

Diritti Dissenso Repressione

Domenico Gallo

La vita travagliata delle libertà costituzionali nell'esperienza repubblicana: libertà di manifestazione e libera manifestazione delle idee

Una premessa

Il punto di partenza di questa nostra riflessione sulla vita concreta di quei diritti più fortemente politici del cittadino, quali la libertà di riunione in luogo pubblico, che per semplificazione possiamo libertà di manifestazione e la libera manifestazione delle idee, che costituiscono la “Magna Carta” del diritto al dissenso, non può essere la Costituzione repubblicana, entrata in vigore il 1° gennaio 1948, ma necessariamente occorre volgere lo sguardo più indietro e partire dallo Statuto Albertino.

In effetti, uno degli indici più inquietanti dell'incultura dominante è dato dal fatto che noi viviamo confinati in un eterno presente. Qualunque sia l'argomento, il dibattito politico viene sviluppato escludendo ogni consapevolezza del passato, anche recente, e rifiutando di confrontarsi con qualunque progetto di futuro. Noi viviamo immersi nel presente, come se non avessimo un passato e come se non dovessimo preoccuparci del nostro futuro. Invece, “noi – come ha ammonito Benedetto Croce – siamo prodotti del passato e viviamo immersi nel passato”. Ed io aggiungo che possiamo comprendere il presente, e costruire un futuro, solo se manteniamo il rapporto di intelligenza morale con il passato che ci ha prodotti.

Questo vale anche per le libertà costituzionali, che non sono state partorite come Minerva dalla testa di Giove, ma sono frutto di un lungo e travagliato processo storico nel quale i principi costituzionali rappresentano un caposaldo ed un punto di non ritorno soltanto in senso giuridico, poiché le vicende successive alla caduta del muro di Berlino ci testimoniano di un fortissimo impulso della politica a sottrarsi alla supremazia del diritto, rendendo più o meno elastiche le regole costituzionali, o completamente disattendendole, a seconda di interessi contingenti.

Lo Statuto albertino

L'anno scorso abbiamo celebrato – fra le polemiche – i 150 anni dello Stato italiano, regolato dallo Statuto Albertino, la legge fondamentale del Regno di Sardegna, trasformatosi nel 1861 in Regno d'Italia. Lo Statuto albertino disegna una forma di Stato Monarchico-rappresentativo, in cui i poteri sono fortemente accentrati nella mani del Sovrano, che esercita il potere esecutivo (art.5), nomina e

revoca i suoi ministri (art. 65), nomina i Senatori, nomina i giudici (art.69). Solo il potere legislativo è condiviso con il Parlamento. Infatti, a norma dell'art. 3 dello Statuto “Il potere legislativo sarà collettivamente esercitato dal Re e da due Camere: il Senato e quella dei Deputati”

Contro questa somma di poteri monarchici, il catalogo dei diritti riconosciuti ai regnicoli è estremamente limitato.

Il diritto politico di eleggere i propri rappresentanti alla Camera dei deputati è riconosciuto – in origine - soltanto ad una ristretta elite di privilegiati, sulla base del censo. Infatti alle prime elezioni del Parlamento nel 1861, il corpo elettorale era composto da 621.896 persone, pari all'1,9% della popolazione del Regno. A tutti i cittadini (rectius ai “regnicoli”) è riconosciuta l'eguaglianza di fronte alla legge (art. 24), la libertà individuale, cioè il diritto di non essere arrestati e giudicati se non nei casi e con le forme di legge (art.25), la libertà di domicilio (art. 27), la libertà di stampa, nei limiti previsti dalla legge (art. 28), il diritto di proprietà (art. 29), la libertà di riunirsi pacificamente e senz'armi, ma non in luoghi pubblici o aperti al pubblico, come piazze, teatri, etc. (art.32).

Nello Statuto non sono tutelate le autonomie collettive, il diritto di costituire partiti politici o sindacati, non è prevista e non è incoraggiata la partecipazione dei cittadini alla vita pubblica. I diritti di libertà sono in realtà considerati soltanto sotto il profilo individuale e non garantiscono l'organizzazione o la manifestazione di un dissenso collettivo, tanto più se organizzato in forma stabile attraverso il partito politico o altre forme associative.

Occorre inoltre considerare che tutti i diritti che lo Statuto riconosce ai regnicoli, sono diritti “deboli”, valgono solo nei limiti e con le eccezioni stabilite dalla legge. Ciò significa che qualsiasi legge ordinaria poteva cancellare o limitare i diritti solennemente proclamati dallo Statuto. Per questo sull'assetto dei diritti civili e del sistema politico del Regno non influì soltanto il peccato d'origine dello Statuto, ma anche la sua natura di testo flessibile.

Lo Statuto non prevedeva alcuna particolare garanzia per l'osservanza delle sue disposizioni, lasciate in balia del gioco politico e dell'interazione fra Re, Governo e Parlamento, né prevedeva una procedura rafforzata per le eventuali modificazioni.

Ciò comportava l'inesistenza di una vera e propria gerarchia delle fonti fra lo Statuto e le leggi ordinarie e rendeva impossibile ogni forma di controllo di costituzionalità delle leggi approvate dal Parlamento e promulgate dal Re.

Date queste caratteristiche, lo Statuto fu considerato una Costituzione “flessibile”, modificabile sia dalle leggi ordinarie, sia dalle consuetudini ed, in definitiva, finì per adattarsi alle varie stagioni politiche vissute dal nostro paese, non costituendo neppure un ostacolo per l'instaurazione della dittatura fascista.

Tuttavia, anche grazie al suo carattere flessibile, lo Statuto albertino, subì un'evoluzione in senso liberal-democratico per quanto riguarda il sistema politico con una trasformazione in senso parlamentare della forma di Governo

Invece, per quanto riguarda le libertà civili e politiche non si ebbe un'evoluzione altrettanto liberale dello Statuto.

Queste il più delle volte rimasero sulla carta.

Più volte fu proclamato lo stato d'assedio con l'effetto di sospendere le libertà statutarie. In particolare in Sicilia e nelle province napoletane nel 1862, nel 1866 a Palermo, nel 1894 in Sicilia in occasione del movimento dei fasci siciliani, nel 1898 a Milano, quando il gen. Bava Beccaris aprì il fuoco a cannonate contro la folla dei manifestanti. Peraltro, l'unica volta che sussisteva per davvero l'esigenza di proclamare lo stato d'assedio per arrestare la marcia su Roma di un partito armato, il 28 ottobre 1922 il Re si rifiutò di proclamarlo. La libertà di associazione fu ripetutamente aggredita. Spesso furono sciolte organizzazioni operaie e contadine, fra le quali anche il partito socialista (1894), e tuttavia, nel 1896, a seguito di un'elezione suppletiva, entrò nel Parlamento il leader socialista Filippo Turati. Soltanto con l'inizio del '900 e con l'avvento dei governi presieduti da Giovanni Giolitti si ebbe uno svolgimento più liberale in ordine ai diritti civili e sociali a cui corrispose un rafforzamento delle organizzazioni sociali come i sindacati e dei partiti politici a base popolare come il partito socialista ed il neonato partito popolare.

L'avvento del fascismo: instaurazione di una dittatura “legale”

La data del 3 gennaio 1925 viene generalmente considerata come il momento iniziale della instaurazione della dittatura fascista in Italia. Quel giorno Mussolini si presentò alla Camera, rigettando con arroganza ogni accusa e sfidando la Camera a metterlo sotto processo per l'omicidio Matteotti per concludere minaccioso che avrebbe posto fine alla sedizione dell'Aventino ed avrebbe risolto la crisi con la forza nel giro di quarantotto ore.

A questo discorso seguirono una serie di provvedimenti legislativi ed amministrativi, attraverso i quali, nel giro di due anni, furono spente tutte le voci di opposizione, fu liquidato quel che restava dell'opposizione parlamentare, furono soppresse le autonomie collettive (partiti politici e sindacati), fu epurata la pubblica amministrazione, fu messa sotto controllo la stampa.

Questa vera e propria rivoluzione che cambiò profondamente la natura dello Stato, svuotando lo Statuto albertino della sua impronta liberale, fu attuata, non più col manganello e l'olio di ricino (che, tuttavia, continuarono ad essere adoperati), ma con gli strumenti dello Stato di diritto, attraverso un percorso legislativo dotato dei crismi della legalità, mediante le c.d. “leggi

fascistissime”.

L'esercizio dei diritti più strettamente collegati al dissenso politico, come la libertà di manifestazione e la libertà di espressione delle idee, mediante diffusione di scritti o stampati, la libertà di associazione e la libertà di stampa, divennero inagibili ai fini dell'opposizione politica. La riforma più significativa per l'attuazione del regime, in quanto introduceva un minuzioso controllo di polizia su tutta la vita sociale, specialmente in funzione di repressione di ogni forma di dissenso, fu introdotta con il Regio decreto 6 novembre 1926 n. 1848 con il quale fu approvato il Testo Unico delle leggi di pubblica sicurezza, sulla base delle delega concessa al Governo con la legge 31 dicembre 1925 n. 2318. Successivamente il Testo Unico fu riformulato con il Regio Decreto 18 giugno 1931 n. 773, che, salvo piccole varianti, confermò l'impianto del Testo Unico del 1926 ed è ancora in vigore, nelle parti che non sono state cancellate dalla Corte Costituzionale o da leggi successive alla caduta del fascismo.

Per quanto riguarda la libertà di manifestazione l'art. 17 del testo del 1926, dettava la disciplina che è giunta ai nostri giorni e che corrisponde all'art. 18 del TULPS del 1931. In questa normativa il diritto di effettuare delle riunioni in luoghi pubblici, quindi delle manifestazioni o cortei è sottoposto all'onere del preavviso con almeno tre giorni di anticipo all'autorità di polizia, che può vietarle per ragioni di ordine pubblico, di sanità o di moralità pubblica. Sono le norme successive, però, quelle che ci spiegano che le riunioni in luogo pubblico non possono essere organizzate per manifestare dissenso politico. Infatti l'art. 19 (attualmente 20 del TULPS vigente) precisava che *“Qualora, in occasione di riunioni o di assembramenti in luogo pubblico o aperto al pubblico, avvengano manifestazioni o grida sediziose o lesive della dignità o del prestigio delle autorità, o che comunque possano mettere in pericolo l'ordine pubblico o la sicurezza dei cittadini, (..) le riunioni e gli assembramenti possono essere sciolti”* E per evitare che qualche Questore non capisse bene, l'art. 20 (attualmente 21 del TULPS vigente) ulteriormente precisava che: *“costituisce manifestazione sediziosa l'esposizione di bandiere o emblemi che siano simbolo di sovvertimento sociale o di rivolta o vilipendio contro lo stato, il governo o le autorità, o di distintivi di associazioni faziose”*. In questo modo la libertà di manifestazione veniva sottoposta ad un controllo politico così intenso da renderla inaccessibile a tutti coloro che non si identificavano nel regime.

Un forte controllo veniva disposto per impedire la stampa e la circolazione di scritti contrari al regime. In particolare l'art. 112 proibiva la stampa e la circolazione di scritti o stampati *“contrari all'ordine nazionale dello Stato o lesivi della dignità e del prestigio nazionale”*, dando la facoltà all'autorità di polizia di disporre il sequestro, in via amministrativa.

Il Titolo VI del T.U. recava disposizioni per la sorveglianza ed il controllo delle persone pericolose per la società, fra le quali vennero inclusi gli oppositori del regime. Fra i vari provvedimenti

repressivi venne introdotto il confino di polizia per le persone considerate pericolose in quanto potenziali oppositori del fascismo. L'art. 184 prevedeva che: *“possono essere assegnati al confino di polizia, con l'obbligo del lavoro, qualora siano pericolosi alla sicurezza pubblica (...) coloro che abbiano commesso o manifestato il deliberato proposito di commettere atti diretti a sovvertire violentemente gli ordinamenti nazionali, sociali o economici costituiti nello stato o a menomarne la sicurezza ovvero a contrastare od ostacolare l'azione dei poteri dello stato per modo da recare comunque nocimento agli interessi nazionali, in relazione alla situazione, interna od internazionale, dello stato.”*

La libertà di associazione venne definitivamente sistemata, attribuendo al Prefetto il potere di *“decretare lo scioglimento delle associazioni, enti o istituti costituiti od operanti nel regno che svolgano comunque attività contraria all'ordine nazionale dello Stato”* (art.215, corrispondente all'art. 210 dell'attuale TULPS) e di confiscarne i beni sociali. La legge prevedeva che avverso il provvedimento del prefetto si potesse ricorrere al Ministro per l'Interno, il cui provvedimento – naturalmente – era insindacabile.

Il colpo di grazia alla libertà di stampa avvenne per mezzo della legge 31 dicembre 1925 n. 2307, che strinse i giornali in una serie di misure liberticide. La creazione della figura del Direttore responsabile, che doveva ottenere il riconoscimento del Procuratore generale presso la Corte d'Appello (organo – all'epoca - gerarchicamente dipendente dal Ministro guardasigilli), consentiva di sottoporre questi ad un rigido controllo dell'esecutivo e limitava il potere degli editori. L'istituzione dell'ordine dei giornalisti con il relativo Albo, al quale occorreva essere iscritti per esercitare la professione, realizzò l'epurazione dal corpo dei giornalisti della maggioranza degli elementi antifascisti. Come conseguenza dal 1° gennaio 1926 non uscirono più 58 giornali, 149 periodici e migliaia di pubblicazioni di altro tipo. Le altre misure di polizia relative all'ordine pubblico fecero il resto. Il risultato fu che tutti i giornali di opposizione vennero chiusi nel corso del 1926.

La cintura di norme repressive nei confronti dell'esercizio delle libertà riconducibili al dissenso politico venne completata con le norme del codice penale del 1930 (approvato con il Regio Decreto 19 ottobre 1930 n. 1398), che è passato alla storia come il codice Rocco, dal nome del suo autore, il Ministro guardasigilli di Mussolini, Alfredo Rocco.

Nel codice Rocco c'è un carnet di disposizioni, variamente inserite che miravano complessivamente a rendere illecito penale quelle attività delle opposizioni normalmente espletate attraverso l'esercizio dei diritti di libertà di espressione e di manifestazione.

Fra queste ricordiamo l'art. 269 (attività antinazionale del cittadini all'estero), che criminalizzava il dissenso politico organizzato agli antifascisti all'estero. Questa norma è sopravvissuta alla

Costituzione ed è curioso che le Sezioni Unite della Cassazione, con sentenza del 24 novembre 1956, l'abbiano ritenuta non incompatibile con l'art. 21 della Costituzione. Soltanto nel 2006 la norma è stata abrogata in virtù dell'art. 12 della L. 24 febbraio 2006 n. 85.

L'art. 270 che nel testo originario mirava ad identificare il partito socialista ed il partito comunista, cioè le principali forze di opposizione al regime, come associazioni sovversive (*Chiunque, nel territorio dello Stato promuove, costituisce, organizza o dirige associazioni dirette a stabilire violentemente la dittatura di una classe sociale sulle altre, ovvero a sopprimerne violentemente una classe sociale ...è punito con la reclusione da 5 a 12 anni*).

L'art. 272 che oltre a punire la propaganda ed apologia di associazioni sovversive puniva la propaganda volta a <<*distruggere o deprimere il sentimento nazionale*>>. Prima che la Corte Costituzionale, con la sentenza 6 luglio 1966 n. 87, dichiarasse l'illegittimità costituzionale di questo comma, la Corte di Cassazione all'epoca della famigerata distinzione fra norme costituzionali programmatiche e norme precettive, non aveva dubitato della sua costituzionalità ed aveva ritenuto degno di tutela penale il “*sentimento nazionale*” inteso come *coscienza dell'unità territoriale, sociale e politica dell'Italia e del diritto che le spetta nei rapporti internazionali* (Cass. 12 nov. 1951, Muller, Giustizia penale 1952, parte II, col. 356).

L'apologia di reato e la concezione etica dello Stato.

Particolarmente delicate per la loro possibile strumentalizzazione ai fini della repressione del dissenso risultavano le norme di cui agli art. 414 e 415 cod. pen. che puniscono l'istigazione a delinquere e l'istigazione a disobbedire alle leggi. E' significativo che la norma che punisce l'istigazione a disobbedire alle leggi parifica la disobbedienza alle leggi di ordine pubblico all'odio fra le classi sociali (*chiunque pubblicamente istiga alla disobbedienza delle leggi di ordine pubblico, ovvero all'odio fra le classi sociali, è punito con la reclusione da sei mesi a cinque anni*).

I processi che si sono celebrati in passato contro le personalità che si battevano per l'obiezione di coscienza al servizio militare, hanno utilizzato la norma relativa all'apologia di reato di cui all'art. 414 cod. pen. E' noto che negli anni 60 per aver propugnato idee favorevoli all'obiezione di coscienza e per aver espresso apprezzamento per quei giovani che affrontavano il carcere in nome della non violenza furono processati per apologia di reato padre Balducci e don Milani.

Con sentenza in data 15 febbraio 1966 il Tribunale di Roma assolse quest'ultimo, osservando, con un certo imbarazzo che don Milani “*non ha eccitato al disprezzo ed alla disobbedienza o, peggio, alla ribellione verso la legge qual'è presentemente, ma ha sottolineato la esigenza di una modifica della legge stessa al fine certamente morale di far sì che l'ossequio ad essa sia quanto più possibile spontaneo e consapevole, come dev'essere meta costante di qualunque regime libero*”.

(..) condannare il Milani per quanto ha ritenuto di scrivere sul problema dell'obiezione di coscienza equivarrebbe a colpire non già un'azione concretamente contraria al precetto penale, ma una mera opinione, per eversiva che questa possa essere o possa considerarsi.

D'altra parte l'attività dell'imputato ben si può inserire nel quadro del movimento di propaganda per l'abrogazione o la modificazione di una legislazione ritenuta " in subiecta materia " iniqua e dannosa, il che in uno Stato libero come il nostro è esplicazione della facoltà di critica delle leggi ed espressione di collaborazione per un migliore ordinamento giuridico anziché lesione o messa in pericolo di pubblici interessi".

Sorte diversa capitò a padre Balducci che, per fatti analoghi, fu condannato in appello e la condanna fu confermata dalla Corte di Cassazione che, con la Sentenza n. 967 del 01/06/1964 ribadì quell'antico orientamento giurisprudenziale che sostanzialmente subordinava la Costituzione alle leggi ordinarie, osservando che:

<<La asserita caratterizzazione del nostro ordinamento politico come "non omogeneo" ovvero "antagonista" (cioè, ordinamento che è espressione di una società nella quale le varie forze politiche sono radicalmente contrapposte) e la asserita conseguente più intensa tutela delle libertà individuali delle minoranze (tutela che si manifesterebbe nella libera manifestazione del pensiero e della parola degli appartenenti a dette minoranze per esprimerne gli orientamenti essenziali e la sostanziale qualificazione, nella religione, nell'arte, nella scienza, nella politica, per influire sulla evoluzione sociale e giuridica della società), pure ammesso per comodità di tesi che rispondano a realtà sostanziale del nostro ordinamento medesimo, non possono giammai comportare il superamento dell'invalidabile limite che, nell'esercizio del diritto soggettivo sancito dall'art 21 della Costituzione, è rappresentato dal dovere di rispettare l'ordine giuridico costituito nei rapporti tra lo individuo e la collettività, specialmente quando il pubblico interesse trovi esplicita difesa in una norma penale positiva. In particolare, in tema di apologia di reato (nella specie: obiezione di coscienza in servizio militare), non si pone conflitto tra gli artt 19 e 21 della Costituzione nonché 51 cod pen, bensì superamento dei limiti imposti da tali norme per le modalità ed i termini con cui in concreto sono stati manifestati il pensiero e la ideologia religiosa, nel caso in cui, come nella specie, un padre religioso di notoria fama non si sia limitato ad esporre una ideologia religiosa sugli obiettori di coscienza o a criticare il divario tra la legge statutale e le pretese leggi naturali o morali esistenti in materia, ma abbia esaltato con congrue ed idonee espressioni un conosciuto e concreto episodio di ribellione del cittadino alla legge vigente, giacché in tale fatto la potestà punitiva dello stato non colpisce l'opera di pensiero del soggetto, che rimane libera e legittima anche nelle sue più avanzate posizioni di critica, bensì quel plus della sua attività espressiva trasmodante nell'illecito, in quanto consapevolmente intesa alla violazione ed alla disobbedienza dei precetti formalmente posti dallo stato per la difesa dell'ordine giuridico vigente>>.

Questa sentenza dimostra che nel 1964 non era ancora tramontata la concezione etica dello Stato; concezione che era stata messa a fuoco compiutamente in uno dei documenti più significativi posti all'origine dell'esperienza fascista, la Carta del Lavoro del 1927 che così si esprimeva:

<<La Nazione italiana è un organismo avente fini, vita, mezzi di azione superiori per potenza e durata a quelli degli individui divisi o raggruppati che la compongono. E' una unità morale, politica ed economica, che si realizza integralmente nello Stato fascista>>.

In virtù di questa concezione etica l'interesse dello Stato-nazione veniva a coincidere con l'interesse politico del Governo. Per questo veniva considerata illegale qualunque attività *<<contraria agli ordinamenti politici, sociali od economici costituiti nello Stato o lesivi del prestigio dello Stato o dell'autorità o offensivi del sentimento nazionale>>*^[1] (espressione ricorrente in molte norme del TULPS e del codice penale).

Ciò consentiva di identificare come nemici dello Stato gli intellettuali, i sindacati, i partiti ed i movimenti che esprimevano orientamenti politici, culturali e – persino – di costume, dissidenti rispetto a quelli del governo. In questo modo a tutti gli apparati dello Stato veniva affidata la missione di fare contrasto a qualunque attività contraria all'ordinamento politico, vale a dire all'ideologia ed agli interessi politici del governo in carica.

La Costituzione: una rivoluzione annunciata

La Costituzione Repubblicana, nel 1948 ribaltò completamente questa concezione etica dello Stato, erigendo il pluralismo a suo principio supremo e creando un perimetro invalicabile di autonomie individuali e collettive, che garantiva una legittimità rafforzata al pluralismo politico e culturale. In questo modo la Costituzione assicurava la piena libertà di ogni dialettica politica, per quanto aspra, purchè contenuta nell'ambito dell'esercizio delle libertà costituzionali.

Tuttavia l'apparato burocratico dello Stato, nel dopoguerra era composto dagli stessi funzionari che, durante il regime fascista erano stati educati a considerare nemici dello Stato tutti coloro che, per qualsiasi ragione esprimevano dissenso verso il governo in carica o verso l'ideologia di cui il governo si faceva mentore, mentre restavano in vigore tutte le norme emanate dal fascismo, salvo specifiche norme eliminate nel periodo della Costituzione provvisoria.

Per questo l'entrata in vigore della Costituzione comportava la necessità di un profondo rinnovamento delle leggi vigenti e della cultura degli apparati.

In altre parole esigeva una vera e propria rivoluzione.

La grande novità di questa sfida fu colta in pieno da Piero Calamandrei che, intervenendo in Assemblea, durante la discussione finale, rilevò: *“questo progetto di Costituzione non è l'epilogo di una rivoluzione già fatta, ma il preludio, l'introduzione, l'annuncio di una rivoluzione nel senso giuridico e legalitario ancora da fare.”*

L'esperienza storica ci ha insegnato che, non solo questo grande rivolgimento dell'ordinamento giuridico e della cultura degli apparati non vi fu, ma che la Costituzione stessa fu ibernata e, salvo la struttura politico-parlamentare, rimase per lunghissimo tempo inattuata, mentre i suoi principi più innovativi vennero sacrificati al mito della continuità dell'ordinamento.

La Costituzione inattuata

L'elemento dirimente fu dovuto a fattori internazionali. L'inizio della guerra fredda determinò la rottura dell'alleanza antifascista che aveva dato impulso alla liberazione ed aveva generato la Costituzione e comportò l'immediato congelamento della Costituzione ed un'artificiale prolungamento della concezione etica dello Stato-nazione. L'effetto della guerra fredda fu l'identificazione di un nemico esterno e la trasformazione dello Stato di pace in uno stato di preparazione alla guerra, sotto tutti i profili. Poichè il nemico esterno propugnava, almeno apparentemente, una ideologia di trasformazione sociale, presente all'interno dei paesi del blocco occidentale, ciò consentì di rispolverare la categoria del nemico interno.

Le forze politiche di sinistra che – a torto o a ragione – venivano considerate simpatizzanti del blocco politico-militare facente capo all'Unione Sovietica vennero identificate come quinte colonne del nemico, per cui l'espressione del dissenso politico, rispetto ai Governi in carica, venne nuovamente considerata come un'attività sovversiva contro lo Stato, che gli apparati pubblici dovevano contrastare, proprio come succedeva durante il fascismo.

Del resto nella nazione guida dell'Occidente, negli Stati Uniti, in quello stesso periodo, passato alla storia come Maccartismo, praticare opinioni di sinistra veniva considerato un crimine, in quanto attività anti-americana, cioè anti-nazionale.

In questo contesto avvenne l'adesione dell'Italia al Patto Atlantico, approvata con la legge 1° agosto 1949 n. 465 (in Gazzetta Ufficiale del 4 agosto 1949) all'esito di un acceso dibattito in Parlamento.

Le opposte posizioni che si affrontarono in Parlamento riflettevano le differenti scelte di campo che i principali partiti avevano effettuato. Tuttavia questa scelta imbarazzò fortemente gli uomini che meglio di altri interpretavano lo spirito della resistenza. E' noto che Dossetti votò a favore del Patto atlantico, ma espresse un fortissimo dissenso politico verso le scelte internazionali della Democrazia Cristiana che lo portò ad abbandonare l'impegno politico e a ritirarsi a vita privata. Il capo militare della Resistenza, Ferruccio Parri, nella seduta del 26 marzo 1949 votò a favore, ma dal suo intervento emersero forti perplessità, che successivamente si trasformarono in aperta contrarietà. Piero Calamandrei, invece, non ebbe dubbi a votare contro. Egli fu l'unica personalità che si oppose al Patto atlantico in nome della Costituzione. Non per simpatia al blocco sovietico,

ma per rifiuto di farsi arruolare nella logica dei blocchi, convinto che tale logica sarebbe stata pernicioso per la democrazia e foriera di pericoli sul piano della politica internazionale.

Nella sua dichiarazione di voto del 18 marzo 1949 Calamandrei espresse la sua contrarietà al Patto atlantico con queste parole profetiche: *<< sotto l'aspetto della politica interna italiana, noi temiamo che l'adesione data dall'Italia a questo Patto, anche se esso non minaccerà la pace internazionale, costituirà però un ostacolo immediato alla pacificazione interna ed al funzionamento normale della nostra democrazia; perchè la contrapposizione militare di due schieramenti che difendono due contrapposte concezioni sociali darà sempre maggiore asprezza alla lotta interna dei corrispondenti partiti e sempre più ai dissensi politici darà minacciosi aspetti di guerra civile. E questo potrà mettere in discussione le libertà costituzionali che sono scritte per il tempo di pace e non per la vigilia di guerra, per gli avversari politici e non per supposte quinte colonne; e darà sempre più ai provvedimenti di polizia il carattere di repressioni di emergenza, che si vorranno giustificare colle rigorose esigenze della preparazione militare. Auguriamoci che mentre la Costituzione repubblicana attende ancora il suo compimento, la firma di questo Patto atlantico non sia il primo colpo di piccone dato per smantellarla.>>*

Calamandrei fu l'unico uomo politico del suo tempo che, spingendo il suo sguardo al di là di tutti gli schemi di partito, si rese perfettamente conto come l'arruolamento del nostro paese nella guerra fredda avrebbe gettato un'ombra sul percorso della giovane ed incompiuta democrazia italiana.

I fatti gli hanno dato pienamente ragione!

In questo periodo la Costituzione venne attuata soltanto nelle parti che disciplinavano lo "scheletro" della democrazia: le regole di coesistenza che rendevano possibile il non ricorso alla guerra civile.

Gli organi di garanzia vennero attuati con notevole ritardo.

Soltanto nel 1953 furono emanate le *Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte Costituzionale* (con legge 11 marzo 1953 n. 87, in Gazzetta Ufficiale n. 62 del 14 marzo 1953). Il primo Collegio della Corte fu insediato il 15 dicembre 1955 e la prima sentenza fu pronunciata il 5 giugno 1956. Il Consiglio Superiore della magistratura fu istituito in virtù della legge 24 marzo 1958, n.195 (in Gazzetta Ufficiale n. 075 del 27/03/1958), e cominciò ad operare soltanto nel 1959.

Nel frattempo rimaneva in vigore l'intero corpus iuris delle leggi fascistissime sull'ordine pubblico, salvo le modifiche e/o abrogazioni effettuata nel periodo della costituzione provvisoria.

L'apparato burocratico dello Stato, in tutti i livelli, era formato dagli stessi funzionari che avevano applicato con zelo le leggi del fascismo. Per costoro la Costituzione non godeva di buona reputazione in quanto veniva considerata uno scudo pretestuosamente agitato dai nemici dello Stato. Le forze politiche e sociali che si collocavano sul fronte dell'opposizione ai governi in carica,

venivano considerate “sovversive” per la difficoltà di accettare come normale nel nuovo ordinamento democratico una dialettica politica, anche aspra, ma contenuta nel perimetro dell'esercizio delle libertà costituzionali. Dopo l'entrata in vigore della Costituzione non solo non vi fu alcun rinnovamento della cultura degli apparati, ma, all'inizio degli anni 50 addirittura si verificò una epurazione al contrario. E' noto che dopo la liberazione un certo numero di ex partigiani venne arruolato nel Corpo della Guardia di Pubblica Sicurezza, ma ben presto, sotto la direzione del Ministro dell'Interno Scelba, fu compiuta una vera e propria epurazione politica. Gli ex partigiani furono dimissionati, gli ex fascisti furono riarruolati e fu creato un reparto speciale di polizia, la Celere, specializzato nel contenimento e nella repressione delle manifestazioni popolari e dotato di equipaggiamento di tipo bellico. Non dobbiamo meravigliarci, pertanto, della brutalità con cui la Celere interveniva per sciogliere le manifestazioni dell'opposizione, culminata con i morti di Reggio Emilia del 7 luglio 1960.

In quel periodo la tutela della Costituzione, in senso giuridico e formale era affidata alla magistratura ordinaria. In attesa dell'entrata in vigore della Corte Costituzionale, in base alla VII disposizione transitoria e finale della Costituzione, i magistrati ordinari potevano giudicare la costituzionalità delle leggi, con efficacia limitata *inter partes* e senza poter invalidare le norme incostituzionali. Questo tipo di controllo si rivelò del tutto ineffettivo, grazie all'artificiosa scappatoia trovata dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione che, già nel febbraio del 1948, con una sentenza delle Sezioni Unite penali, divise le norme costituzionali in norme precettive (poche), ad efficacia immediata, e norme programmatiche (la maggior parte), prive di efficacia giuridica. Questa operazione interpretativa rifletteva l'incomprensione culturale e la diffidenza verso i valori costituzionali del nuovo ordinamento democratico da parte di quei magistrati che – loro malgrado – si erano formati in clima politico-culturale del regime fascista.

La conseguenza fu che il TULPS divenne intoccabile ed il diritto di cronaca ed il diritto di critica, pur formalmente riconosciuti, non solo trovavano limiti nei precetti penali ed in pretesi valori costituzionali quali l'ordine pubblico e l'ordine economico, ma erano lecitamente esercitati soltanto quando fossero svolti “*da persona fornita delle necessarie attitudini e di adeguata preparazione*”^[2]

In questo periodo i veri valori e le libertà della Costituzione furono sviliti al massimo. Persino il ripudio della guerra, così mirabilmente definito nell'art. 11 della Costituzione, venne guardato con sospetto e coloro che lo riproponevano nel dibattito politico venivano puniti.

Un tale appose sul muro di casa un cartello con questo avviso: “questa famiglia è per la pace contro il Patto atlantico”, venne per questo processato e punito.^[3]

Se la guerra era altrove, bisognava star zitti. Non si doveva darne notizia perchè una notizia di guerra – anche se veritiera – sarebbe apparsa “esagerata” o “tendenziosa”, perchè tendente a

sollecitare una presa di coscienza. Così si ritenne tendenziosa la notizia della guerra batteriologica, sperimentata in Corea dagli americani, perchè, “pur rispondendo a verità il fatto portato a conoscenza”, sarebbe servito “a conseguire un fine nascosto ed estraneo all'essenza del fatto stesso”.^[4] Questo clima assurdo di continuità fra l'ordinamento giuridico fascista ed il nuovo ordinamento repubblicano fu denunciato da Piero Calamandrei in un celebre discorso, tenuto il 28 febbraio 1954 al teatro lirico di Milano: *“Le leggi di polizia dello Stato autoritario vanno bene anche per lo Stato democratico. E chi dice che la dichiarazione di guerra alla Francia nel giugno del 1940 fu una pugnalata nella schiena della sorella agonizzante, oltraggia l'esercito italiano; e chi dice che la spedizione in Grecia contro un piccolo popolo inerme fu un assassinio, oltraggia le Forze Armate, e va finire condannato dai giudici militari che tra fascismo ed antifascismo non conoscono discontinuità (..) ed io vi confesso, amici miei, che se volessi dirvi che il Tribunale speciale, non era un tribunale, ma una banda di assassini, non avrei il coraggio di dirvelo, perchè temerei di essere denunciato alla giustizia, oggi nel 1954, per vilipendio delle istituzioni dello Stato.”*^[5]

Il disgelo costituzionale

Per determinare un'inversione di tendenza assunse un valore cruciale l'entrata in funzione della Corte Costituzionale che aprì la strada ad una fase nuova della vita politico-istituzionale nella quale, a poco a poco, si verificò un “disgelo costituzionale”: le norme ed i valori della Costituzione furono scongelate e cominciarono a trovare un percorso di attuazione nei vari campi.

Già nel procedimento che sfociò nella sentenza n. 1, vennero fuori con chiarezza i termini dello scontro che avevano per oggetto l'operatività effettiva delle norme della Costituzione.

Il Governo, facendosi scudo del famigerato orientamento della Corte di Cassazione sosteneva la tesi che la Corte costituzionale non dovesse sottoporre a controllo di legittimità costituzionale la legislazione precedente all'entrata in vigore della Costituzione. Il che significava che l'intero corpus iuris delle legislazioni emanate dal fascismo non doveva essere toccato. Il Governo sosteneva questa tesi capziosa: *“nei riguardi della legislazione anteriore alla Costituzione non v'ha luogo a giudizio di legittimità costituzionale, perché le norme precettive della Costituzione importano abrogazione delle leggi anteriori che siano con essa incompatibili e la relativa dichiarazione è di competenza esclusiva del giudice ordinario; mentre le norme costituzionali di carattere programmatico non importano difetto di legittimità di nessuna delle leggi vigenti anteriori alla Costituzione.”*

Con la sua prima decisione la neonata Corte Costituzionale si trovò dinanzi ad un bivio. Se avesse

seguito la tesi propugnata dal Governo e dalla Corte di Cassazione, noi avremmo vissuto una storia diversa. Tutti sappiamo che la Costituzione è entrata in vigore il 1° gennaio 1948, in realtà, nell'ordinamento giuridico la Costituzione ha cominciato a vivere soltanto a partire dal 5 giugno 1956.

Con la sua prima sentenza la Corte respinse l'interpretazione proposta dal Governo e, per prima cosa affermò: “ *la propria competenza a giudicare sulle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi e degli atti aventi forza di legge anche se anteriori alla entrata in vigore della Costituzione*” , rigettando in tal modo la capziosa distinzione fra norme precettive e norme programmatiche. Quindi la Corte dichiarò la illegittimità costituzionale del famigerato artt. 113 del T.U.L.P.S che sottoponeva all'autorizzazione dell'autorità di polizia la messa in circolazione e distribuzione di scritti o disegni e l'affissione di giornali o di estratti di essi, e persino le iscrizioni lapiduarie, perchè palesemente in contrasto con l'art. 21 della Costituzione.

La storia di questa sentenza ha qualcosa di prodigioso. E' straordinario che il relatore ed estensore della sentenza n.1 sia stato un ex Consigliere di Cassazione che, soltanto quindici anni prima aveva ricoperto l'incarico di Presidente del Tribunale della razza. E' vero che essendo stato nominato ministro della Giustizia nel Governo Badoglio, Gaetano Azzariti si era reso “traditore” rispetto al regime fascista ed aveva dovuto passare gli otto mesi dell'occupazione nazista di Roma, nascosto, come si nascondevano gli ebrei, per sfuggire alla caccia delle SS, che gli avrebbero fatto la pelle se lo avessero catturato. Probabilmente durante questo periodo di angoscia e di terrore, maturò una vocazione di segno opposto rispetto a quella tendenza al “*servo encomio*” che costituisce uno dei mali storici della vita pubblica italiana. In questo modo, Azzariti si riscattò del suo passato e consentì alla Costituzione ibernata di tornare in vita.

Un altro passo importante per la piena entrata in vigore della Costituzione fu il mutato atteggiamento del corpo dei magistrati. Il XII Congresso nazionale dell'ANM, che si tenne a Gardone, dal 25 al 28 settembre 1965 approvò una mozione conclusiva “rivoluzionaria”, destinata a cambiare profondamente l'atteggiamento dei giudici nei confronti della Costituzione. La mozione muoveva dal rifiuto della “concezione che pretende di ridurre l'interpretazione ad una attività puramente formalistica, indifferente al contenuto ed all'incidenza concreta della norma nella vita del paese” per rilevare che “il giudice, all'opposto, deve essere consapevole della portata politico-costituzionale della propria funzione di garanzia, così da assicurare, pur negli invalicabili confini della sua subordinazione alla legge, un'applicazione della norma conforme alle finalità fondamentali volute dalla Costituzione”. Ed “afferma che spetta, pertanto, al giudice, in posizione di imparzialità ed indipendenza nei confronti di ogni organizzazione politica e di ogni centro di potere:

1) applicare direttamente le norme della Costituzione quando ciò sia tecnicamente possibile in

relazione al fatto concreto controverso;

2) rinviare all'esame della Corte Costituzionale, anche d'ufficio, le leggi che non si prestino ad essere ricondotte, nel momento interpretativo, al dettato costituzionale;

3) interpretare tutte le leggi in conformità ai principi contenuti nella costituzione che rappresentano i nuovi principi fondamentali dell'ordinamento giuridico statale". [6]

La svolta operata con il congresso di Gardone non era per niente scontata. Non avvenne senza contrasti e non fu da tutti accettata. Ancora per molti anni i giudici che applicavano direttamente la Costituzione vennero guardati con sospetto. Tanto che fecero scandalo nel 1972 alcuni provvedimenti adottati dal giudice di sorveglianza di Pisa, Vincenzo Accattatis, che aveva disapplicato il Regolamento carcerario perchè contrastante con la Costituzione. Per aver applicato la Costituzione, disapplicando un vieto Regolamento carcerario che risaliva all'epoca fascista, Accattatis si attirò i fulmini del Procuratore Generale della Corte d'appello di Firenze, Mario Calamari, che stimolò l'avvio di un procedimento disciplinare a suo carico ed ottenne che il C.S.M esonerasse Accattatis dall'ufficio di magistrato di sorveglianza. Non senza contrasti e ricadute all'indietro si creò, tuttavia, un circolo virtuoso che vide la magistratura di merito valutare sempre con maggiore severità le norme sospettate di anticostituzionalità, attivando così l'intervento della Corte Costituzionale, che, un po' alla volta ha espunto dall'ordinamento giuridico quelle norme del TULPS e del codice penale che più apertamente limitavano i diritti di libertà dei cittadini e soprattutto limitavano l'uso delle libertà costituzionali ai fini di manifestazione del dissenso politico.

Le patologie della società

Fino ad adesso abbiamo parlato delle limitazioni e delle minacce all'esercizio delle libertà costituzionali che provengono dalle patologie del potere, ma non possiamo ignorare che nel nostro paese sono ricorrenti minacce alle libertà costituzionali che provengono da patologie della società.

C'è una foto scattata durante una manifestazione svoltasi a Milano il 14 maggio del 1977 che ritrae un giovane con passamontagna che impugna a due mani una pistola puntata ad altezza d'uomo. Nel corso di quella manifestazione fu ucciso il Vicebrigadiere di Polizia Antonio Custrà, attinto da colpi di arma da fuoco sparati da alcuni dimostranti.

Quegli sciagurati che impugnavano quelle pistole, credevano di sparare contro lo Stato (considerato come nemico), in realtà hanno aperto il fuoco contro i diritti politici del cittadino, specialmente quei diritti particolarmente sensibili dal punto di vista politico come il diritto di organizzare delle manifestazioni per esprimere il dissenso.

La dialettica democratica non è compatibile con la presenza di partiti armati e l'esercizio pubblico del diritto di manifestare il dissenso non è compatibile con l'intervento nelle manifestazioni di soggetti armati o di frange di guastatori.

Una ordinanza patologica.

Ed è proprio la convergenza fra le patologie della società e le patologie del potere la tenaglia che può stritolare la libertà di manifestazione e la libertà di manifestazione pubblica delle proprie idee. Ne abbiamo avuto un esempio di recente quando il Sindaco di Roma, prendendo a pretesto gli scontri verificatisi durante la manifestazione pubblica del 15 ottobre 2011, funestata da gravi atti di vandalismo, agendo nella qualità di Commissario del Governo delegato al traffico, ha emesso una ordinanza vietando – in via generale ed astratta – i cortei nel centro di Roma. Su ricorso della CGIL, l'ordinanza è stata annullata dal Tar Lazio, con sentenza depositata il 13 febbraio 2012. Il TAR ha ricordato allo smemorato sindaco di Roma che in Italia esiste ancora la Costituzione ed ha

osservato:

<<Le riunioni in luogo pubblico possono essere vietate solo per comprovati motivi di sicurezza, o di incolumità pubblica, o di ordine pubblico, di moralità o sanità pubblica, argomentando dal combinato disposto dell'art. 17, co 3 Cost. e dell'art. 18, co 4, Testo Unico leggi sulla pubblica sicurezza, e nell'esercizio del potere di veto, attribuito al Questore dall'art. 18 TULPS, è necessario indicare i "comprovati motivi", vale a dire che occorre fornire una indicazione particolarmente rigorosa e coerente dei presupposti a base della determinazione adottata, proprio perchè essa determina la compressione o addirittura il sacrificio di un diritto costituzionalmente garantito.

Va da se, allora, che un provvedimento amministrativo (..) non può mai legittimamente imporre una volta e per tutte, vale a dire con valutazione ex ante che prescinde totalmente dalle indicazioni delle eventuali ragioni ostantive relative alla singola manifestazione una volta ricevuto il preavviso della stessa, limitazioni o sacrifici al diritto di riunione in luogo pubblico ed alla libertà di corteo".

Noi non possiamo che essere d'accordo con il TAR ma non per questo possiamo sentirci soddisfatti.

L'attuazione delle libertà costituzionali ha sempre avuto dei percorsi travagliati, esposti a cadute, contraddizioni e ritorni all'indietro.

Per questo la lotta per il diritto deve rimanere sempre la nostra stella polare.

Napoli, 10 novembre 2012

[1] Tale espressione è tratta dall'art. 112 del T.U.L.P.S. ma ricorre frequentemente in moltissime norme

[2] Cass. Sez. III, 20/6/1966

[3] Da Canosa-Federico, *La magistratura in Italia dal 1945 ad oggi*, il Mulino, 1974, pag. 196.

[4] Da una sentenza del Tribunale dell'Aquila del 20-5-1952, cit. da Matteo Zarrella, in *Ripudiare la guerra, conquistare la Pace*, Testimonianze, quaderni mensili, n. 312

[5] Piero Calamandrei, *Passato ed avvenire della Resistenza*, in *Uomini e città della Resistenza*, Linea d'ombra, 1994

[6] Sul punto vedi Edmondo Bruti Liberati, *L'associazione dei magistrati italiani*, in *Cento anni di associazione magistrati*, IPSOA, 2009