

La libertà di espressione dei funzionari

di Chiara Bologna (*Bonomia, Bologna 2020*)

Recensione di Giacomo Canale

Chiara Bologna ha dato alla stampa un volume di estremo interesse; esso si segnala innanzi tutto per il merito di affrontare un tema piuttosto trascurato nella letteratura giuspubblicista, forse perché è oscurato da altri temi contigui o forse per altre ragioni che saranno più chiare alla fine di questa breve recensione. Con riferimento al primo profilo, sembra particolarmente apprezzabile come l'autrice nella parte introduttiva del suo lavoro avverta la premura di specificare espressamente lo scopo della ricerca, escludendo l'analisi delle fattispecie tutelate dal segreto ovvero quelle presidiate dalla sanzione penale e disciplinare a tutela dell'onore e, soprattutto, assumendo una nozione ampia del termine «funzionario» che non indichi solo colui che esplica una funzione nella pubblica amministrazione, ma chiunque, legato da un rapporto di pubblico impiego, svolga una pubblica funzione «non politica».

Questa espressa e chiara delimitazione della ricerca consente all'autrice di non smarrire mai le linee direttrici di questo percorso e dimostra una maturità di pensiero che si riscontra nella lettura dell'intero volume, di cui si apprezza molto anche il ricco corredo di note e l'ampia bibliografia.

Un ulteriore motivo di interesse è senza dubbio l'iniziale analisi comparativa, la quale consente in poche dense pagine di percepire nitidamente come il tema della libertà di espressione dei funzionari rappresenti a ben vedere una cartina tornasole della concezione dell'apparato pubblico in una determinata esperienza ordinamentale e socioculturale. D'altronde, è intuitivo comprendere la diversa declinazione che la questione potrebbe avere in un ordinamento totalitario rispetto a uno della tradizione costituzionale liberal-democratica, così come esso sia condizionato dalle specifiche vicende storiche e culturali di un dato ordinamento. In questo senso, non sorprende la differenza riscontrabile nelle esperienze ordinamentali anglosassoni rispetto a quella francese o tedesca (e dunque comunitaria), ma l'autrice ha il pregio di esporla con succinta chiarezza.

E questo non è mai facile, anzi. Infine, l'analisi comparata affronta l'esame dell'esperienza CEDU, la quale consente di valutare l'incidenza che questa può produrre nel nostro ordinamento anche alla luce degli elementi di collegamento ordinamentali, come il novellato art. 117, 1° comma, Cost.

Vi è successivamente la parte centrale del lavoro che concerne ovviamente l'analisi della problematica in Italia, la quale merita particolare apprezzamento per due ragioni.

108 La prima concerne l'accurata e precisa analisi della libertà di espressione dei diversi tipi di funzionari, distinguendo il pubblico impiego ordinario, c.d. pubblico impiego contrattualizzato, dalle altre tipologie di funzionari pubblici, ciascuna delle quali presenta ontologici profili di specialità. Si pensi, infatti, alle diverse categorie del personale militare, del personale di pubblica sicurezza, di quello diplomatico e, infine, delle magistrature, cui per intuibili ragioni è dedicato un autonomo capitolo, anche alla luce del diverso rilievo costituzionale di questa speciale categoria di funzionari pubblici.

In questo modo l'autrice riesce a formulare una interessante tesi di differenziazione funzionale dei limiti alla libertà di espressione dei funzionari che chi scrive ha proposto per la questione della libertà sindacale militare.

In definitiva, oggi una lettura costituzionalmente orientata alla tematica dei limiti all'esercizio di una libertà costituzionalmente tutelata, come appunto quella della libertà di espressione, sembra debba necessariamente collegarsi con i compiti concretamente svolti dall'individuo interessato affinché questa limitazione dell'esercizio della sua sfera di libertà prescinda dal suo specifico *status* e/o condizione personale e sia invece sorretta dalle imperative ragioni di pubblico interesse sottese all'adempimento dei suoi doveri e che nel caso in argomento possono variare significativamente per ogni categoria di pubblici funzionari e anche dallo specifico rilievo di ciascun singolo funzionario: è di intuitiva evidenza come i limiti all'esercizio della libertà di espressione di un Ambasciatore possano essere maggiori rispetto a quello di un addetto con compiti meramente esecutivi della sua ambasciata.

Ciò consente di meglio comprendere la seconda ragione particolare di apprezzamento di questa centrale parte dello studio: il felice collegamento non solo con gli art. 21, 97 e 98 Cost., ma anche, e forse soprattutto, con l'art. 54 Cost., il quale permette in un'analisi che non abbandona mai i rigorosi percorsi dell'argomentazione giuridica di recuperare anche la dimensione deontologica ed etica della tematica che altrimenti potrebbe sfuggire.

In definitiva, la disposizione dell'art. 54, 2° comma, Cost. rappresenta una clausola aperta ai mutevoli valori di etica pubblica e alle specifiche diverse deontologie e tradizioni dei vari corpi di funzionari pubblici che spesso costituiscono il set di regole più efficacemente osservato dai funzionari, poiché sono quelle avvertite come giuste in un senso quasi giusnaturalistico.

E forse questa è la ragione principale per cui il tema della libertà di espressione dei funzionari non sia così frequentato dai giuristi, richiedendo comunque la capacità di unire al rigore formale della propria disciplina una sensibilità culturale e sociale che invece non sempre rappresenta un attrezzo del loro armamentario. L'autrice ha invece dimostrato di esserne dotata e forse questo è ciò che rende la lettura di questo lavoro così stimolante, soprattutto da parte di chi ha il privilegio di servire il proprio Paese da circa trenta anni, dapprima in ambito militare e ora in un organo costituzionale, e ha dunque acquistato piena contezza che i doveri del proprio ufficio sono il principale fattore di condizionamento della sua libertà di espressione insieme a (o prima ancora di) qualsiasi norma di diritto positivo.