**Il dissenso politico ideologico alla luce dei principi costituzionali**

**Ideological political dissent in the perspective of the constitutional principles**

***di Roberto Zaccaria***

***Abstract (Italiano)***

*In questo contributo, l’Autore individua la nozione di dissenso politico ideologico e la confronta con la disciplina penale dei reati di opinione e con i principi costituzionali contenuti nell’art.21 della Costituzione. In particolare vengono esaminati i limiti costituzionalmente ammissibili, secondo la dottrina e la giurisprudenza, rispetto alla libertà di pensiero. L’autore giudica incompatibile con la disciplina costituzionale il limite dell’ “ordine pubblico” che compare in molte decisioni della Corte costituzionale e propone di circoscrivere i limiti alla libertà di espressione al solo rispetto del “metodo democratico” di cui parla l’art.49 della Costituzione. Solo un rigoroso percorso interdisciplinare tra penalisti e costituzionalisti potrà compiere la definitiva demolizione di quei reati di opinione che tendono inspiegabilmente a sopravvivere ad ogni riforma.*

***Abstract (Inglese)***

 *In his work the author identifies the notion of 'ideological political dissent 'and compares it with the laws concerning 'crimes of opinion' and constitutional principles held in Article 21 of the Italian Constitution. In the specific he examines the constitutionally permissible limits according to the doctrine and the jurisprudence in relation with the 'freedom of expression'.The author considers incompatible with constitutional discipline, the limit of the "public order" that appears in many decisions of the Constitutional Court and proposing to circumscribe the limits to freedom of expression solely with respect of "democratic method" mentioned in article 49 of the Constitution. Only a rigorous interdisciplinary path between criminal law professors and constitutionalists may perform the final demolition of crimes of opinion that tend to survive each inexplicably reform.*

Sommario: *1. Premessa; 2. Alcuni “casi” recenti offerti dai giudici o dal legislatore; 3. I reati di opinione; 4. Il perimetro costituzionale della libertà di pensiero e il rapporto con libertà affini; 5. I limiti particolari e i limiti generali; 6. Inammissibilità di un limite generale di ordine pubblico; 7. Il metodo democratico; 8. Conclusioni*

1- **Premessa**. Credo che sia necessaria qualche rapida precisazione introduttiva per affrontare in una prospettiva costituzionale il tema del dissenso. In prima approssimazione credo che sia giusto escludere dal perimetro della nostra attenzione tutte quelle forme di dissenso, di pensiero critico ed anche di disobbedienza che si manifestano e spesso si esauriscono nei rapporti tra soggetti privati, non collocati in una posizione di particolare supremazia. Credo che sia giusto escludere dell’indagine anche il capitolo dell’ingiuria e della diffamazione, non solo per questa impostazione, ma perchè costituiscono figure di reato con una fisionomia precisa e con una giustificazione costituzionale consolidata.

Il dissenso che in questa sede particolarmente interessa è quello di natura politico-ideologica che si configura prevalentemente nel rapporto tra individuo e autorità, tra privati e istituzioni, tra governanti e governati, tra singoli o formazioni sociali ed esponenti del potere costituito e che ha per oggetto la critica più o meno energica nei confronti del pensiero ufficiale, dell’ideologia prevalente o meglio di quella dominante. I rapporti di questo tipo sono di carattere prevalentemente pubblicistico, anche se non sempre si tratta di rapporti tra privati ed istituzioni dello Stato, ma si estendono fino a comprendere una nozione più ampia di istituzioni sociali. Il dissenso che ci interessa può rivolgersi verso un ordine, verso un sistema di valori e manifestarsi in divergenze, a volte anche profonde e radicali, di ordine teorico e ideologico.

A seconda delle situazioni il dissenso può acquistare i connotati di una critica vivace e serrata, in primo luogo verso i rappresentanti di queste istituzioni, verso chi governa, soprattutto verso le pubbliche autorità, ma anche verso chiunque possa considerarsi artefice o responsabile di un determinato ordine politico, sociale, religioso dominate in un determinato momento storico. Spesso i contrasti di natura politico-ideologica avvengono non solo tra i partiti e lo Stato, ma anche “tra” i diversi partiti e così anche tra i sindacati o tra le confessioni religiose e via dicendo. Spesso questo tipo di contrasto può avvenire all’interno degli stessi partiti o dei sindacati o delle confessioni religiose. Si parlava in passato di cattolici del dissenso per alludere a contrasti all’interno di quella confessione religiosa.

Vi sono nel nostro ordinamento vari principi che legittimano costituzionalmente il dissenso. Il principio più importante è il principio pluralistico che discende proprio dall’art.21 Cost. Sul piano politico parlamentare un’altra garanzia è offerta alla tutela delle minoranze: vi sono molte applicazioni di questi principi in campo politico, sociale, sindacale, religioso. In linea più generale l’istituto referendario è costruito proprio per dare rilievo a minoranze capaci di proporre anche l’abrogazione dell’atto più importante, nella logica istituzionale, rappresentato dalla legge.

A questo proposito non va dimenticato che una parte molto importante della giurisprudenza della CEDU sull’art.10 della Convenzione riguarda il *political speech* e questo perimetro abbraccia molte decisioni in tema di diffamazione e, tra queste, molte verso uomini politici che da noi riguarderebbero i reati di vilipendio. Secondo la Corte: “l’art.10 non vale solo per le informazioni o le idee che sono favorevolmente accolte o considerate inoffensive o indifferenti, ma anche per quelle che offendono, scuotono o disturbano lo Stato o un qualunque settore della popolazione” (Handyside c. Regno Unito; Murphy c. Irlanda)

C’è poi il grande capitolo dell’*hate speech,*dei discorsi di odio, di discriminazione razziale, di natura antireligiosa, antisemiti, negazionisti, di tutta quella gamma dei reati introdotti nel nostro ordinamento soprattutto dopo l’approvazione della Costituzione repubblicana e che riguardano i temi del genocidio, della discriminazione e dell’odio razziale, etnico, religioso: spesso sono sanzionate penalmente alcune forme di pensiero che assumono questi contenuti. In alcuni appelli si nega che manifestazioni di pensiero di questa natura possano costituire opinioni (Carta di Roma)

Anche questo tema, che indubbiamente spiazza alcuni degli schemi precedenti, è al centro della giurisprudenza della CEDU che ha due approcci diversi: in alcuni casi applica l’art.17 Convenzione negando in radice che discorsi di questa natura abbiano copertura da parte della Convenzione. Quando invece ritiene che alcune di queste espressioni possano inquadrarsi nell’art.10 la Corte passa ad analizzare il tenore del discorso, i soggetti coinvolti ed il contesto di riferimento.

In ogni caso quando si toccano i rapporti tra individuo e Stato, tra libertà e autorità, quando si parla di poteri dominanti, vengono chiamati in causa i concetti chiave della forma di Stato, si pone in discussione la stessa nozione di Costituzione materiale. Un modo come un altro per misurare il tasso di democraticità di un determinato ordinamento politico.

Il percorso del costituzionalista non è certamente un percorso facile, né separato rispetto ad altri (filosofo,penalista),ma è comunque caratterizzato da connotati particolari.In una visione costituzionale le norme fondamentali che permettono di individuare il nostro tema sono quelle che ruotano intorno alla manifestazione del pensiero, al suo valore complessivo, al suo significato essenziale sul piano logico ed ontologico, ai collegamenti con le libertà prossime (che sono tante) e con quelle in qualche modo “strumentali” (riunione, associazione). Si devono cogliere anche le connessioni con le libertà vicinissime, quasi sovrapponibili, come la libertà della comunicazione ed altre non meno lontane, come la libertà di insegnamento, di religione e di coscienza che, in alcuni testi costituzionali o dichiarazioni dei diritti, sono considerate unitariamente, ma che, nell’epoca moderna, appaiono giustamente distinte. Oggi è soprattutto importante il tema dei limiti alla libertà di pensiero che costituirà la parte prevalente del discorso.

2. **Alcuni “casi” recenti offerti dai giudici o dal legislatore.** Giudici e legislatore hanno offerto recentemente spunti per riportare questi temi di attualità. Sono all’attenzione del Parlamento alcuni argomenti che ci riguardano da vicino. Innanzitutto vorrei ricordare l’intervento sulla riforma del reato di offesa all’onore e al prestigio del Presidente della Repubblica, che era partito con un intento abrogativo, ma che, dopo l’intervento del Senato, resta reato, sia pure attraverso una riformulazione.[[1]](#footnote--1) Il secondo tema è quello del negazionismo. Intendo riferirmi alla proposta di legge deliberata dal Senato e modificata dalla Camera dei deputati e nuovamente dal Senato[[2]](#footnote-0). Di questa si è parlato abbondantemente e non sono mancate alcune critiche sotto il profilo della creazione di un nuovo reato di opinione (non tanto per l’istigazione quanto per la propaganda).Tecnicamente l’intervento si configura come una nuova fattispecie di reato rispetto alla legge del 1975. Infine è il caso di accennare alla vicenda dell’omofobia.Anche in questo caso si tratta di una proposta di legge approvata in prima lettura dalla Camera, ma che giace ormai da tempo in commissione al Senato.

Tra le vicende giudiziarierecenti,il caso più vicino al nostro tema è quello del processo nei confronti dello scrittoreErri De Luca. Se n’è parlato moltissimo sui giornali con riflessi anche sulla stampa estera. La decisione di assoluzione, pronunciata nel novembre 2015, è importante. Il rinvio a giudizio era stato pronunciato, a seguito della denuncia della società che gestisce il traforo, per istigazione a delinquere in relazione alla vicenda della TAV.Il giudizio riguardava una frase contenuta in intervista sull’*Huffington Post*, ripresa dall’Ansa, nella quale lo scrittore aveva parlato di sabotaggio. Un altro caso, offerto dalla cronaca politica recente, riguarda l’ex leader della Lega Nord, Umberto Bossi, condannato dal Tribunale di Bergamo ad un anno e mezzo di reclusione per aver offeso il Presidente della Repubblica durante un comizio. Prima di Bossi, per lo stesso reato, era stato condannato (dal tribunale di Roma, sia pure con attenuanti e sospensione della pena) l’on. Storace (2014). E’ utile ricordare che è stata proprio la condanna di Storace a provocare il dibattito politico che ha condotto alla modifica dell’art.278 c.p. sopra ricordata.

Volendo guardare all’estero, sono molto frequenti le notizie che parlano di incriminazioni di giornalisti o di esponenti dell’opposizione (ad es. in Turchia). Si potrebbero trovare molti altri esempi. E’ meglio però soffermarci sui principi che governano questi fenomeni nel nostro paese.

**3. I reati di opinione**. Il capitolo più importante per affrontare il nostro tema è quello dei reati di opinione. All’interno di questo perimetro si trovano quei reati che nelle società contemporanee possono configurare posizioni di dissenso nei confronti delle posizioni dominanti.

La parte più significativa di questi reati, secondo la dottrina, si riferisce a comportamenti che si sostanziano in una manifestazione del pensiero.[[3]](#footnote-1)All’interno di questo perimetro si sono individuati prima di tutto i reati di provocazione (reati di propaganda, istigazione e apologia);in secondo luogo ci sono i reati (di offesa) consistenti in offese a persone rivestite di particolari funzioni ed infine i reati di vilipendio.Questi ultimi, a loro volta, possono essere distinti nelle due categorie del vilipendio politico (tit.1 libro II cp) e del vilipendio religioso (tit.4 libro II cp). Questa era l’impostazione originaria. Dopo di allora è intervenuta sia la giurisprudenza che il legislatore. La stessa Corte costituzionale ha avuto modo di pronunciare importanti sentenze che hanno, in parte, ridimensionato questa categoria di reati, attraverso decisioni d’illegittimità costituzionale o molto spesso con decisioni di natura interpretativa che hanno spostato verso i giudici la responsabilità applicativa.La Corte per la verità ha offerto anche comportamenti oscillanti, alternando positive aperture a posizioni fin troppo prudenti. Essa ha ritenuto, in alcune decisioni non convincenti, che l’impianto di fondo di alcuni di quei reati andasse considerato in un quadro di continuità tra due epoche:Fascismo e Costituzione repubblicana.L’attenzione della dottrina su questi temi è costante. [[4]](#footnote-2)

A livello politico, deve essere ricordato il tentativo referendario dei radicali, negli anni ‘70, quando si riponevano molte speranze nell’istituto. In un primo momento è stato proposto un quesito smisurato, tendente all’abrogazione di una quantità enorme di disposizioni del codice penale (ben 97 articoli) e, successivamente ne è stata circoscritta la portata (a “soli” 31 articoli). In entrambi i casi la Corte costituzionale ha dichiarato l’inammissibilità delle proposte sulla base del principio della non omogeneità del quesito[[5]](#footnote-3).

Il legislatore, forse, in parte giustificato dall’atteggiamento che abbiamo definito “oscillante” della Corte costituzionale, è intervenuto sul tema e con notevole ritardo. In un primo momento, nel 1999, ha abrogato varie fattispecie di reato (Offese a Capi di Stato esteri, alcune fattispecie di istigazione e di apologia, alcuni casi di vilipendio).[[6]](#footnote-4) Successivamente, nel 2006, con una legge intitolata ai reati di opinione, è intervento in maniera più incisiva, secondo tre linee principali. Ha prima di tutto abrogato alcune figure più obsolete di reato (attività antinazionale all’estero, alcune prerogative del Presidente della Repubblica ed altri casi di vilipendio e di oltraggio).[[7]](#footnote-5) Ha sostituito, in secondo luogo, per altre fattispecie di reato la sanzione della reclusione con quella pecuniaria (ancora vilipendio della bandiera, della Repubblica e delle forze armate e della nazione). Il legislatore ha infine equiparato il trattamento sanzionatorio per le offese arrecate alle confessioni religiose diverse da quella cattolica.

Questo intervento del legislatore, dal titolo decisamente ambizioso, è stato considerato dalla dottrina ricco di ombre e con qualche luce soltanto.[[8]](#footnote-6)Senza anticipare quello che cercheremo di dire meglio in seguito, il legislatore si è mosso sulla base di alcune spinte concrete e non ha voluto o saputo affrontare organicamente il problema dei reati di opinione. Interamente omessa è risultata la categoria dei reati di provocazione ed anche quella dei reati di offesa. L’intervento si è concentrato sulle sanzioni (tra l’altro senza un grande equilibrio tra le parti). La sensazione, non solo in questo caso, è che il legislatore penale sia intervenuto, come avviene sempre più spesso, sull’onda del “rumore” mediatico o dell’allarme sociale suscitato da vicende contingenti, al di fuori di una visione di politica criminale organica e di lungo periodo e nel rigoroso rispetto del quadro costituzionale. Quindi se volessi tentare una sommaria sintesi dello stato delle cose potrei dire che il tema è tutt’altro che risolto e che rimane ancora molto da fare su diversi piani[[9]](#footnote-7).

Non vanno poi dimenticati in questo contesto tutta una serie di reati introdotti dopo il 1948, in attuazione della Carta costituzionale o di convenzioni internazionali: odio razziale, forme di discriminazione razziale o di giustificazione del genocidio nazista o di altri reati contro l’umanità[[10]](#footnote-8).

La [XII Disposizione transitoria e finale](https://it.wikipedia.org/wiki/Dodicesima_disposizione_transitoria) della [Costituzione](https://it.wikipedia.org/wiki/Costituzione_della_Repubblica_Italiana) che stabilisce il divieto di riorganizzazione, sotto qualsiasi forma, del disciolto partito fascista ha fornito il fondamento costituzionale dei primi interventi. La prima legge di attuazione della disposizione costituzionale è stata la c.d. legge Scelba.[[11]](#footnote-9) Il testo è stato modificato dalla successiva leggen.152 del 1975 che, all’art.1 ricomprende, tra gli indici utili a configurare il reato, la “propaganda razzista”. Successivamente abbiamo avuto la legge 9 ottobre 1967, n. 962, sulla prevenzione e repressione del delitto di genocidio,[[12]](#footnote-10) preceduta dalla legge costituzionale 21 giugno 1967, n. 1, estradizione per i delitti di genocidio. La legge n.962/67, dopo aver definito il contenuto del reato, all’art.8 parla esplicitamente d’istigazione e di apologia. All’apologia si applica la stessa pena dell’istigazione anche se la disposizione non è prevista dalla Convenzione. Per la repressione del crimine di genocidio è da ricordare anche la legge n.232 del 1999.[[13]](#footnote-11)

La legge 13 ottobre 1975, n. 654che ha ratificato nel nostro paesela *Convenzione internazionale sulla eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale*, è forse l’atto normativo più importante perché sulla struttura del suo art. 3 si sono inserite o agganciate tutta una serie di disposizioni successive che ne hanno notevolmente ampliato il contenuto. Nella legge si configura il reato per la propaganda e l’istigazione.La legge 25 giugno 1993, n. 205, la c.d. "legge Mancino," sostituendo l’art.3 della legge n. 654/75, ha provveduto ad inasprire le pene per i delitti previsti dalla stessa legge, ha introdotto (all’art.1) pene accessorie in caso di condanna ed ha punito una serie di manifestazioni di simboli, emblemi e manifesti in luoghi pubblici (ad es. gli stadi).

Abbiamo già detto che una serie di leggi successive hanno provveduto ad allargare la casistica degli atti di discriminazione per motivi religiosi, contro le minoranze e che i due interventi più recenti sul negazionismo e sull’omofobia operano con modifiche o integrazioni di questo originario impianto.Tutte queste misure in gran parte adottate in attuazione di atti internazionali (o norme costituzionali per il genocidio) presentano aspetti problematici. In alcuni casi si punisce l’istigazione ad es. alla discriminazione o alla violenza, ma in altri il reato (di propaganda o di apologia) è previsto per manifestazioni del pensiero che, per quanto odiose, risultano coperte, almeno in linea di principio, dall’art.21 Cost. Secondo alcuni autori non si tratta di limiti alla libertà di espressione ma di “una sua totale negazione” in nome di principi (tutela delle minoranze razziali etniche o religiose) ritenuti non mediabili con altri pur costituzionalmente tutelati. [[14]](#footnote-12)

4. **Il perimetro costituzionale della libertà di pensiero e il rapporto con le libertà affini.** Le disposizioni costituzionali contemporanee in materia di manifestazione del pensiero sono numerose. Non intendo ora sviluppare un confronto comparato tra le diverse formulazioni ma mi limito ad alcuni riferimenti essenziali. Il nostro art.21 Cost., soprattutto al suo primo comma, contiene una tra le formulazioni più moderne, tra quelle contemporanee, arricchite significativamente dalla giurisprudenza della Corte.[[15]](#footnote-13)Il mancato riferimento al diritto all’informazione, che troviamo in altri testi contemporanei, è stato corretto dall’interpretazione giurisprudenziale. La disposizione costituzionale detta garanzie specifiche per la stampa ed indica l’unico limite espresso nel buon costume, inteso come riferimento alla morale sessuale.Nell’art.19 della Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo dell’ONU (1948), troviamo una disposizione di analogo contenuto ma con un’importante riferimento alla libertà di informazione. Nell’art. 5 della Costituzione tedesca, approvata soltanto pochi mesi dopo la nostra (23 maggio 1949),si trova una formulazione ancora più articolata nella forma.Un ultimo accenno ad atti normativi sostanzialmente dello stesso periodo può essere fatto con riferimento alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali (approvata nel 1950 e ratificata dall’Italia nel 1955). L’art.10, comma 1, ha una formulazione molto ampia, ma il fatto rimarchevole è costituito dalla notevole ampiezza dei limiti previsti dal secondo comma (si parla, tra l’altro, di “misure necessarie” per la tutela della “sicurezza nazionale”per la “difesa dell’ordine e della prevenzione dei reati”).Una ricchezza ancora maggiore di formulazioni si trova in alcuni testi più recenti di documenti internazionali o di Costituzioni di altri Paesi.[[16]](#footnote-14) Oggi si possono cogliere utili raffronti anche nell’art.11 della Carta dei diritti fondamentali UE.

Il perimetro della libertà di manifestazione di pensiero è molto ampio. Il primo e più stretto collegamento si pone con l’art.15 Cost. che disciplina la libertà della comunicazione. E’ ben vero che la libertà di pensiero, garantita dall’art. 21, si differenzia dalla libertà di comunicazione e di corrispondenza per il fatto di essere rivolta ad una pluralità indistinta di soggetti anziché a destinatari determinati, ma tale distinzione è divenuta più complessa, a causa della convergenza tecnologica e della “sovrapposizione” tra le varie modalità espressive e comunicative. Questo aspetto interessa da vicino perché in molte fattispecie di reati di opinione il rilievo pubblico o privato della comunicazione, rileva considerevolmente così come ha importanza il fatto che una comunicazione avvenga tra soggetti determinati o si rivolga ad un pubblico indeterminato.

La libertà di cui all’art. 21 si collega, poi, a molte altre libertà disciplinate nella nostra Costituzione e in alcuni casi in modo diretto, in quanto aspetti particolari della più generale libertà di pensiero. Prima tra tutte viene la libertà religiosa che in alcuni testi costituzionali è disciplinata insieme alla manifestazione del pensiero, ma che nella nostra Costituzione è oggetto di una specifica e molto ampia disciplina (almeno cinque articoli ne parlano in modo specifico).Non vi sono fattispecie di reato che sanzionano le espressioni religiose in quanto tali come manifestazioni di dissenso.[[17]](#footnote-15) Si potrebbe valutare se determinate espressioni pronunciate all’interno di determinate comunità religiose possano rientrare in quelle nozioni di propaganda spesso sanzionate nel nostro ordinamento. La problematica non è comunque diversa rispetto a quella generale che si pone per la libertà di espressione, anche se si deve notare che l’art.19 Cost. parla di “professare liberamente la propria fede” e di “farne propaganda”[[18]](#footnote-16)

La libertà d’insegnamento e di ricercacostituisce pure una libertà fondamentale ed è parte della libertà di espressione: anch’essa è stata oggetto di pesanti limitazioni durante i periodi autoritari. Oggi non vi sono motivi di particolare preoccupazione, anche se i luoghi d’insegnamento sono da sempre configurabili come spazi di libero pensiero e di particolare autonomia. Gli unici profili rilevanti e più noti sono quelli legati alle vicende di “eterodossia” nelle università private di carattere religioso (Cordero e Lombardi Vallauri, arrivato fino alla Corte di Strasburgo). Questi casi non hanno avuto peraltro rilievo sotto il profilo penalistico. La libertà dell’arte e della scienza rappresenta un altro campo che potrebbe mostrare affinità con il nostro tema. Gli artisti sono sempre stati in prima linea nelle critiche, anche feroci, ai poteri dominanti: basti pensare al delicatissimo terreno della satira. Da questo punto di vista il profilo della libertà dell’arte e della scienza può essere considerato assai prossimo alla tutela della libertà di espressione, con la precisazione che in quest’articolo non è richiamato il limite del buon costume e che la satira gode di un trattamento penalistico privilegiato.

La libertà di manifestazione del pensiero si collega,infine, a quei valori e a quelle libertà su cui si fonda l’ordinamento democratico delineato fin dall’art.1 Cost. La democraticità dell’ordinamento non si realizza in mancanza della libera circolazione delle idee e delle opinioni politiche, sociali e religiose: si pensi agli artt. 17 e 18 Cost. sulle libertà di riunione e di associazione e agli artt. 39 e 49 Cost. sull’associazione sindacale e partitica.[[19]](#footnote-17)La più efficace sintesi di queste correlazioni è stata offerta dalla Corte costituzionale che ha definito la libertà di espressione come “la pietra angolare dell’ordinamento democratico” (sent. n. 84/1969).[[20]](#footnote-18)

Oltre ai collegamenti evidenziati, è il contenuto stesso della norma costituzionale che si configura in termini amplissimi. La libertà di cui all’art. 21 Cost. comprende, per pacifica interpretazione, qualsiasi forma di espressione d’idee, di pensieri, di opinioni, di notizie che si ritenga di comunicare, di trasmettere agli altri in via generale.

Innanzitutto deve escludersi un contenuto restrittivo derivante da una lettura formale del testo (pensiero proprio) poiché sia la dottrina che la giurisprudenza hanno interpretato estensivamente la nozione, riferendola anche al pensiero altrui, fatto lecitamente proprio, alle notizie e ai fatti di attualità, alle conoscenze e, in genere, alle informazioni.[[21]](#footnote-19)La libertà di pensiero comprende pacificamente la cronaca e il profilo, sia attivo che passivo, della libertà d’informazione. Qualche maggiore incertezza, ma in larga parte superata, si pone sul significato ontologico e su quello logico. Diciamo innanzitutto, per sgombrare il campo da ogni possibile equivoco, che la tutela costituzionale, se si estende alle svariatissime forme di comunicazione del pensiero, non può certo estendersi al semplice fatto di emettere grida o suoni scomposti, privi di qualsiasi contenuto di espressione o di pensiero. Non si tratta di individuare alcun limite quando ci si trovi al di fuori del contenuto minimo lessicale della libertà e del suo contenuto.

In secondo luogo, se è giusto escludere dall’art. 21 Cost. ogni tipo di “comportamento” o di “azione”, non si può accettare quell’impostazione teorica che distingue, all’interno della norma, diverse forme di manifestazione del pensiero, sulla base del fatto che vengano a configurarsi come incitamento all’azione. Questa visione, che ha avuto un sostegno nelle prime decisioni della Corte costituzionale, tendeva ad individuare una serie di limiti c.d.“logici” alla libertà di manifestazione del pensiero, sottraendo alla garanzia costituzionale quelle forme di espressione che non fossero di “puro” pensiero ma si caratterizzassero come prodromiche di un’azione. Se è possibile che specifiche forme di manifestazione del pensiero vengano vietate per la necessità di tutelare altri beni di rango costituzionale, con un bilanciamento tra questi e la libertà di cui all’art. 21 Cost., altra cosa, assolutamente inammissibile, è il tentativo di operare una distinzione teorica fra pensiero “puro” e “pensiero che si trasforma in azione.”[[22]](#footnote-20)

Infine, la manifestazione del pensiero può riferirsi, sia a concetti razionalmente elaborati, che ad espressioni capaci di determinare stati emotivi o passionali. Questo vale per la pubblicità, per la propaganda ed, entro certi limiti, per l’apologia. Con riguardo alla pubblicità, in particolare, è difficile escludere dal novero delle espressioni proprio quella forma espressiva che, nelle moderne democrazie, costituisce la sintesi suprema del pensiero politico.[[23]](#footnote-21) Per ragioni non molto diverse si può dire che anche l’apologia e la propaganda rappresentano forme di manifestazioni del pensiero. A parte altre considerazioni è difficile pensare di escludere da questa tutela una manifestazione di pensiero che l’art.19 Cost. espressamente contempla in materia religiosa. La stessa Corte costituzionale del resto ha dovuto riconoscere che la propaganda costituisce“indubbiamente manifestazione”, anche se “non di un pensiero puro ed astratto quale può essere quello scientifico, didattico, artistico o religioso”(Corte cost. n. 87/1966). La Corte ha quindi ritenuto che per l’incriminazione fosse necessario un *quid pluris* rispetto alla manifestazione del pensiero. Eventuali limitazioni di queste forme di espressione dovranno pertanto trovare fondamento, non nell’esistenza di un «astratto limite logico», bensì soltanto in interessi costituzionalmente protetti.

In conclusione, è possibile ribadire che l’oggetto della garanzia costituzionale dell’art. 21, comma 1, ricomprende la manifestazione del pensiero nelle forme diverse e più ampie.[[24]](#footnote-22) Discorso diverso si è posto con riferimento a determinate materie che la dottrina ha voluto qualificare come materie privilegiate (politica, religione, arte). Il tema potrebbe essere ripreso con riferimento ai limiti piuttosto che non al contenuto della libertà. E’ escluso che il costituente abbia voluto favorire, in termini di garanzia, determinate materie ed abbia lasciato le altre ad un grado minore di tutela. Semmai il discorso potrebbe capovolgersi per effetto della minor incidenza di alcuni limiti.

Un ultimo accenno va fatto ad uno dei più importanti temi nel dibattito tradizionale sulla libertà di manifestazione del pensiero: la distinzione tra il profilo individualistico e il profilo funzionale della libertà. Questo aspetto che ha avuto un’importanza significativa nella ricostruzione teorica della libertà. La più importante dottrina (Esposito, Barile, Fois) se n’è occupata nei primi studi di diritto costituzionale. Ancora oggi l’argomento è di qualche attualità. Per tutti vorrei ricordare le pagine importanti di Pace.[[25]](#footnote-23) Dalla soluzione di questo problema può discendere un’appropriata lettura dei limiti costituzionali. In alcuni ordinamenti del passato, era facile trovare norme che piegavano questa libertà in senso decisamente funzionale (Urss). Di fronte al rischio di una tutela subordinata a interessi generali della collettività i maggiori costituzionalisti italiani hanno reagito propugnando una lettura decisamente individualista della libertà di pensiero, collegata soprattutto ai valori personalistici presenti nell’art.2 Cost. E’ evidente che questa impostazione, ove fosse attuale, si potrebbe rivelare molto pericolosa per il nostro discorso perché potrebbe arrivare a giustificare una serie di limiti molto penetranti. Un’opinione difforme dall’ideologia, dal pensiero dominante sarebbe per ciò stesso priva di copertura costituzionale. Oggi questo sembra un profilo soprattutto teorico, anche se non irrilevante: potrebbe riaffiorare ove si ammettessero certi limiti ricavati dal concetto di “ordine legale”. In epoca recente si è collegata la libertà di pensiero ai valori democratici: la Corte costituzionale è arrivata a qualificarla come pietra angolare dell’ordinamento democratico. E’ evidente che queste due letture, che pure permangono, sono tra loro antitetiche.

**5. I limiti particolari e i limiti generali.** La libertà di manifestazione del pensiero e la libertà di comunicazione incontrano limiti particolari o espressi, richiamati esplicitamente dalla stessa norma costituzionale che le disciplina, e limiti generali o impliciti, che derivano dal combinato disposto con altri diritti o beni costituzionali ricavabili da altre norme costituzionali.[[26]](#footnote-24) E’ facile notare, osservando la formulazione delle libertà costituzionali, che alcuni limiti espressi, come ad esempio il buon costume sono richiamati soltanto in alcune disposizioni (ad es. l’art.19 o l’art. 21) e non in altre come (art.15 e l’art.33 Cost.), mentre la sicurezza o l’incolumità pubblica sono richiamate esplicitamente nell’art.16 e nell’art.17 ma non si ritrovano richiamate ad esempio dall’art.21.

L’art. 21, comma 6, Cost., prevede un solo limite espresso, disponendo che sono vietate le pubblicazioni a stampa, gli spettacoli e tutte le altre manifestazioni contrarie al buon costume; nel caso della libertà di comunicazione, talmente legata all’art.21, quasi da costituirne un unico insieme,[[27]](#footnote-25) l’art. 15 Cost. non prevede invece alcun limite esplicito ma dispone, al comma 2, che la limitazione di tale libertà possa avvenire solo con le garanzie della riserva di legge e della riserva di giurisdizione.[[28]](#footnote-26) La libertà di espressione, come d’altronde ogni altra libertà costituzionale, è sottoposta invece a una serie di limiti generali o impliciti, “dipendenti dalla necessità di tutelare beni diversi, […] parimenti tutelati dalla Costituzione” (Corte cost. n. 20/1974). Questi limiti possono derivare in primo luogo dall’esistenza di altri diritti costituzionali. Accanto ai diritti si devono porre anche i doveri costituzionali e quegli interessi o valori che la Costituzione tutela in modo diretto. Questa affermazione di principio è generalmente condivisa dalla Corte costituzionale ed anche dalla dottrina. I problemi nascono però quando si passano ad applicare questi principi alle diverse fattispecie, quando si richiamano i valori che si vorrebbero applicare per giustificare una serie di disposizioni limitatrici della libertà in esame.

Vediamo meglio questi limiti impliciti. Sono impliciti con riferimento ad una determinata libertà, ma deve trattarsi di beni evidenziati espressamente o comunque attraverso una chiara interpretazione della Costituzione e che possono derivare da diritti o da interessi, di pari rilievo costituzionale. Sul questo aspetto bisogna chiarire che non ogni bene ricavabile, più o meno indirettamente, dalla Costituzione può essere ascritto in questa categoria. E’ necessaria una “stretta” pertinenza e in secondo luogo è necessario che si possa parlare di un “pari livello”. Questa valutazione del pari livello costituzionale presuppone un’operazione di bilanciamento che può e deve fare, prima, il legislatore mentre scrive la norma, con il controllo della Corte costituzionale e dopo il giudice, quando la applica.Il giudizio di comparazione e di bilanciamento deve essere condotto secondo i criteri di ragionevolezza che la Corte ha sempre considerato essenziale in giudizi di questo tipo per arrivare a determinare quale valore debba considerarsi prevalente[[29]](#footnote-27) e non può in alcun caso arrivare al risultato di azzerare una delle libertà in questione. A condizione, in ogni caso, e queste sono parole della Corte, che nessun diritto fondamentale risulti comunque “snaturato o [..] ne sia reso arduo o addirittura impossibile l’esercizio”[[30]](#footnote-28).

A questo proposito opera un secondo principio che è quello di proporzionalità di cui ha fatto largo uso la giurisprudenza della Corte di giustizia e quella di Strasburgo.Il risultato di un siffatto giudizio di bilanciamento in relazione ad una fattispecie concreta non appare tuttavia di facile prognosi, tenuto anche conto delle oscillazioni della giurisprudenza costituzionale.Ciò appare però fisiologico in relazione alle valutazioni extra-giuridiche che i mutevoli concetti coinvolti nel giudizio inevitabilmente implicano, come ad esempio nel caso della riservatezza o dell’onore; nonché a causa della non agevole individuazione dei beni di rango costituzionale oggetto di bilanciamento, non sempre espressamente menzionati in Costituzione (ancora l’ordine pubblico) o direttamente desumibili dalla stessa.Vi è innanzitutto convergenza d’idee sul fatto che possa essere utilizzato come limite implicito un bene come quello dell’onore che trova fondamento esplicito nella Costituzione e che si applica pacificamente con riguardo a situazioni giuridiche facenti capo a soggetti privati o a gruppi sociali (derivanti dunque dai c.d. diritti della personalità, quali i diritti all’onore e alla riservatezza: art. 2 e 3 Cost.) e, dall’altro, i limiti riconducibili alla tutela d’interessi di natura pubblicistica (quali i segreti, la sicurezza dello Stato o l’amministrazione della giustizia). Questo limite giustifica alcuni reati (es. ingiuria e diffamazione) che consistono in manifestazioni del pensiero ma che abbiamo considerato estranei al perimetro della nostra attenzione.

Una questione invece che ha a lungo impegnato il dibattito dottrinale e giurisprudenziale concerne il problema se l’onore e la reputazione afferiscano esclusivamente al singolo e alle formazioni sociali, oppure anche allo Stato e alle istituzioni. La Corte costituzionale sembra aver aderito alla seconda interpretazione, riconoscendo in molteplici occasioni, come si vedrà, l’esigenza di tutelare il prestigio della pubblica amministrazione (c.d. reati di oltraggio) e delle principali istituzioni, come ad esempio gli organi costituzionali, le forze armate, i ministri di culto (c.d. reati di vilipendio), anche se il bene chiamato in causa è sembrato di volta in volta diverso.

In questo campo purtroppo si sono registrate oscillazioni sia della Corte che del legislatore. Sui reati di oltraggio, la Corte ha attenuato la rigidità della propria giurisprudenza,[[31]](#footnote-29)dichiarando l’illegittimità dell’art. 341 c.p. nella parte in cui prevedeva come minimo edittale per il reato di oltraggio a pubblico ufficiale la reclusione di sei mesi, perché sproporzionata in rapporto alla più ridotta sanzione prevista per il reato d’ingiuria.[[32]](#footnote-30)Il legislatore aveva in un primo tempo recepito il “messaggio” sotteso alla pronuncia della Corte, abrogando interamente l’art. 341 c.p. con la l. n. 205/1999: scelta accolta favorevolmente dalla Corte stessa, che in una successiva sentenza avrebbe qualificato l’oltraggio a pubblico ufficiale come un “evidente anacronismo”, riconosciuto dallo stesso legislatore.[[33]](#footnote-31)Tuttavia il legislatore, mostrando una certa bizzarria di comportamenti, ha poi nuovamente introdotto con la l. n. 94/2009 il reato di oltraggio a pubblico ufficiale (art. 341-bis cp): una fattispecie sia pur più ristretto rispetto all’ipotesi originaria, ma comunque di dubbia compatibilità con la giurisprudenza costituzionale, a causa dell’irragionevole aumento del massimo della pena (reclusione fino a tre anni) rispetto all’ingiuria*[[34]](#footnote-32).*

Altrettanto delicata è la vicenda dei reati di vilipendio. A parte le incertezze che hanno attraversato la dottrina penalistica sulla stessa possibilità di dare una definizione convincente della nozione di vilipendio e sulle difficoltà di rendere compatibile questa nozione rispetto all’art.25 della Costituzione, appare assai difficile giustificare oggi sia il cd vilipendio politico che quello religioso. Con riferimento ad esempio al reato di vilipendio del Capo dello Stato, lo stesso Presidente della Repubblica Napolitano aveva mostrato un’indifferenza, rispetto all’esistenza di una sanzione penale. La Corte costituzionale ha respinto inizialmente le censure d’illegittimità[[35]](#footnote-33)indirizzate contro le disposizioni che punivano il pubblico vilipendio della Repubblica, degli organi costituzionali, delle forze armate, della nazione (artt. 290, 290-*bis*) e della religione,[[36]](#footnote-34)anche se poi ha in parte corretto la sua impostazione con riferimento al vilipendio religioso.Ancora più impalpabile è il reato di cui all’art.291 cp. sul vilipendio della Nazione italiana (intesa non come istituzione, ma come “comunità”?), modificato nel 2006 ma solo per ridurne la sanzione. Recentemente la Cassazione lo ha giustificato in riferimento all’art.21 Cost. sostenendo che il pensiero non può mai trascendere in “offese grossolane e brutali”[[37]](#footnote-35).

Il fenomeno religioso è stato oggetto di attenzione specifica negli anni recenti sotto il profilo dei reati di vilipendio.Su questi temi è intervenuta ripetutamente la Corte, prima (n.14/1973) con una serie di ammonimenti al legislatore e poi con decisioni sempre più incisive (n.329/1997) d’incostituzionalità,[[38]](#footnote-36)individuando l’oggetto della tutela penale nel sentimento religioso, inteso non più quale interesse dello Stato, ma quale interesse collettivo.La riforma del 2006 ha confermato, nonostante il diverso avviso di alcune intese (Valdesi l.n.449/1984), la valutazione, adombrata dalla Corte, che la fede religiosa meriti una tutela penale diretta e si è conformata al principio della parificazione delle confessioni religiose quanto a tutela penale.[[39]](#footnote-37)Perplessità ha suscitato invece quell’orientamento giurisprudenziale secondo cui, ai fini della configurazione del reato, basterebbe che il vilipendio fosse rivolto, invece che a persone determinate, ad un gruppo indistinto di fedeli.[[40]](#footnote-38)

**6. Inammissibilità di un limite generale di ordine pubblico.** Al centro del dibattito attuale sull’inquadramento costituzionale dei reati di opinione si pone ed in termini decisivi, il problema relativo all’ammissibilità e all’ampiezza di un limite generale di ordine pubblico nei confronti della libertà di pensiero. A seconda del giudizio che si esprime su questi due parametri discende la “salvezza” o meno di svariate fattispecie di reato presenti nel codice penale. Questo limite non è stato inserito in Costituzione e questa è stata una scelta assolutamente consapevole dei costituenti[[41]](#footnote-39). Questa nozione, soprattutto nell’ampiezza e nella polivalenza dei suoi significati (in dottrina ed in giurisprudenza si trova con difficoltà una nozione uniforme), rappresenta decisamente un residuo del passato, una delle nozioni più scivolose dell’intero repertorio normativo.

Il concetto di ordine pubblico è stato reinserito nella legislazione ordinaria nel 1998[[42]](#footnote-40) in occasione del trasferimento di competenze Stato-Regioni per definire l’ambito delle diverse materie oggetto del trasferimento. Oggi compare anche in Costituzione, dopo la riforma del titolo V del 2001, ma in una parte distante dalle libertà e solo per riaffermare la competenza esclusiva dello Stato. Questo richiamo è rimasto inalterato anche nel testo della riforma costituzionale.

Le posizioni della dottrina costituzionalistica più autorevole, che si è misurata sui temi della libertà di manifestazione del pensiero (tema classico dei costituzionalisti:una sorta di parametro del carattere democratico dell’ordinamento), sono state nettamente contararie ad ammettere un limite di questo tipo,come categoria autonoma, nei confronti della libertà di espressione. [[43]](#footnote-41)

La Corte costituzionale ha tenuto invece, fin dalle sue prime sentenze una posizione nettamente diversa, favorevole ad ammettere il limite ordine pubblico in riferimento all’art.21 Cost.[[44]](#footnote-42)Proprio sulla base di questo presupposto la Corte è giunta a teorizzare il principio di continuità rispetto al periodo storico precedente: “l’esigenza dell’ordine pubblico, per quanto altrimenti ispirata rispetto agli ordinamenti autoritari, non è affatto estranea agli ordinamenti democratici e legalitari, nè è incompatibile con essi” (Corte cost. N.19/1962)

Dobbiamo subito precisare che la giurisprudenza della Corte in materia di limiti all’art.21 è stata tutt’altro che costante. Priva del necessario rigore. Ha subito diverse oscillazioni. Spesso tornando sui suoi passi e spesso alternando all’interno delle medesime decisioni affermazioni di contenuto diverso, se non opposto. Emblematica in tal senso si può considerare la sentenza n.87/1966 al cui interno si può leggere tutto e il contrario di tutto. Accenti simili si ritrovano anche nella sentenza n. 25/1965. Ad un certo momento Barile ha detto che quella sull’art.21 Cost. rappresenta la peggior giuriprudenza della Corte costituzionale.[[45]](#footnote-43)

Due sono, a grandi linee, gli orientamenti che più nitidamente si possono individuare in questo percorso giurisprudenzale. Secondo un primo orientamento, che corrisponde più ad una fase logica che cronologica, la Corte ha provato a scomporre, all’interno della nozione di ordine pubblico, due distinte nozioni: da un lato, l’ordine pubblicocostituzionale o materiale[[46]](#footnote-44) e dall’altro l’ordine pubblico ideale. Alla prima nozione corrisponderebbero i limiti più concreti e palpabili come quello della tranquillità, della quiete e dell’incolumità o della sicurezza pubblica.[[47]](#footnote-45) La seconda nozione alla quale la Corte fa riferimento in alcune sentenze o meglio, in alcune parti delle motivazioni delle stesse sentenze, è rappresentata dall’ordine legale.[[48]](#footnote-46) Parte della dottrina, molto autorevole, ha apprezzato questa apertura ed ha decisamente incoraggiato la Corte a proseguire su questa strada[[49]](#footnote-47).A noi non pare convincente, neppure la distinzione tra ordine pubblico materiale ed ideale. La sicurezza pubblica, la tranquillità o l’incolumità pubblica in particolare non sono valori richiamati dall’art.21 Cost. ma solo da altre norme costituzionali (artt.16 e 17 Cost.)**.**

Secondo un altro orientamento giurisprudenziale la Corte, seguendo la tesi di Esposito (vedi anche Barile e Cerri), a partire dalla sentenza n.19/1962, ha ritenuto possibile prendere in considerazione limiti alla libertà di manifestazione del pensiero solo se fondati su precisi valori che trovino esplicita tutela in Costituzione.[[50]](#footnote-48) Anche in questo percorso la Corte ha articolato, suddiviso, la nozione unitaria di ordine pubblico e l’ha declinata, di volta in volta secondo significati diversi, identificando, all’interno del concetto di ordine pubblico, diverse nozioni, attraverso un’operazione, ancora più complessa, di scomposizione.[[51]](#footnote-49) E’ difficile nascondere che quest’operazione interpretativa abbia assunto un valore prevalentemente nominalistico e per questa via il giudice costituzionale sia arrivato a “giustificare” anche limitazioni che in precedenza aveva ricondotto all’indistinta nozione di ordine pubblico.Di maggiore interesse appaiono quelle decisioni della Corte che contengono riferimenti ai principi di democrazia e di ordinato governo delle maggioranze.[[52]](#footnote-50)Ed ancora più convincenti risultano infine quei passaggi che fanno riferimento esplicito alla tutela del metodo democratico. Questi riferimenti si trovano in più di una sentenza, anche se il limite di questo percorso sta nel fatto che questi richiami sono spesso confusi con altri assai meno convincenti.[[53]](#footnote-51) E questo accade soprattutto nelle decisioni meno recenti.

**7. Il metodo democratico.** Tra i vari significati che la Corte costituzionale ha voluto comprendere nella nozione di ordine pubblico solo il metodo democratico si può considerare un bene costituzionale, espressamente richiamato in Costituzione, indubbiamente di pari valore e capace pertanto di limitare l’art.21 Cost. La nozione è presente nell’art.49 Cost. ed attiene alla c.d materia politica. Il dissenso che ci interessa è essenzialmente quello: il dissenso di natura politica e ideologica. Il dissenso è quello che attiene e connota il rapporto individuo-autorità, è quello che riveste un contenuto ideale, di pensiero e che si distingue dalle idee e dalle ideologie dominanti. Un paese democratico deve tollerare il più ampio confronto di idee, anche e direi soprattutto di quelle più scomode. Il dibattito può avvenire in qualsiasi forma, anche nel modo più aspro e più aggressivo, ma non deve mai minare le radici, l’essenza di quel “metodo democratico”che la nostra Costituzione ha posto alla base del dibattito pubblico. Questo valore si può desumere anche dai limiti posti ad un’altra libertà, molto vicina all’attività politica, la libertà di associazione disciplinata nell’art. 18 Cost. Il fatto che oltre alle associazioni segrete, siano vietate quelle che perseguano, anche indirettamente, scopi politici mediante organizzazioni di carattere militare, è emblematico. Attività che separatamente prese sarebbero lecite, vengono vietate se unite insieme, proprio perché si ritiene che la loro commistione metta in pericolo il metodo democratico (Valastro).

Il metodo democratico fa riferimento ad un altro principio costituzionale fondamentale: quello del pluralismo politico che costituisce un altro pilastro della nostra forma di stato. Il principio pluralistico costituisce tra l’altro la struttura portante dell’art.21 Cost. La Corte costituzionale l’ha sottolineato in alcune sue importanti decisioni (n.153/1987). L’unica eccezione costituzionalmente prevista a questa impostazione è quella che ha per oggetto il divieto di ricostituzione del partito fascista ai sensi della XII disposizione transitoria della Costituzione. Da questa disposizione potrebbero scaturire anche limiti ulteriori nei confronti di manifestazioni del pensiero.

Per il resto il dibattito politico può essere anche estremamente aspro, senza esclusione di colpi. Il contrasto politico ideologico non può prevedere limitazioni tematiche e riguardare particolari modalità espressive. Le varie opinioni, come diceva Esposito, si bilanceranno tra di loro. Nessuno potrà appellarsi ad una verità ufficiale rispetto alla quale si deve prestare obbedienza, nessuno potrà invocare una delle tante nozioni di ordine pubblico ideale che in definitiva rappresenta l’ideologia politica dominante. Lo stesso valore della tranquillità e della sicurezza pubblica sono richiamati in altre norme costituzionali sulle libertà (gli art.16 e 17 Cost. sulla libertà di circolazione e di riunione) e in quei casi possono essere pacificamente applicate. Sarebbe assurdo e incoerente reintrodurre dalla finestra ciò che è stato fatto uscire dalla porta.

Il richiamo all’ordinamento democratico che compare in alcune sentenze della Corte costituzionale, anche se presenta qualche assonanza terminologica, con il metodo democratico, è invece concetto molto diverso da questo perché evoca un fine complessivo cui concorre anche la libertà di pensiero, come altre libertà, ma non può in alcun caso essere concepito come limite alle stesse a meno di evocare pericolosi riferimenti a visioni funzionalistiche.Lo stesso prestigio delle istituzioni valore, anch’esso evocato in decisioni della Consulta a proposito di alcuni reati di opinione ancora vigenti, è valore che è difficile trovare espresso in Costituzione. E’ difficile anche desumerlo o ricondurlo al dovere di fedelta’ della generalità dei cittadini. Non si tratta di un dovere che possa impedire la libertà di espressione che soprattutto deve dirigersi e in senso critico verso le istituzioni rappresentative. Si tratta di un valore incompatibile con le regole di una moderna società democratica. Molti spinti in questo senso possono trarsi dalla giurisprudenza della Corte EDU.

L’unico limite che deriva dal rispetto del metodo democratico è rappresentato dunque dalla violenza. Questa è totalmente bandita dalla lotta politica.Su questo discrimine si giocano in astratto e in concreto le fattispecie che riguardano possibili reati di opinione.A questo proposito possono aiutare i canoni elaborati dalla giurisprudenza costituzionale ed ordinaria.

Ragionevolezza e proporzionalità innanzitutto per giudicare in astratto l’ammissibilità di determinate fattispecie di reato e qui rinvio al grande dibattito che dottrina e giurisprudenza hanno costruito intorno alla figura dell’istigazione.Pericolo chiaro e immediato secondo anche i canoni della giurisprudenza americana per chi giudica in concreto l’ammissibilità di un determinato comportamento[[54]](#footnote-52). Il criterio del *clear and present danger* si basa sul presupposto che il pensiero non può essere considerato in sé pericoloso e può essere vietato solo a causa del pericolo concreto e in dipendenza del contesto[[55]](#footnote-53). Ancora una volta il rinvio è alla giurisprudenza della CEDU. Lo spostamento della responsabilità del giudizio essenzialmente sul magistrato, come spesso ha fatto la Corte con le sue sentenze interpretative, non è esente da rischi e deresponsabilizza troppo il legislatore.Questa impostazione rende evidente il fatto che la manifestazione del pensiero in quanto tale (il discorso si riferisce essenzialmente alla nozione di propaganda ed anche a quella dell’apologia) difficilmente potrà configurarsi come atto di violenza.[[56]](#footnote-54)

**8. Conclusioni.** Non è facile tracciare delle conclusioni, ma è necessario farlo. Il problema dei reati di opinione, di quei reati che si sostanziano in manifestazioni del pensiero, pur dopo gli interventi disordinati compiuti dal legislatore una decina di anni fa, resta un problema più che mai aperto.Dalla soluzione che si saprà offrire a questo problema discende un indicatore significativo sul carattere più o meno democratico del nostro ordinamento.

Una delle ragioni che hanno complicato le cose sono state quelle decisioni giurisprudenziali che hanno sostenuto una sostanziale “continuità” di visioni tra alcune “categorie” dello Stato liberale, di quello fascista ed infine di quello repubblicano. Questa visione ha, diciamo così, “tranquillizzato” buona parte del pensiero prevalente. Un’altra ragione,indubbiamente collegata, discende dall’atteggiamento della Corte costituzionale che ha voluto considerare la scivolosa nozione di ordine pubblico come un limite generale alla libertà di manifestazione del pensiero. L’andamento a dir poco oscillante della stessa giurisprudenza ha complicato ulteriormente le cose.

L’aver estratto, come un prestigiatore dal cilindro dell’ordine pubblico, un interminabile florilegio di concetti (pace sociale, civile convivenza, tranquillità pubblica, sicurezza pubblica, incolumità pubblica, ordine legale, morale pubblica, ordine democratico, ordine economico, ordine pubblico costituzionale ideale o materiale ecc) ha finito anche con il disorientare la dottrina. All’Università ci insegnavano (Andrioli) che quando un avvocato ricorre a molte, a troppo argomentazioni diverse non è più forte, ma decisamente più debole.Sembra paradossale ma nel 2015 noi continuiamo a mantenere nel nostro codice penale una contravvenzione che punisce la diffusione di “notizie false, esagerate e tendenziose”. So bene che questo non è l’esempio più importante che si potrebbe fare in questo momento, ma nella mia memoria resta indelebile la critica feroce pronunciata più di cinquant’anni fa dal mio indimenticabile maestro Paolo Barile contro questa demenziale (e pericolosissima) sequenza di aggettivi.

Nonostante un numero elevato di sentenze pronunciate dalla Corte costituzionale in questo campo è difficile, direi impossibile, parlare di un orientamento consolidato. Tra l’altro non è neppure secondario il fatto che la giurisprudenza della Corte si fermi a più di 30 anni fa e che le sentenze più recenti in materia di ordine pubblico riguardino aspetti di tutt’altra natura (rapporti Stato-Regioni) che niente hanno a che fare con il nostro discorso.

Questo stato di cose non ha aiutato neppure il legislatore che, al di là di alcuni interventi di puro “rammendo”, non ha saputo o potuto esprimere una visione organica. Forse ha ragione chi ha sostenuto quanto questo sia difficile in un regime maggioritario e bipolare; io credo che questo dipenda soprattutto dal livello qualitativo della rappresentanza politica. Del resto è da un po’ di tempo che il Parlamento non riesce a produrre leggi significative, leggi di sistema, leggi organiche e l’andamento sembra peggiorare anziché migliorare con il passare del tempo.

L’intervento del 1999 e soprattutto quello del 2006 contengono pochi aspetti positivi e, nel complesso, hanno messo in evidenza molte più ombre che luci. Caratteristica tipica di un momento storico in cui prevale la polemica contingente piuttosto che una visione fredda e meditata di lungo periodo. Questo è il giudizio prevalente nella dottrina. Non c’è stata la capacità di ridisegnare il sistema e di adeguarlo ad un’attenta lettura costituzionale.Occorre, in questo campo almeno, ridisegnare un diritto penale minimo diretto a tutelare i beni costituzionali essenziali. Non voglio invadere un terreno che non è il mio ma mi pare che questa impostazione, questa visione delle cose, questo metro di giudizio per ridisegnare il diritto penale o almeno la materia che abbiamo di fronte, sia essenziale.

Non c’è dubbio che nell’epoca contemporanea uno dei valori che maggiormente richiede tutela è quello della sicurezza con i pericoli sempre crescenti legati al terrorismo e alle minacce derivanti da attacchi di questa natura in un mondo globalizzato, ma questo non consente di ignorare le garanzie dei diritti fondamentali ed in particolare per la libertà di espressione, discostarsi da quel percorso costituzionale che abbiamo indicato. Quello della sicurezza è un argomento che difficilmente può essere invocato per costruire fattispecie penali sul terreno della libertà di pensiero.Questi temi sono stati al centro del dibattito che si è sviluppato in Francia e nel mondo intero, dopo gli attentati a Charlie Hebdo.

Dobbiamo mettere in campo idee nuove, dobbiamo essere capaci di inventare nuovi strumenti di tutela, adeguati ai tempi che stiamo vivendo e adatti a prevenire possibili reati, senza arrivare a criminalizzare tutte le forme prodromiche di reato, venendo così a colpire fatti inoffensivi o del tutto indeterminati.Questa incapacità ha paradossalmente compromesso anche gli interventi normativi più o meno recenti del periodo repubblicano come quelli sulla discriminazione e sull’odio razziale, sul genocidio ed oggi, quelli prospettati, sull’omofobia e sul negazionismo.

Abbiamo ricordato in precedenza le leggi e le disposizioni che sono state approvate nel periodo repubblicano, prima, per dare attuazione alla XII disposizione transitoria della Costituzione e successivamente per dare esecuzione nel nostro paese alcune importanti disposizioni di carattere internazionale.Tutti questi interventi anche se motivati da ragioni nobilissime come fanno capire solo i titoli delle leggi di cui stiamo parlando, contengono disposizioni dirette a colpire svariati tipi di comportamenti ideali, di pensiero, di ricerca o di manifestazioni (ad esempio gli striscioni negli stadi) in grado di minacciare concretamente quei valori. Anche in questi casi, sommessamente vorrei dire, che si cede più alle pressioni di determinati ambienti sociali, piuttosto che ad una fredda visione d’insieme.

L’aspetto criticabile però sta nel fatto che essendo rimaste in vigore nel nostro ordinamento alcune fattispecie di reato molto discutibili (in particolare l’apologia e la propaganda), l’operazione più semplice compiuta dal legislatore è stata quella di riprendere quei modelli (contenuti soprattutto nella legge del 1975) e di estenderli meccanicamente ad altre situazioni. Le nuove forme di reato si sono semplicemente agganciate a modelli normativi vecchi e incompatibili con i principi costituzionali in materia di libertà di espressione. Ad onor del vero va detto che questa riproduzione di fattispecie è scaturita in misura rilevante anche dalle formulazioni contenute in alcune convenzioni internazionali (come quelle in materia di genocidio e di discriminazione e odio razziale).

L’aggancio con le disposizioni internazionali non può essere decisivo perché in ogni caso parliamo di compatibilità con principi costituzionali ed anche nel caso del genocidio dove esiste un’indubbia copertura anche costituzionale la disposizione sull’apologia non sembra compresa né nella norma costituzionale né in quella internazionale. Sulla questione della prevalenza dei principi costituzionali e dei diritti fondamentali rispetto alle norme internazionali ed in particolare a quelle convenzionali si rinvia alla chiarissime affermazioni di Corte costituzionale 22 ottobre 2014 n.238 e ai numerosissimi commenti che l’hanno accompagnata. Emblematico è l’approccio al tema del negazionismo. Il testo dopo il recentissimo voto della Camera è ritornato al Senato. Si continua a dire che non si tratta di reato di opinione, ma il vero è che si utilizzano ancora una volta ed ampiamente le categorie della propaganda e dell’istigazione. E il negazionismo viene considerato un’aggravante rispetto al reato previsto dalla legge del 1975.Considerazioni simili possono farsi per l’omofobia. Dopo essere stato approvato alla Camera dei deputati il testo giace da diversi mesi al Senato. Anche in questo caso il testo novella l’art.3 della legge n.654 del 1975 inserendo tra le condotte di propaganda e d’istigazione la manifestazione d’idee di discriminazione fondate sull’omofobia o sulla transfobia e le sanziona con pene da sei mesi a quattro anni. La Commissione affari costituzionali aveva proposto almeno di aggiungere all’istigazione l’avverbio “apertamente”.

Ho già detto che il reato d’istigazione**,** se opportunamente ridefinito dal legislatore, possa considerarsi compatibile con i nostri principi costituzionali e che la norma penale possa trovare giustificazione nel limite del rispetto del metodo democratico.La stessa cosa non può dirsi però nè per l’apologia, né per la propaganda che costituiscono invece forme di espressione assolutamente inquadrabili nell’art. 21 e quindi non aggredibili, pena il rischio di arrivare a quel “diritto penale delle intenzioni” di cui parlava Carlo Fiore, già diversi anni fa.

La manifestazione del pensiero di cui all’art. 21 Cost. come ho già accennato, deve considerarsi riferita non soltanto a concetti razionalmente elaborati bensì anche ad espressioni dirette a determinare stati emotivi o passionali. É questo il caso della pubblicità, della propaganda ed entro certi limiti che vedremo dell’apologia. Si è molto discusso sulla possibilità di ricondurne queste forme espressive nell’ambito dell’art. 21 Cost. Vediamo innanzitutto e molto rapidamente il tema della pubblicità: categoria concettuale assai prossima a quella della propaganda. Chi nega la sua riconducibilità all’art. 21 si fonda sul fatto che questa particolare forma espressiva sembrerebbe strumentale rispetto alla libertà di iniziativa economica e quindi sottoponibile agli stessi limiti previsti dall’art. 41 Cost. Se si tiene conto del fatto che la realtà moderna ha portato gli stessi partiti politici, che sono i più significativi utilizzatori dell’art. 21 Cost., ad impiegare sempre più frequentemente nelle campagne elettorali gli schemi e i modelli della pubblicità commerciale, al fine di comunicare, in forma di estrema sintesi, le proprie proposte politiche, sembra assai arduo negare ad un tale profilo la tutela dell’art. 21 Cost..

Anche l’apologia e la propaganda sono indubbiamente forme diversamente articolate di manifestazioni del pensiero. La Corte costituzionale ha affermato che la propaganda “è indubbiamente manifestazione”, anche se “non di un pensiero puro ed astratto quale può essere quello scientifico, didattico, artistico o religioso, che tende a far sorgere una conoscenza oppure a sollecitare un sentimento in altre persone”: nella propaganda “la manifestazione è rivolta e strettamente collegata al raggiungimento di uno scopo diverso, che la qualifica e la pone su un altro piano”, ma non per questo essa cessa di essere espressione del pensiero. La Corte ha quindi ritenuto che per l’incriminazione fosse necessario un *quid pluris* rispetto alla manifestazione del pensiero. Ma questo *quid pluris* che cos’altro non è se non l’istigazione. Che senso ha parlare di istigazione diretta e di istigazione indiretta?

 E poi credo che sia importante considerare la formulazione dell’art.19 Cost. in materia di libertà religiosa. La norma costituzionale, che come abbiamo detto costituisce parte integrante della categoria più ampia di espressione, parla esplicitamente di “propaganda” è difficile pensare che questa nozione esplicitamente menzionata in una “norma figlia” dell’art.21 Cost. debba essere espunta dalla “norma madre”. Il nostro ragionamento non finisce qui. E’ assolutamente necessario mettere mano anche a quel che resta dell’oltraggio e del vilipendio politico e religioso. La tutela per questi casi e per questi valori dovrebbe essere affidata al diritto comune con l’apparato di disposizioni che proteggono i comuni cittadini**.** Sarà compito dei giudici, attraverso gli strumenti che già l’ordinamento prevede, tutelare nelle diverse situazioni i titolari delle cariche pubbliche.Questo discorso vale, a mio giudizio, anche per il reato di cui all’art.278 c.p. per il Presidente della Repubblica. Le dichiarazioni del Presidente Giorgio Napolitano, riportate sopra, sono più importanti di quelle di altri esponenti politici. Forse le sole offese alla bandiera, come simbolo della repubblica, dovrebbero avere una tutela specifica.Resta da capire se un intervento di questo tipo sia oggi possibile. Non sono in grado di prevederlo.

Certo l’Università, partendo da un rapporto più stretto tra penalisti e costituzionalisti, potrebbe prendere l’iniziativa e sulla base di una proposta organica provare a muovere le acque della politica. Questa visione non può che essere portata avanti in un’ottica scientifica fortemente interdisciplinare e non sulla base di stimoli più o meno occasionali, provenienti da questa piuttosto che da quell’altra sentenza, da questa piuttosto che da quell’altra condanna magari di qualche uomo politico o da qualche assoluzione, altrettanto vistosa.Chissà se tutto questo sarà possibile? Dobbiamo essere ottimisti! Diceva tanti anni fa Pier Paolo Pasolini: “La mia è una [visione](http://www.frasicelebri.it/frasi-celebri/visione/?utm_source=internal&utm_medium=link&utm_campaign=phrase_snippet_term) apocalittica. Ma se, accanto ad essa e all'[angoscia](http://www.frasicelebri.it/frasi-celebri/angoscia/?utm_source=internal&utm_medium=link&utm_campaign=phrase_snippet_term) che la produce, non vi fosse in me anche un elemento di ottimismo, il [pensiero](http://www.frasicelebri.it/frasi-celebri/pensiero/?utm_source=internal&utm_medium=link&utm_campaign=phrase_snippet_term), cioè, che esiste la possibilità di [lottare](http://www.frasicelebri.it/frasi-celebri/lottare/?utm_source=internal&utm_medium=link&utm_campaign=phrase_snippet_term) contro tutto questo, semplicemente non sarei qui, tra voi, a parlare.”

1. Ddl approvato dal Senato il 4/6/2015 ora alla Camera (A.S. n. 667-A.C. n. 3161). [↑](#footnote-ref--1)
2. AC 2874-B approvato in prima lettura dal Senato l’11/2/2015 modificata dalla Camera il 14/10/2015, nuovamente modificata dal Senato il 3/5/2016. La pdl modifica l’art.3 della l. n.654 del 1975 e successive modificazioni. [↑](#footnote-ref-0)
3. Il fondamentale lavoro in materia è quello di C. Fiore, I reati di opinione, Padova, Cedam, 1972. [↑](#footnote-ref-1)
4. Cfr. ora L.Alesiani, I reati di opinione. Una lettura costituzionalistica, Milano, Giuffrè, 2006. [↑](#footnote-ref-2)
5. Cfr. Corte cost. n.16 del 1978 e n.128 del 1981. [↑](#footnote-ref-3)
6. L. 25 giugno 1999, n. 205, *Delega al Governo per la depenalizzazione dei reati minori e modifiche al sistema penale e tributario*. [↑](#footnote-ref-4)
7. L. 24 febbraio 2006, n. 85, *Modifiche al codice penale in materia di reati di opinione.*  [↑](#footnote-ref-5)
8. Tra i primi commenti critici v. T. Padovani, Un intervento normativo scoordinato che investe anche i diritti contro lo Stato, in Guida dir.,2006, n.14,23 s. v. anche L.Alesiani, I reati di opinione cit. p.131 [↑](#footnote-ref-6)
9. Sono ancora vigenti: istigazione e apologia (art.414 cp), offesa al Presidente di cui all’art. 278 cp, il vilipendio della Repubblica (art.290 cp), della Nazione (art. 291 cp), della bandiera (art.292 cp) e religioso (artt.403 e 404 cp) [↑](#footnote-ref-7)
10. V. P. Caretti, Manifestazione del pensiero, reati di apologia e di istigazione: un vecchio tema che torna di attualità in una società multietenica, in Diritti, nuove tecnologie, trasformazioni sociali, Scritti in memoria di Paolo Barile, Padova Cedam, 2003, p.11 e ss. V. anche F. Palazzo, La recente legislazione penale, Padova Cedam, 1985, p.161 e ss. [↑](#footnote-ref-8)
11. L. 20 giugno 1952 n.645, *norme di attuazione della XII disposizione transitoria e finale (comma primo) della Costituzione*. [↑](#footnote-ref-9)
12. *Convenzione per la prevenzione e la repressione del delitto di genocidio*,[New York](https://it.wikipedia.org/wiki/New_York) il 9 dicembre 1948. [↑](#footnote-ref-10)
13. Ratifica ed esecuzione dello statuto istitutivo della Corte penale internazionale, adottato dalla conferenza diplomatica delle Nazioni Unite a Roma il 17 luglio 1998. [↑](#footnote-ref-11)
14. V. ancora P. Caretti, Manifestazione del pensiero, cit. p.11 [↑](#footnote-ref-12)
15. V. P. Barile, Libertà di manifestazione del pensiero, Milano, Giuffrè, 1975, p. 4 ss. Cfr. L. Paladin, Problemi e vicende della libertà di informazione nell’ordinamento giuridico italiano, in Id., La libertà d’informazione, Torino, Utet, 1979, p. 6. [↑](#footnote-ref-13)
16. V. P.Barile-S. Grassi, voce Informazione (Libertà di), in Noviss. dig. it., Appendice, vol. IV, Torino, Utet, 1983, p. 200 ss. [↑](#footnote-ref-14)
17. V.Kokkinakis c. Grecia del 1993 e Larissis c. Grecia del 1998 sul proselitismo religioso illecito [↑](#footnote-ref-15)
18. La libertà di propaganda della fede religiosa è oggi “espressamente” garantita dall’art. 19 Cost. per correggere impostazioni repressive precedenti. Corte Cost. n. 1/1956, ha dichiarato illegittimi i limiti imposti dall’art. 113 t.u.l.p.s. al libero volantinaggio delle minoranze religiose. Dopo il 1948 si è cercato di limitare la propaganda delle minoranze religiose attraverso il ricorso strumentale all’art. 402 c.p. (v. Cass. pen. 6 giugno 1961). La dottrina (estendendo il ragionamento usato da Corte Cost. n. 243/2001) esclude che l’incriminazione per vilipendio possa essere applicata alla “propaganda antireligiosa”. L’incriminazione per vilipendio non si ritiene estensibile alle espressioni di critica e di satira (cfr. Trib. Latina 24/10/06). [↑](#footnote-ref-16)
19. Sul punto cfr. ancora. P. Barile, Diritti dell’uomo e libertà fondamentali, Il Mulino, Bologna, 1984., p. 228 [↑](#footnote-ref-17)
20. V. Corte cost. n.9/1965 e n.126/1985. L. Paladin, Libertà di pensiero e libertà d’informazione:le problematiche attuali,Quaderni cost.1987,p. 5; C.Esposito,La libertà di manifestazione del pensiero nell’ordinamento italiano,Milano, Giuffrè,1958, p. 48. [↑](#footnote-ref-18)
21. P. Barile, Libertà di manifestazione, cit., p. 34 ss. Corte cost. nn. 86 e 210 del 1976 in tema di menzogna. [↑](#footnote-ref-19)
22. Cfr. ad es. Corte cost. nn. 120/1957 e n. 100/1966, (legitt. cost. art. 654 c.p., «grida e manifestazioni sediziose», e art. 327 c.p., dispregio delle istituzioni commesso da pubblico ufficiale. In dottrina, Sulla possibilità di configurare limiti logici v. S.Fois, Principi costituzionali e libertà di manifestazione del pensiero Milano, Giuffrè,1957, p. 113. [↑](#footnote-ref-20)
23. V. L.Principato, Pubblicità costituzionale:fondamento costituzionale e limiti, Napoli, Jovene, 2008;Id.,La pubblicità commerciale a mezzo stampa e la tutela della riservatezza, in Mezzi di comunicazione e riservatezza, a cura di A. Pace-R. Zaccaria-G. De Minico,Napoli,Jovene, 2008, p. 45. Cfr. pure Corte cost. n. 231/1985 (commento di R. Pardolesi in Foro it., 1985,p.28). La Corte richiama l’art. 41 Cost. per i limiti quantitativi e non per il contenuto del messaggio. [↑](#footnote-ref-21)
24. Cfr. A.M. Sandulli, La libertà di informazione, in AAVV, Problemi giuridici dell’informazione, Milano, Giuffrè, 1977, p. 1. [↑](#footnote-ref-22)
25. V. A. Pace - M. Manetti, La libertà di manifestazione del proprio pensiero, Commentario della Costituzione, Branca-Pizzorusso, Il Foro italiano, Zanichelli, Bologna, 2006, [↑](#footnote-ref-23)
26. P. Barile, Diritti dell’uomo cit., pp. 41-42 tutto questo scaturisce dall’interpretazione sistematica. [↑](#footnote-ref-24)
27. V. R.Zaccaria-A.Valastro-E.Albanesi,Diritto dell’informazione e della comunicazione,Padova,Cedam,2013, p.101 [↑](#footnote-ref-25)
28. Sulle quali cfr. F. Donati, Art. 15, in Commentario alla Costituzione, I, a cura di R. Bifulco-A. Celotto-M. Olivetti, Torino, Utet, 2006, p. 367 s. [↑](#footnote-ref-26)
29. Cfr. per tutti, sulla libertà di manifestazione del pensiero, A. Valastro, Art. 21, in Commentario alla Costituzione Italiana, I, a cura di R. Bifulco-A. Celotto-M. Olivetti, Torino, Utet, 2006, p. 464 . [↑](#footnote-ref-27)
30. Cfr. Corte cost., ord. n. 106/1974 [↑](#footnote-ref-28)
31. Cfr. per tutte Corte cost., n. 109/1968. [↑](#footnote-ref-29)
32. Corte cost. n. 341/1994: la severità del minimo edittale è bilanciamento irragionevole. Cfr. R. Pinardi, Riflessioni sul giudizio di ragionevolezza delle sanzioni penali, suggerite dalla pronuncia di incostituzionalità della pena minima prevista per il reato di oltraggio a pubblico ufficiale, in Giur. cost., 1994, p. 2810 ss. V. anche Corte cost., n. 313/1995. [↑](#footnote-ref-30)
33. Corte cost.n. 22/2007:sanzione penale legata ad una “concezione autoritaria” superata. [↑](#footnote-ref-31)
34. Cfr. G. Flora, Il redivivo oltraggio a pubblico ufficiale: tra nostalgie autoritarie e “diritto penale simbolico”, in Dir. pen. e proc., 2009, p. 1449 ss. Cfr. anche Trib. Caltanissetta, sez. pen., sent. 11 gennaio 2012. [↑](#footnote-ref-32)
35. Cfr. P. Barile, Libertà di manifestazione cit., p. 125 ss. Che parla di “sicura” incostituzionalità di questi reati. [↑](#footnote-ref-33)
36. Cfr. rispettivamente Corte cost. n. 20/1974 e n.188/1975 (art.403 cp.). [↑](#footnote-ref-34)
37. V. Cass. Sez I, 4 luglio 2013 n.28730. La situazione appare ancora più paradossale alla luce del fatto concreto. [↑](#footnote-ref-35)
38. Incost. parziale artt. 724, 403, 404 e 405 c.p. (n.440/1995; 329/1997; 327/2002 e 168/2005) e incost. totale art. 402 c.p. (n. 327/2002). [↑](#footnote-ref-36)
39. Il legislatore ha individuato il referente della tutela penale esclusivamente nelle confessioni religiose, lasciando aperte questioni di costituzionalità per violazione del principio supremo di laicità, e del principio di pari dignità e uguaglianza**.** [↑](#footnote-ref-37)
40. V. Cass, pen., sez. III, n.10535 del 2008. Interpretazione che fa svanire la protezione del sentimento religioso individuale (novella del 2006) con l’offesa ad una confessione mediante vilipendio di persone indeterminate. Cfr. G. Casuscelli in www.statoechiese.it 2008; P. Floris e di C. Salazar in Quaderni di diritto e politica ecclesiastica 2008/1 (numero interamente dedicato al tema: Libertà di espressione e tutela dell’identità religiosa: un conflitto inevitabile?);R. Mazzola nella stessa Rivista 2005/1. [↑](#footnote-ref-38)
41. T.F.Giupponi, Le dimensioni costituzionali della sicurezza, Bologna, Bonomo editrice, 2010. Id.,L’ordinamento della sicurezza:soggetti e funzioni, F. Angeli, Milano, 2014, pag. 55.A. Console, I lavori preparatori dell’Assemblea costituente in tema di stampa periodica, in La stampa quotidiana tra crisi e riforma, a cura di P. Barile-E. Cheli, Bologna, Il Mulino, 1988, p. 31. Significativa l’espunzione del riferimento all’ordine pubblico originariamente previsto come limite alla libertà religiosa ex art.19 cost. v. A.Cerri, Ordine pubblico, Diritto cost. Enc. giur. Roma, 1990 [↑](#footnote-ref-39)
42. L’art. 159, comma 2, del d.lgs. n.112 del 1998 parla di ordine pubblico. Secondo Corte cost. n.290/2001 la definizione nulla aggiunge alla nozione di ordine pubblico e sicurezza pubblica di cui alla giurisprudenza della Corte. [↑](#footnote-ref-40)
43. Contrario, per tutti cfr. P. Barile, La libertà di manifestazione del pensiero, cit.p.30. Cfr anche C.Esposito, La libertà di manifestazione, cit.p.48 e A. Cerri, Ordine pubblico cit. Si veda anche per il passato la ricostruzione di S. Fois, Principi costituzionali cit.p.113 Per una rassegna delle tesi dottrinali sulla configurabilità di un limite dell’ordine pubblico alla libertà di manifestazione del pensiero, cfr. da ultimo M. Manetti, in A. Pace-M. Manetti, La libertà di manifestazione,cit. p. 239 ss. [↑](#footnote-ref-41)
44. V. tra le altre Corte cost. n.19/1962 (art.656 notizie false..); Corte cost. n.87/1966 (propaganda per instaurazione violenta dittatura) ordine pubblico come ordine legale, ma anche metodo democratico; Corte cost. n.168/1971 n.168 (art.650 cp) altoparlanti nel colmo della notte e riferimento all’ordine pubblico costituzionale; Corte cost. 1971 n.168 cit. tollerabile convivenza; Corte cost. n.16/1973 (art. 266 cp istigazione di militare all'infedeltà) viene richiamato anche il sacro dovere di difesa della patria. Corte cost. n. 71/1978 (sempre sull’ art. 266) [↑](#footnote-ref-42)
45. P.Barile, Diritti dell’uomo, cit., 268 ha parlato di “filone tra i più retrivi”. Di fronte a questa sorta di ragion di Stato cadrebbero tutte le garanzie costituzionali delle libertà. [↑](#footnote-ref-43)
46. Sulla nozione di ordine pubblico materiale, cfr. riferimenti in T.F. Giupponi, Le dimensioni costituzionali, cit.p.55 [↑](#footnote-ref-44)
47. Corte cost. n.1/1956 ill. cost. art.113 Tulps parla di “tranquillità pubblica” e “prevenzione dei reati”; Corte cost. n.121/1957 art. 68 Tulps su la c.d. polizia degli spettacoli: ipotesi di pericolo per la libertà di circolazione, per l'igiene, per la quiete e l'incolumità pubblica. Corte cost. 1974 n.108 sull’art.415 cp istigazione pubblica disobbedienza. Sentenza additiva: punibile solo chi pubblicamente istiga in modo pericoloso per la pubblica tranquillità. [↑](#footnote-ref-45)
48. Ordine legalev. Corte cost. 1956, n.2; Corte cost. 1962 n.19 con riferimento all’art.656 cp, cit.; Corte cost. 1965 n.25 sull’art.164 cpp. L'ordine pubblico, inteso nel senso di ordine legale, la morale, la tutela dei minori: interessi costituzionalmente garantiti, perfettamente idonei a limitare il diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero; Corte cost. n.199/1972 e n.210/1976 sempre sull’art.656 cp. [↑](#footnote-ref-46)
49. S.Bartole-R.Bin, Commentario breve alla Costituzione, Padova, Cedam, 2008, pag.163; L.Paladin, Diritto costituzionale, Padova, Cedam, 1995, p.623 favorevoli su ordine pubblico in senso cd materiale (quiete e incolumità).V. anche M.Manetti, A.Pace – M.Manetti, Art.21, Libertà di manifestazione,cit.p. 235 ss. [↑](#footnote-ref-47)
50. Corte cost. n.1/1956, nn.120 e n.121/1957 diritto di libera manifestazione del pensiero trova limite nei diritti concorrenti (es all’art.16 Cost) e nell’esigenza di tutelare altri interessi protetti dalla Costituzione. [↑](#footnote-ref-48)
51. Ordine economico: Corte cost. n.87/1966 art. 272 che punisce la propaganda in forma violenta per conseguire un mutamento nell'ordinamento vigente. Corte cost. n. 84/1969 (art.507 c.p. reato di boicottaggio) parziale illeg. per vaghezza della disposizione soprattutto in merito alla propaganda. Economia pubblica Corte cost. nn. 1,16,17,18/1981; Corte cost. 1983 n.73 (aggiotaggio); Sicurezza pubblica Corte cost.n.2/1956 e n. 25/1965; Difesa della patria. Corte cost. n. 84/1969;n.16/1973 cit.; n.133 1973 sul reato di blocco stradale. [↑](#footnote-ref-49)
52. Corte cost. 1969 n.84. E’ utile richiamare ancora Corte cost. 1985 n.126 (ill. cost. art.180 cpmp) sul ricorso collettivo dei militari per gli accenni all’ordinamento democratico delle forze armate. [↑](#footnote-ref-50)
53. V. Corte cos. 1966 n.87 sull’art.272: Il diritto di libertà della manifestazione del pensiero non può ritenersi leso da una limitazione posta a tutela del metodo democratico. Gli artt. 1 e 49 Cost. proclamano tale metodo come il solo che possa determinare la politica sociale e nazionale. Ed esso non consente l'usurpazione violenta dei poteri, ma richiede e il rispetto della sovranità popolare affidata alle maggioranze legalmente costituite, e la tutela dei diritti delle minoranze, e l'osservanza delle libertà stabilite dalla Costituzione. La Corte, oltre ad inserire la propaganda nella protezione così apprestata, affermò che essa é assicurata fino al limite oltre il quale risulti leso il metodo democratico. In tema v. anche V. anche Corte cost. 1969 n. 84 (art.507 cp.) e sempre in tema di propaganda. [↑](#footnote-ref-51)
54. Cfr. Cass. pen., sez. I, sent. 22 novembre 1997, n. 10641, e Cass. pen., sez. I, sent. 8 luglio 1999, n. 8779 circoscrivono limite di ordine pubblico. In dottrina cfr. P. Caretti, Manifestazione del pensiero, reati di apologia e di istigazione: un vecchio tema che torna di attualità in una società multietnica, in Aa.Vv., Diritti, nuove tecnologie, trasformazioni sociali: scritti in memoria di Paolo Barile, Padova, Cedam, 2003, p. 111 ss. [↑](#footnote-ref-52)
55. M. Manetti, Libertà di manifestazione, cit. pag. 257. [↑](#footnote-ref-53)
56. B.De Giovanni“Il pensiero ha un enorme spazio libero intorno a sé”.Se il pensiero dovesse pensare a tutte le possibili conseguenze non ci sarebbe più il pensiero. Il reato è nell’azione, non nel pensiero *Il Messaggero*, 20/9/2015. [↑](#footnote-ref-54)