art. 20 (Art. 19 T. U. 1926), secondo cui allorquando, in occasione di riunioni o di assembramenti in luogo pubblico o aperto al pubblico, avvengono "manifestazioni o grida sediziose o lesive del prestigio dell'Autorità" ... le riunioni e gli assembramenti possono essere disciolti, nonché il successivo art. 21 (Art. 20 T. U. 1926), per il quale è da considerarsi sempre manifestazione sediziosa "l'esposizione di bandiere o emblemi, che sono simbolo di sovversione sociale o di rivolta o di vilipendio verso lo Stato, il Governo o le Autorità" come anche "la esposizione di distintivi di associazioni faziose". Tali previsioni, senz'altro ispirato ad un chiaro statalismo, appaiono poco in sintonia tanto con la norma costituzionale dell'art. 17 che contiene i limiti alla libertà di riunione ai soli casi ivi sanciti, quanto con la previsione dell'art. 21 Cost., che garantisce il pluralismo della manifestazione del pensiero.

l'esercizio del diritto (es.: riunione armata o non pacifica, comprovati motivi di sicurezza o di incolumità pubblica).

La liceità o illiceità della condotta tenuta nella circostanza da appartenenti delle forze di P.S. dev'essere in definitiva considerata e valutata alla stregua delle regole giuridiche, costituzionali e legislative, che integrano nella specie il paradigma di misura della legittimità dell'esercizio di poteri d'imperio da parte dell'autorità pubblica. Una lettura in chiave politica di tale vicenda quale sintomo preoccupante di una scarsa sensibilità democratica non può essere certo inibita, tuttavia, la sua predominanza reca con sé il rischio di far passare in secondo piano il profilo obiettivo di una eventuale violazione del principio cardine dello Stato di diritto. Soprattutto in tali circostanze, poi, nemmeno è inopportuno ribadire il valore della libertà come condizione ordinaria della condotta, individuale e sociale, rispetto a cui l'esercizio di autorità richiede di regola un'adeguata giustificazione normativa. Non si trascura, infatti, una certa intrinseca debolezza della garanzia di esercizio effettivo dei diritti di libertà, sovente condizionata, nella storia, dal concreto e dinamico comporsi degli interessi politici prevalenti (G. Amato, *Individuo e autorità nella disciplina della libertà personale*, Milano, 1967, part. p. 123 ss.) che hanno reso complicata la resistenza ad ogni costrizione degli stessi concentrandola, in fine, nella tutela davanti ad un giudice costituzionale (G. Amato, *Libertà (dir. cost.)*, in *EdD*, XXIV, p. 277 ss.).

2. Tutto ciò conferma l'opportunità di mantenere alta la soglia dell'attenzione sulla persistenza delle condizioni extragiuridiche che rendono vivente lo Stato costituzionale democratico, a partire dall'esercizio effettivo delle libertà garantite al singolo. Come principio organizzativo dello Stato, la democrazia non richiede unicamente il sostegno specifico del diritto positivo sia pure di livello costituzionale, essa ha bisogno dell'apporto di un *imprinting* culturale corrispondente che deve permeare l'esperienza quotidiana dell'agire, individuale e sociale rendendola, perciò solidale e voluta (il *plébiscite de tous les jours* che Ernest Renan pone a fondamento della nazione). In tal modo pluralismo, libertà e stato di

diritto, quali pilastri di una cultura democratica, convergono in un'integrazione funzionale quasi naturale.

3. La democrazia, reclama, dunque, nella comunità e nelle istituzioni una sensibilità e un ordine di valori basato sulla primazia della persona e della comunità sullo Stato che ne consolidi l'esperienza e informi la stessa natura unitaria dello Stato, prima ancora dei processi di decisione politica.

Non sono pochi, al giorno d'oggi, i pericoli che minacciano la democrazia, come dimostra anche ciò che sta accadendo in alcuni Paesi europei (Ungheria, Romania, Polonia). A minacciare l'effettività del vivere democratico è innanzitutto l'esistenza di una condizione ormai strutturale di crisi (crisi climatica, economica, energetica, sanitaria etc.) che rende contingenti e funzionali al suo superamento la politica dello Stato, implicando il ricorso pressoché ordinario a strategie di prevenzione e fronteggiamento della crisi. Il rovescio della medaglia, tuttavia, è la compressione dei diritti fondamentali, l'alterazione consolidata, cioè di un *modus vivendi*, individuale e comunitario ispirato alla normalità democratica e di cui è parte fondamentale l'esercizio delle libertà, anche economiche. Non va sottaciuta, inoltre, una certa disaffezione generale per la partecipazione alla vita politica, di cui sono diverse le cause, a cominciare da un disallineamento dei partiti rispetto alla domanda politica proveniente dalla base sociale. In fine, anche il trasferimento sensibile di quote di sovranità verso istituti ed enti di livello internazionale o sovranazionale concorre all'effetto di disamoramento democratico, allontanando i centri della decisione politica affidata ad organi peraltro (quasi) del tutto privi di investitura democratica (A. Voßkuhle, *Über die Demokratie in Europa*, (2012), ora anche in Id., *Europa, Demokratie, Verfassungsgerichte*, Berlin, 2021, p. 48 ss.).

4. Se va senz'altro apprezzata l'attenzione ai pericoli per la democrazia essa non può, però, diventare narrazione politica e mero strumento di lotta nella dialettica tra forze concorrenti, di maggioranza e di minoranza. Il rischio nell'esagerazione è, in ultima analisi, la banalizzazione del pericolo vero.

Così, non può non rinvenirsi una certa enfasi del rischio democratico in alcuni commenti relativi al ddl costituzionale di modifica della forma di governo (cd. Premierato) presentato dall'Esecutivo in carica. Non è qui lo spazio per un'attenta analisi dei contenuti di tale ddl la cui portata razionalizzatrice, invero, appare meno dirompente di quanto il clamore politico che lo accompagna lasci immaginare. Non può farsi a meno di precisare, tuttavia, che si mostra poco congruente ogni giudizio che lo inquadri come presagio di sventura democratica, arrivando ad adombrare, nelle dinamiche di funzionamento della forma di governo revisionata, un pericolo forte di minimalizzazione delle minoranze politiche. E' senz'altro compito della politica, come per aspetti in parte diversi della scienza giuridica, procedere a formulare considerazioni e apprezzamenti su tale proposta di legge, tanto più poiché essa ha ad oggetto la revisione del modello organizzativo fondamentale. Non può essere perciò in discussione la legittimità di ogni critica, politica e/o scientifica, al ddl costituzionale in questione, qualunque sia la finalità che la muova.

Del resto, il rilievo di incongruenze e debolezze del testo in discussione può servire senz'altro a correggerlo per migliorarne i contenuti, rafforzando gli equilibri interni al sistema dei poteri o introducendo meccanismi compensativi per una maggiore razionalizzazione. In fine, la critica può servire ai presentatori del ddl costituzionale per indurre ad un generale ripensamento sulla funzionalità del nuovo modello. La proposta di riforma può apparire anche poco congruente rispetto agli obiettivi dichiarati di un deciso rafforzamento democratico della posizione del capo del governo; del pari poco congruente sarebbe, però, rinvenire in essa i prodromi di un soffocamento del pluralismo e della dialettica democratica. In conclusione, la democrazia ha vissuto e sta vivendo un po' ovunque una stagione difficile in cui dietro le apparenti istanze di efficienza politica e decisionale, si celano i tratti di un autoritarismo politico (G. Frankenberg, *Autoritarismus*, Berlin, 2020, part. p. 134 ss.) sovente indotto da campagne populiste di denigrazione dell'assetto partitico-parlamentare (M. Revelli, *Populismo*, Torino, 2017, part. p. 20 ss., p. 120 ss.).

Il monito che proviene dall'esperienza dei Paesi europei sopra menzionati è indubbiamente forte e sollecita una costante opera di vigilanza sulla tenuta dell'ordine democratico. Il livello di tale vigilanza, tuttavia, non deve mostrarsi oscillante, dipendendo quasi esclusivamente dal colore politico della maggioranza parlamentare.

dirittifondamentali.it