

LA COSTITUZIONE HA 60 ANNI:
LA QUALITÀ DELLA VITA SESSANT'ANNI DOPO.
Ascoli Piceno, 14 e 15 marzo 2008

Alessandro Pace *

LE LIBERTÀ INDIVIDUALI

Sommario: 1. *L'intervento del Presidente Napolitano a Chiaravalle, il 4 marzo 2008* - 2. *Libertà individuali e qualità della vita.* - 3. *Considerazioni preliminari.* - 4. *La giurisprudenza degli anni 1948-1956.* - 5. *La sentenza n. 1 del 1956. Il limite dell'ordine pubblico.* - 6. *Libertà personale, morale e di circolazione.* - 7. *Libertà di espatrio.* - 8. *Libertà di domicilio.* - 9. *Libertà di corrispondenza e di comunicazione.* - 10. *Libertà di riunione.* - 11. *Libertà di associazione.* - 12. *Libertà religiosa e di culto. Libertà di coscienza. Il principio di laicità.* - 13. *Libertà di manifestazione del pensiero e disciplina dei mezzi di diffusione.* - 14. *Conclusione. La qualità della vita in Italia nell'anno 2008.*

1. *L'intervento del Presidente Napolitano a Chiaravalle, il 4 marzo 2008.*

Mi interrogavo ancora su quale potesse essere il rapporto tra libertà individuali e qualità della vita - il tema sul quale avrei dovuto svolgere questa mia relazione una decina di giorni dopo -, quando, al GR2 delle 13,30 del 4 marzo 2008, appresi la notizia che il Presidente della Repubblica, in visita nelle Marche, quello stesso giorno, in un incontro con i rappresentanti del mondo della scuola e del volontariato di una comunità locale, aveva lamentato lo scarso rispetto per le istituzioni e la mancanza di buona educazione nelle città, nelle comunità e addirittura nel Parlamento. Il giorno dopo la notizia dell'intervento del Capo dello Stato veniva riportata dal *Corriere della sera* sotto il titolo: «*Il Colle: in Parlamento serve buona educazione*»¹.

La parte finale del discorso di Giorgio Napolitano - che ora sono in grado di riportare nel testo integrale, grazie alla cortesia del Segretariato generale della Presidenza della Repubblica - è la seguente: «Questa forte, robusta presenza del volontariato ci ricorda che c'è un'Italia generosa, moralmente sensibile e civilmente

* Professore ordinario di diritto costituzionale, nella Facoltà di Giurisprudenza, nell'Università «La Sapienza» di Roma, Presidente dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti.

¹ Questo il testo della nota apparsa sul *Corriere della sera*, 5 marzo 2008, p. 11 : «Il capo dello Stato Giorgio Napolitano ieri nelle Marche ha lanciato un forte allarme sul rischio di imbarbarimento dei costumi politici e sul clima di scarso rispetto verso le istituzioni: "E' caduto il livello di rispetto verso il Parlamento e in Parlamento. Bisognerebbe rispettare di più le istituzioni, che spesso vengono vilipesi e di cui si parla male con grande facilità e che invece costituiscono la base della nostra vita democratica. E' indispensabile il rispetto della buona educazione nelle città, nelle scuole e anche il Parlamento"».

impegnata che costituisce una delle maggiori risorse del nostro Paese. Si tende a dare spesso delle rappresentazioni puramente negative, e sappiamo che non mancano le note negative nella vita del nostro Paese, ma non si pensa abbastanza a quanto abbiamo di capitale umano, di risorse umane, di sensibilità e anche di disponibilità a dare – come danno i volontari – senza alcuna contropartita tranne la consapevolezza di aver fatto il bene comune.

E' stata una bella idea questa "giornata del rispetto": ci sono molte cose che non sono rispettate e che bisognerebbe rispettare di più. Le istituzioni: spesso si vilipendono, se ne parla male con grande facilità; ma esse costituiscono la base della nostra vita democratica. E poi il rispetto per l'altro, il rispetto tra ragazzi, tra giovani nelle scuole, il rispetto anche della buona educazione. La buona educazione dovunque, nelle città, nelle comunità, nel Parlamento. Sono cose che purtroppo, negli ultimi tempi, hanno subito una grave incrinatura.

Quindi, andate avanti in queste iniziative e coltivate questo importante principio del rispetto, di rispettare le istituzioni, rispettare gli altri, rispettare i vincoli di solidarietà e di partecipazione che sono così essenziali anche per la qualità della vita...».

2. Libertà individuali e qualità della vita

In effetti, il richiamo del Capo dello Stato all'importanza, per la qualità della vita, che hanno la buona educazione e il rispetto delle istituzioni costituisce il miglior punto di partenza per legare tra loro i due aspetti di uno studio che affronti il tema delle libertà individuali nell'ambito di un convegno appunto dedicato a *«La qualità della vita sessant'anni dopo la Costituzione»*.

Se infatti, per un verso, è pacifico (e addirittura ovvio) che la nostra Costituzione abbia concorso a determinare il miglioramento della qualità della vita; e che l'accrescimento delle libertà individuali costituisca un indicatore della qualità della vita non meno importante della produzione della ricchezza nazionale, per altro verso non ci si può dimenticare che la nostra Costituzione, come tutte le costituzioni, per quanto rigida, non può impedire che il diritto sorga e si modifichi per vie diverse da quelle canonizzate. Altrettanto ovviamente si dovrà perciò ammettere che la qualità della vita - e quindi la effettiva vigenza dei principi giuridici e delle regole - costituisce la risultante di molteplici fattori, non pochi dei quali (tra cui appunto la buona educazione), pur essendo in grado di influire sulle regole della convivenza, sono invece difficilmente condizionabili con gli strumenti tipici del diritto.

Ne segue che, se, per un verso, è chiaramente delineabile il progressivo arricchimento delle libertà individuali avutosi in questi sessant'anni - e le pagine che seguono lo confermeranno -, per altro verso si deve realisticamente riconoscere che quell'arricchimento viene messo quotidianamente in pericolo, nella sua effettività, non solo da fenomeni criminosi (sia di macro che di microcriminalità)², ma anche dalla diffusa mancanza di buona educazione, che altro non è che l'abuso della propria libertà di espressione.

² V. *infra* il § 14.

Prima il venir meno, a seguito dei fatti del '68, della c.d. società deferenziale del secondo dopoguerra, poi l'incessante turbinio di stereotipi negativi provenienti dalla televisione privata e pubblica, infine il sempre più diffuso ricorso, soprattutto dalle *public figures* (e quindi anche da chi riveste incarichi parlamentari e di governo), a gesti ed espressioni di una volgarità impensabile ancora negli anni '70, stanno conducendo - e in gran parte hanno già condotto - alla progressiva sparizione di quei vecchi modelli di comportamento, dotati di un forte grado di precettività, che bene o male costituiscono il collante di una società ancorché disomogenea³.

Con ciò non intendo, ovviamente, sostenere che l'esercizio della libertà di espressione debba essere giuridicamente limitato da fattori extragiuridici, di cui il legislatore ordinario e la magistratura avrebbero il potere di pretendere il rispetto da parte di tutti i consociati. Il che sarebbe in contrasto con tutto quello che, come studioso, ho sempre sostenuto.

Mi sembra piuttosto di poter ritenere che i diritti di libertà - soprattutto quelli aventi una valenza sociale (come la libertà di manifestazione del pensiero, la libertà di riunione e i diritti connessi all'esercizio dei *mass media*) -, se non sono responsabilmente esercitati (e la responsabilità di cui parlo è solo e soltanto morale, e quindi non giustiziabile), possono innescare delle reazioni che, nei fatti, non giovano alla complessiva qualità della vita.

Per essere espliciti, ritengo, ad esempio, che l'esercizio della libertà d'informare a danno dell'altrui riservatezza e dignità umana⁴, quando la captazione delle notizie è avvenuta grazie a comportamenti abnormi e/o la diffusione di esse non è giustificata da serie ragioni di *public interest* (in senso anglosassone), provoca ineluttabilmente delle reazioni a danno della stessa libertà «abusata», come dimostra la giurisprudenza, altrettanto «fuori misura» (e comunque, nella sostanza, inefficace), seguita al caso *Esfandjari*. Il quale, com'è noto, determinò una svolta nella giurisprudenza della Corte di cassazione in materia di diritto alla riservatezza⁵, in

³ Significative, in tal senso, le sensibili parole di un *leader* importante come B. Obama, *L'audacia della speranza* (*The Audacity of Hope*, 2006), trad. it. L. Dapelli, L. Lanza e P. Vicentini, Rizzoli, Milano, 2008, p. 75, il quale, nel capitolo del suo libro dedicato ai valori, dopo aver distinto i valori giuridicamente rilevanti dagli altri, così si esprime ritenendo importante, per la discussione pubblica, l'argomento della buona educazione: «Io attribuisco valore alle buone maniere, per esempio. Ogni volta che incontro un bambino che parla in modo chiaro e mi guarda negli occhi, che dice "sì signore", "grazie", "per favore" e "mi scusi", sento crescere la speranza per il Paese. Non credo di essere l'unico. Non posso fare una legge sulle buone maniere. Posso però incoraggiare le buone maniere ogni volta che mi rivolgo a un gruppo di giovani».

⁴ Qualche giorno dopo il Convegno di Ascoli Piceno, nel quale avevo illustrato i temi di questo mio contributo, F. Merlo, *Scegliere la morte lontani dalle ideologie*, ne *La Repubblica*, 21 marzo 2008, pp. 1 e 30, prendendo spunto dal noto caso di eutanasia di Chantal Sébire, ha trattato, con grande sensibilità, il tema del quotidiano abuso del diritto di cronaca da parte dei giornalisti italiani, confrontando il comportamento dei nostri giornalisti con quello dei colleghi di oltr'Alpe. Egli ha così scritto: «...i principali quotidiani francesi, a corredo di un delicato - e, per noi italiani, lunare - silenzio sui particolari, hanno pubblicato solo le foto che alla signora Sébire erano state scattate prima dell'orribile tumore che, a partire dal naso, le aveva devastato il viso dolce e sorridente di mamma e di moglie e l'aveva privata della vista, del gusto e dell'odorato. I nostri giornali avrebbero ovviamente invocato il sacro diritto di cronaca per lanciarsi cinicamente nell'abuso di cronaca e dunque stuzzicare la morbosità, raccontare e mostrare l'orrore e il dolore. Per non parlare delle trasmissioni televisive, a partire da quelle di Bruno Vespa, moralisticamente dedicate ai sempre più numerosi appassionati di macelleria umana».

⁵ V. *infra* il § 13 sub b).

quanto i magistrati si trovarono a dover giudicare della liceità del comportamento di un *fotoreporter* che, per carpire, con un potente teleobiettivo, le immagini intime dell'ex imperatrice dell'Iran e di un suo giovane accompagnatore, si era addirittura arrampicato su un albero di alto fusto: un comportamento che, secondo i canoni dell'epoca (e, spero, anche di oggi, ma non ne sono così sicuro...), era qualificabile come «maleducato», e cioè non improntato al «rispetto dell'altro». (Per inciso, le stesse regole di «rispetto dell'altro» proibivano, allora, la lettura del contenuto della corrispondenza altrui: non solo delle lettere, ma addirittura, e giustamente, delle cartoline postali).

Una mancanza di «rispetto per l'altro» che si ripresenta sia nei servizi giornalistici che non presuppongono una scrupolosa ricerca della verità dei fatti e che consapevolmente riproducono la verità solo in senso parziale, sia per le cronache radiotelevisive politicamente partigiane: fenomeni contro i quali hanno rispettivamente reagito la Corte di cassazione con la giurisprudenza del c.d. decalogo⁶, e l'AgCom con l'interpretazione estensiva dell'art. 7 del t.u. n. 177 del 2005 in tema di *par condicio* (andando però al di là della ben più misurata sentenza n. 155 del 2002 della Corte costituzionale)⁷.

Né può dirsi che un indirizzo giurisprudenziale «fuori misura» sia di per sé in grado di riportare nei giusti limiti una libertà abusata, e ciò per tutta una serie di ragioni che possono così compendiarsi. In primo luogo, non si combatte un abuso con un altro abuso; in secondo luogo, gli indirizzi giurisprudenziali non sempre sono fedelmente ed intelligentemente seguiti; in terzo luogo, una cronaca giornalista e una trasmissione radiotelevisiva hanno comunque, sul costume, un'incidenza incommensurabilmente maggiore dell'efficacia in fatto che avranno le «risposte» giurisprudenziali, anche perché raramente tempestive.

Dire, come ho fatto, che la maleducazione, quando non assurge ad illecito, è difficilmente condizionabile con gli strumenti tipici del diritto, non significa però che le istituzioni non abbiano alcun potere al riguardo.

Le frasi riportate da Stefano Rodotà nel suo bell'articolo *L'incubatrice del razzismo* («Macché moschee, gli immigrati vadano a mangiare e pisciare nel deserto» e «Non ci rompete più i coglioni con gli immigrati, vecchie facce di merda») provengono da due uomini politici e sono state pronunciate nel corso della riunione annuale di un partito politico⁸; l'affermazione che una certa signora sarebbe una «delatrice prezzolata e di facili costumi» è stata proferita da un ex Ministro della Repubblica nella Conferenza dei presidenti dei gruppi parlamentari; è stato addirittura un Ministro in carica a fare un gesto osceno mentre veniva suonato l'Inno nazionale.

⁶ V. ancora infra il § 13 sub a).

⁷ Poiché non tratterò di questa vicenda in questo mio contributo, mi permetto di rinviare al mio *Libertà di informare e diritto ad essere informati: due prospettive a confronto nell'interpretazione e nelle prime applicazioni dell'art. 7, primo comma, del t.u. della radiotelevisione*, in *Dir. pubblico*, 2007, p. 459 ss.

⁸ *La Repubblica*, 23 settembre 2008, p. 1. I fatti sarebbero avvenuti il 15 settembre 2008.

Tutti questi fatti potrebbero essere qualificati addirittura come illeciti penali: il primo e il secondo ai sensi dell'art. 3 della legge 13 ottobre 1975, n. 654 (modificato dalla legge 24 febbraio 2006, n. 85), il terzo ai sensi dell'art. 596, comma 4 c.p. e il quarto ai sensi dell'art. 292 c.p. Ma non è questo il punto.

Tali frasi sono state tutte proferite in pubblico, la terza addirittura in Parlamento e la quarta in una cerimonia ufficiale. Non so quali reazioni giudiziarie abbiano sortito le prime due e se un qualche magistrato vi abbia individuato un'ipotesi di istigazione alla commissione di atti di discriminazione per motivi razziali o un qualche altro fatto-reato. Certamente tali frasi avranno provocato sentimenti - a dir poco - non amichevoli nei confronti dei cittadini italiani in coloro che si sono sentiti offesi. (Per inciso: se un Ministro della Repubblica, come purtroppo è avvenuto, irride i simboli religiosi dell'Islam, non è forse scontato che, in nome del principio di laicità affermato dalla nostra Corte costituzionale, un cittadino italiano di religione musulmana chieda al magistrato di ritenere illegittima l'esposizione del crocifisso nelle aule scolastiche?)⁹.

Ben conosciuto, ancorché criticabile, è l'esito della terza vicenda. La Camera dei deputati ritenne che le espressioni diffamatorie dell'ex Ministro rientrassero nella garanzia dell'art. 68 Cost.; il Tribunale di Roma, davanti al quale pendeva il processo per il reato di diffamazione sollevò il conflitto; la Corte costituzionale, all'esito del giudizio, respinse il ricorso, con la sent. n. 79 del 2002, accedendo alla tesi - a mio avviso infondata - che si trattasse di un'opinione espressa nell'esercizio delle funzioni parlamentari. A ben vedere, l'insindacabilità ex art. 68 Cost. non implica, infatti, di per sé - e non può implicare - l'insindacabilità dei «modi usati», che è un profilo diverso, come risulta evidente dal quarto comma dell'art. 596 c.p.

Per quanto riguarda il quarto episodio (gravissimo perché l'inno nazionale, così come il tricolore, costituisce un fattore di integrazione della comunità politica nazionale; e vilipenderlo significa perseguire la rottura dei valori fondamentali condivisi dal popolo italiano), essa ha costituito l'oggetto di un rilievo critico, una ventina di giorni dopo, da parte del Presidente della Repubblica in occasione del c.d. "*discorso del Ventaglio*" del 2008 ¹⁰. Mentre era scontato che il Presidente del Consiglio in carica si sarebbe limitato a sminuire l'importanza del gesto del suo alleato derubricandolo a manifestazione folkloristica¹¹, ci si sarebbe invece aspettati una più immediata, diretta e pubblica presa di posizione da parte del Quirinale.

I paragoni, se decontestualizzati, possono essere ingiusti e addirittura antipatici: ciò che esula dalle mie intenzioni. Ma chi, come me, ha qualche anno sulle spalle, non può non giustapporre i rilievi del "*discorso del Ventaglio*" alla secca e immediata reprimenda che il Presidente Pertini rivolse al Ministro della funzione pubblica prof. Massimo Severo Giannini, nei primissimi giorni del 1980, quando a quest'ultimo, in un'intervista, dopo aver rilevato lo sfascio dei partiti politici e la

⁹ V. infra il § 12.

¹⁰ P. Ca., *Bacchettate per Bossi, Di Pietro e i girotondi*, ne *Il messaggero* del 29 luglio 2009, p. 3.

¹¹ Così S. Rodotà, *L'incubatrice del razzismo*, cit., p. 27.

discordia esistente tra i sindacati, scappò detto: «Guardi che è una cosa veramente preoccupante. Io riprendo sempre più in considerazione la mia vecchia idea: andarmene dall'Italia...».

Ebbene, non oso immaginare quello che sarebbe successo con Pertini se un Ministro avesse osato vilipendere uno dei simboli dell'unità italiana!

In conclusione, contro tali abusi della libertà di espressione (che presuppongono tutti il mancato «rispetto per l'altro») è sicuramente auspicabile una risposta «culturale», come sottolineato dal Presidente Napolitano. Questa risposta sarebbe però sicuramente ben più diffusa ed efficace se anche le istituzioni, almeno quelle costituzionali, facessero tutte la loro parte.

3. Considerazioni preliminari

Il quadro che cercherò di tracciare, per descrivere il cammino delle libertà in questi sessant'anni sarà soprattutto (non quindi esclusivamente) rappresentato dalla giurisprudenza costituzionale; e ciò per il semplice motivo che, differentemente dall'operato, non meno importante, del legislatore e delle altre magistrature, la Costituzione costituisce una costante del lavoro quotidiano della Consulta.

Non mi nascondo, ovviamente, che una siffatta scelta di percorso si espone alla giusta critica che la storia non la si fa - e in particolare nell'Italia repubblicana non è stata fatta - solo nelle aule giudiziarie (ancorché tali aule siano quelle della Consulta e delle Supreme magistrature). Ciò non di meno una cosa sono le istituzioni disciplinate nella seconda parte della Costituzione, altra i diritti, i quali, ancorché condizionati dalle vicende istituzionali, sono pur sempre patrimonio dei singoli la cui effettiva consistenza viene misurata e definita giudizialmente.

Tengo poi a sottolineare che mi occuperò delle sole libertà classiche, spesso ancora qualificate come «negative», come se costituissero tutt'oggi la mera conseguenza di un'autolimitazione dello Stato e si realizzassero mediante l'astensione dei pubblici poteri.

Del resto che i diritti di libertà non costituiscano una pretesa all'astensione dei terzi (siano essi potere pubblico o soggetti privati) lo dimostrano gli stessi motivi ispiratori di questo convegno. Per come ho interpretato io tali motivi, si è voluto dagli organizzatori che i relatori verificassero il ruolo giocato dai principi costituzionali nella effettiva espansione delle libertà individuali: *ergo* delle facoltà che costituiscono insieme il «contenuto positivo» dei singoli diritti costituzionali e la *ratio* del loro riconoscimento. Il che verrebbe invece palesemente contraddetto qualora, insieme con la loro qualificazione come libertà «negative», venisse altresì ribadita la centralità, nei diritti di libertà, dell'astensione del terzo, non diversamente dalla visione statocentrica, ma allora effettiva, del *Sistema dei diritti pubblici soggettivi* di Georg Jellinek.

In linea con questo rilievo, vale infine la pena di ribadire preliminarmente, ancora una volta, quanto sia del pari fuorviante la distinzione, tutt'oggi autorevolissimamente e continuamente evocata, delle «libertà da» dalle «libertà di». Infatti, se per un verso è viziata di astrattismo la tesi che le «libertà da» (e cioè le libertà c.d. negative) potrebbero reggersi senza una pubblica autorità che ne

garantisca l'esercizio - ipotesi rifiutata già dalle carte costituzionali del 1700 -, per altro verso le «libertà di» non sono affatto «libertà positive», come invece usualmente si afferma. Esse costituiscono piuttosto delle fattispecie complesse nelle quali il conferimento di una situazione giuridica soggettiva attiva è la risultante di un intervento (questo, sì, «positivo») di un terzo: generalmente un pubblico potere, nei confronti del quale non sempre sussistono pretese giustiziabili.

4. La giurisprudenza degli anni 1948-1956

Per apprezzare la distanza che separa l'attuale situazione delle libertà classiche rispetto a quella sussistente negli anni 1948-1956 è proficua la lettura (o la rilettura) dell'opera, pubblicata nel 1953 - e all'epoca celeberrima e citatissima - di Alfredo Jannitti-Piromallo, primo presidente onorario della Corte di cassazione, dal titolo *«Manuale delle leggi di pubblica sicurezza. Esegesi critica»*.

Nella quale, ad esempio, l'a. concordava con l'indirizzo interpretativo della Corte di cassazione, degli anni 1950-1952, che riteneva legittime le ordinanze prefettizie che vietassero, per motivi di ordine pubblico, la raccolta di firme per l'esercizio del diritto di petizione¹²; contestava la tesi dell'avvenuta abrogazione, ex artt. 76 e 77 Cost., dell'art. 2 t.u.l.p.s. concernente, appunto, il potere prefettizio di ordinanza, perché «a parte la questione se queste norme (e cioè gli artt. 76 e 77 Cost.!!) debbano o meno essere ritenute precettive», evidenziava che esse «riguardano la funzione legislativa, e non quella amministrativa, che è propria dei prefetti»¹³; riteneva decisivo, ai fini della qualificazione di una riunione come pubblica, e perciò soggetta a preavviso, non l'art. 17 Cost., ma gli artt. 18, comma 2 t.u.l.p.s. e 266, comma 3, n. 3, c.p., secondo i quali la riunione doveva ritenersi pubblica per il luogo di svolgimento, per il numero degli intervenuti e per lo scopo di essa¹⁴; acriticamente applicava alle tipografie la legge 2 febbraio 1939, n. 374 e il regolamento approvato con r.d. 12 dicembre 1940, n. 2052¹⁵; condivideva *toto corde* la tesi della Corte di cassazione circa la natura meramente programmatica sia dell'art. 21 Cost., sia degli artt. 13 e 16 Cost., con conseguente piena vigenza, rispettivamente, dell'art. 113 t.u.l.p.s. e dell'art. 663 c.p.¹⁶, nonché dell'istituto dell'ammonizione amministrativa¹⁷.

La giurisprudenza di quegli anni non è stata però sempre così insensibile ai valori di libertà recepiti nella nuova Costituzione. Ad esempio la Corte di cassazione,

¹² A. Jannitti-Piromallo, *Manuale delle leggi di pubblica sicurezza. Esegesi critica*, Giuffrè, Milano, 1953, p. 39 nota 4.

¹³ A. Jannitti-Piromallo, *Manuale delle leggi di pubblica sicurezza*, cit., p. 55, ed ivi ampi riferimenti alla giurisprudenza di legittimità e alla dottrina comunque favorevoli alla piena vigenza dell'art. 2 t.u.l.p.s..

¹⁴ A. Jannitti-Piromallo, *Manuale delle leggi di pubblica sicurezza*, cit., p. 125 ss., spec. 130.

¹⁵ A. Jannitti-Piromallo, *Manuale delle leggi di pubblica sicurezza*, cit., p. 394.

¹⁶ A. Jannitti-Piromallo, *Manuale delle leggi di pubblica sicurezza*, cit., p. 423.

¹⁷ A. Jannitti-Piromallo, *Manuale delle leggi di pubblica sicurezza*, cit., p. 582

sez. III penale, in una sentenza del 1950 ritenne che l'art. 113 t.u.l.p.s. fosse stato abrogato dall'art. 21 Cost.¹⁸ (ma poi la stessa sezione avrebbe cambiato indirizzo nel 1951¹⁹, ribadito poi nel 1953)²⁰; il Pretore di Napoli, nel 1950, ritenne abrogato dall'art. 13 Cost. l'istituto dell'ammonizione²¹ (ma le Sezioni unite penali l'anno dopo avrebbero statuito il contrario)²²; la Corte d'appello di Bologna affermò, sempre nel 1950, che nell'affidamento della prole il giudice non fosse tenuto, a parità di condizioni, a dare la preferenza al genitore che professi la fede cattolica e intenda ispirare a questa la propria opera di educatore, ancorché l'art. 7 Cost. avesse richiamato i patti lateranensi²³; il Pretore di san Giorgio nel Sannio, nello stesso anno, procedette alla disapplicazione di un'ordinanza prefettizia che vietava agli appartenenti al culto dei Pentecostali di celebrarne i riti, in quanto in contrasto con l'art. 19 Cost.²⁴ (ma il Consiglio di Stato, nel 1952, avrebbe ribadito la piena vigenza dell'art. 2 t.u.l.p.s.²⁵ e la Corte d'appello di Roma, ancora nel 1956, avrebbe sottolineato la natura programmatica dell'art. 19 Cost.)²⁶; le Sezioni unite penali, già nel 1950 e poi 1951, limitarono l'obbligo di preavviso alle sole riunioni in luogo pubblico, escludendolo per le riunioni in luogo aperto al pubblico, come invece prescritto dall'art. 18, comma 2 t.u.l.p.s.²⁷; la Corte di cassazione penale, a sezione semplice nel 1951²⁸ e poi a sezioni unite nel 1954²⁹, ammise la ricorribilità in cassazione ex art. 111 Cost. di tutti i provvedimenti relativi alla libertà personale; il Pretore di Vittorio Veneto, nel 1953, non solo negò la qualifica di sediziosa alla riunione nella quale era stata criticata l'attività politica del Governo, ma, con una sensibilissima interpretazione dell'art. 17 Cost. - una interpretazione che sarebbe stata per lungo tempo rifiutata dalla Corte costituzionale, e da essa fatta propria solo con la sent. n. 11 del 1979 - mandò assolto uno degli imputati, a cui era stato contestato di

¹⁸ Cass., sez. III pen., 24 gennaio 1950, imp. *Rossi*, in *Foro it.*, 1950, parte II, 73. Nello stesso senso Pret. Verbania-Intra, 28 aprile 1950, imp. *Stivanello*, in *Giur. it.*, 1950, parte II, 192; Pret. Catania, 6 novembre 1950, imp. *Guzzardi e Impallomeni*, in *Foro it.*, 1951, parte II, 78 ss.

¹⁹ Cass., sez. III pen., 24 gennaio 1951, ric. *Storti e Marcolin*, in *Giur. it.*, 1952, parte II, 41 ss.

²⁰ Cass., sez. III pen., 24 gennaio 1953, ric. *Ciprandi e altri*, in *Giur. it.*, 1954, parte II, 231 ss.

²¹ Pret. Napoli, 1° aprile 1956, imp. *Masullo*, in *Giur. it.*, 1950, parte II, 374 ss.

²² Cass., sez. un. pen., sent. 20 gennaio 1951, ric. *Scalogna*, in *Giur. it.*, 1951, parte II, 283 ss.

²³ App. Bologna, 13 aprile 1950, G. c. M., in *Foro it.*, 1950, parte I, 894.

²⁴ Pret. San Giorgio del Sannio, 24 giugno 1950, imp. *Mottola ed altri*, in *Giur. it.*, 1950, parte II, 310 ss.

²⁵ Cons. Stato, sez. IV, 27 giugno 1952, n. 616, in *Giur. it.*, 1952, parte III, 183 ss.

²⁶ App. Roma, I sez. pen., 1° marzo 1956, imp. *Paden*, in *Giur. it.*, 1956, parte II, 185 ss.

²⁷ Cass., sez. unite pen., sent. 1° luglio 1950, ric. *Sanna*, in *Giur. it.*, 1950, parte II, 321 ss.; sent. 31 marzo 1951, ric. *Guardigli e altri*, in *Foro it.*, 1951, parte II, 124 s.. Nello stesso senso Pret. Ferentino, 26 marzo 1953, imp. *Vinay ed altro*, in *Foro it.*, 1954, parte II, 70 s.

²⁸ Cass., sez. III pen., 17 aprile 1951, ric. *Flamini*, in *Foro it.*, 1951, parte II, 24 gennaio 1950, ric. *Rossi*.

²⁹ Cass., sez. un. pen., sent. 13 marzo 1954, ric. *Giardinieri e Persano*, in *Foro it.*, 1954, parte II, 161 s.

aver preso la parola in una riunione non preavvisata, in quanto non era stata offerta la prova che egli fosse a conoscenza dell'omesso preavviso³⁰.

5. La sentenza n. 1 del 1956. Il limite dell'ordine pubblico

La Corte, con la prima storica sentenza non soltanto fece giustizia della diatriba norme programmatiche-norme precettive (che però l'Avvocatura dello Stato avrebbe anche successivamente riproposto); non soltanto risolse drasticamente il problema allora estremamente importante, dal punto della propaganda politica, delle pubbliche affissioni dichiarando a tal fine l'incostituzionalità dell'art 113 t.u.l.p.s. che richiedeva la previa licenza del questore, ma introdusse un tema che per anni sarebbe stato il *Leit-motiv* della giurisprudenza costituzionale: l'affermazione che il concetto di limite è insito nel concetto di diritto e che il riconoscimento di un diritto non esclude la disciplina dell'esercizio dello stesso.

Affermazioni però entrambe discutibili. La prima, perché il fatto che una situazione giuridica soggettiva abbia solo certi limiti non significa che essa debba necessariamente averne anche degli altri; la seconda, parimenti discutibile, in quanto non ha senso distinguere i limiti di esercizio dai limiti di contenuto, se il contenuto di un diritto di libertà sta appunto nel suo esercizio.

A ben vedere, però, quest'ultima discussione sottintendeva un altro problema, che verrà posto in evidenza con la successiva sentenza n. 2 del 1956, relativa all'incostituzionalità del rimpatrio per traduzione, e cioè il problema del limite (implicito) dell'ordine e della sicurezza pubblica, il quale rappresenterà una costante nella giurisprudenza di quegli anni, e che si manifesterà apertamente con la sent. n. 19 del 1962³¹ e che sarà ripreso nelle sentenze nn. 25 del 1965, 87 del 1966, 65 del 1970, 168 del 1971, 199 del 1972 e 108 del 1974, anche se, per la verità, con una qualche differenza nella 168 del 1971³². Tuttavia, a partire dalla sent. n. 9 del 1965 la Corte ricorrerà non più alla tesi che il concetto di limite è insito nel concetto di diritto e che il riconoscimento di un diritto non esclude la disciplina dell'esercizio dello stesso, ma all'altra tesi (corretta) secondo la quale i limiti alla libertà di manifestazione del pensiero debbono rinvenire il loro fondamento in beni o interessi

³⁰ Pret. Vittorio Veneto, 30 gennaio 1953, imp. *Dal Vecchio, Marchesin e Zuanetti*, in *Giur. it.*, 1953, parte II, 221 ss. Sul punto v. *infra* il § 10.

³¹ Si legge, infatti, nella sent. n. 19 del 1962: « L'esigenza dell'ordine pubblico, per quanto altrimenti ispirata rispetto agli ordinamenti autoritari, non è affatto estranea agli ordinamenti democratici e legalitari, né è incompatibile con essi. In particolare, al regime democratico e legalitario, consacrato nella Costituzione vigente, e basato sull'appartenenza della sovranità al popolo (art. 1), sull'eguaglianza dei cittadini (art. 3) e sull'impero della legge (artt. 54, 76-79, 97-98, 101, ecc.), è connaturale un sistema giuridico, in cui gli obbiettivi consentiti ai consociati e alle formazioni sociali non possono esser realizzati se non con gli strumenti e attraverso i procedimenti previsti dalle leggi, e non è dato per contro pretendere di introdurre modificazioni o deroghe attraverso forme di coazione o addirittura di violenza. Tale sistema rappresenta l'ordine istituzionale del regime vigente; e appunto in esso va identificato l'ordine pubblico del regime stesso. Non potendo dubitarsi che, così inteso, l'ordine pubblico è un bene inerente al vigente sistema costituzionale, non può del pari dubitarsi che il mantenimento di esso - nel senso di preservazione delle strutture giuridiche della convivenza sociale, instaurate mediante le leggi, da ogni attentato a modificarle o a renderle inoperanti mediante l'uso o la minaccia illegale della forza - *sia finalità immanente del sistema costituzionale*» (corsivo mio).

³² In essa infatti la Corte aggettiverà l'ordine pubblico come «costituzionale», il che però allude pur sempre ad un ordine ideale da mantenere, potenzialmente in contrasto con la libertà di manifestazione del pensiero.

tutelati in Costituzione (anche se tale fondamento costituzionale sarà non di rado più affermato che dimostrato).

Un cenno, ancorché brevissimo, merita, a questo punto, anche la sent. n. 8 del 1956, strettamente collegata alla sent. n. 1 del 1956 in quanto relativa alla legittimità costituzionale di quel potere d'ordinanza (art. 2 t.u.l.p.s.), tante volte esercitato dai prefetti allo scopo precipuo di limitare il diritto di pubblica affissione.

Com'è noto, nella sent. n. 8 del 1956 la Corte giustamente ritenne che, nel suo enunciato testuale sistematicamente interpretato, l'art. 2 cit. non potesse essere utilizzato a danno dei diritti costituzionalmente riconosciuti. La storia avrebbe però dimostrato che quell'uso eversivo del potere d'ordinanza era talmente radicato nella prassi amministrativa (e negli indirizzi giurisprudenziali), che solo una formale declaratoria d'incostituzionalità avrebbe potuto eliminarlo in radice. Il che la Corte appunto fece con l'arcinota sent. n. 26 del 1961.

Sarebbe tuttavia inesatto ritenere che tutte le potenzialità eversive dell'art. 2 siano venute meno con quella sentenza della Corte. Tra i casi più rilevanti di violazione di quella pronuncia possono essere ricordati i seguenti: la circolare del Ministro dell'interno Cossiga del 29 maggio 1976 che, dopo i fatti delittuosi occorsi a Sezze, invitò i prefetti a considerare l'opportunità di vietare nei giorni successivi, ai sensi dell'art. 2 t.u.l.p.s., lo svolgimento dei comizi elettorali del MSI-DN; le ordinanze ex art. 2 t.u.l.p.s. del Prefetto di Roma del 13 marzo e del 22 aprile 1977, con le quali, a seguito di episodi di guerriglia urbana, vennero sospese, a Roma e provincia, tutte le manifestazioni, riunioni e cortei, a carattere pubblico, indette o comunque eseguite da partiti, associazioni e movimenti politici; le ordinanze ex art. 2 t.u.l.p.s., certamente meno gravi delle precedenti, ma ciò non di meno parimenti illegittime, con le quali si pretese di incidere sulla disponibilità della proprietà di enti pubblici³³ e si dispose la requisizione di alloggi di proprietà privata per attribuire al sindaco il potere di darli in locazione a famiglie bisognose³⁴.

E' bensì vero, come sottolineato dalla Corte costituzionale nella sent. n. 15 del 1982, che «di fronte ad una situazione d'emergenza (...), Parlamento e Governo hanno non solo il diritto e potere, ma anche il preciso ed indeclinabile dovere di provvedere, adottando una apposita legislazione d'emergenza». Ma una cosa è che lo faccia il Governo con lo strumento del decreto legge, nella sua responsabilità politica e sotto il controllo del Presidente della Repubblica e del Parlamento, altra cosa è che lo faccia un prefetto, ancorché all'uopo autorizzato dal Ministro dell'interno.

Resta comunque fermo - questa la fondamentale presa di posizione della Corte costituzionale nella citata sentenza - «che l'emergenza, nella sua accezione più propria, è una condizione certamente anomala e grave, ma anche essenzialmente temporanea. Ne consegue che essa legittima, sì, misure insolite, ma che queste perdono legittimità, se ingiustificatamente protratte nel tempo».

³³ Cons. Stato, sez. IV, 2 giugno 1994, n. 467, in *Giur. it.*, 1994, parte III, sez. I, 691 ss.; Id., 15 maggio 1995, n. 332.

³⁴ Cons. Stato, sez. IV, 22 giugno 1976, n. 486, in *Foro it.*, 1977, parte III, 137 ss.

6. Libertà personale, morale e di circolazione

6.1. Libertà personale. La già citata sent. n. 2 del 1956 non è stata, nella storia giurisprudenziale della Corte, meno importante della sent. n. 1. Con essa la Corte dichiarò da un lato l'incostituzionalità dell'art. 157 t.u.l.p.s. relativamente sia al rimpatrio per traduzione (perché patentemente in contrasto con la riserva di giurisdizione prevista dall'art. 13 Cost. a tutela della libertà della persona fisica), dall'altro precisò che il rimpatrio con foglio di via obbligatorio, perché sia legittimo, deve essere giustificato da fatti concreti, non essendo sufficiente, ai sensi dell'art. 16 Cost., il mero sospetto, anche se fondato. Solo successivamente, con la sent. n. 45 del 1960, la Corte affermerà esplicitamente: «L'art. 13, nel dichiarare inviolabile la libertà personale, si riferisce alla libertà della persona in senso stretto, come risulta dalle esemplificazioni del secondo comma: detenzione, ispezione, perquisizione. Trattasi, quindi, di quel diritto che trae la sua denominazione tradizionale dall'*habeas corpus*. Ecco perché questa Corte nella sentenza n. 2 del 14 giugno 1956 ritenne che le norme relative ai provvedimenti del rimpatrio con foglio di via obbligatorio non contrastassero con l'art. 13, salvo che in due punti: la traduzione del rimpatriando e la possibilità che si potesse provvedere in base a semplice sospetto».

Fermo restando che all'*habeas corpus*, come caratteristica della tutela dell'art. 13 Cost., la Corte ha continuato a riferirsi anche in tempi piuttosto recenti (sentenze nn. 8 e 30 del 1962, 48 del 1964, 67 del 1967, 20 e 23 del 1975, 177 del 1980, 373 del 1994 e 222 del 2004) - con ciò alludendo non alle modalità procedurali di tutela (differentissime da quelle dell'ordinamento inglese) ma al fatto che l'oggetto della tutela è dato dalla persona in senso fisico (*the body of the prisoner*) -, però è altrettanto noto che a partire dalla sent. n. 11 del 1956 la Corte costituzionale ha apportato, nel contempo, una notevole deroga a quel primo indirizzo interpretativo e un completamento alla sua dottrina (sincretistica) in tema di libertà personale.

Ancorché l'istituto poliziesco dell'ammonizione (risalente al t.u.p.s. crispino del 1889) non incidesse sulla libertà in senso fisico, la Corte ritenne infatti, in quell'occasione, che, ciò non di meno, tale istituto amministrativo violasse la riserva di giurisdizione (art. 13, comma 2 Cost.), in quanto «l'ammonizione, attraverso le disposizioni che ora la regolano, si risolve in una sorta di degradazione giuridica in cui taluni individui, appartenenti a categorie di persone che la legge presume socialmente pericolose, magari designati come tali dalla pubblica voce, vengono a trovarsi per effetto di una pronuncia della pubblica autorità». In altre parole, con l'ammonizione veniva bensì in gioco libertà morale (o libertà di autodeterminazione), ma in una misura tanto pervasiva da equivalere, complessivamente, ad una situazione coercitiva.

La dichiarazione d'incostituzionalità dell'ammonizione per il mero fatto della violazione della riserva di giurisdizione determinò però, a livello legislativo, una conseguenza assai grave. Parlamento e Governo ritennero infatti che l'istituto dell'ammonizione, che per la sua irrogazione non presupponeva la commissione di fatti-reato, potesse ciò non di meno continuare ad operare sol che ne fosse cambiata l'etichetta in quella di «sorveglianza speciale della pubblica sicurezza» e ne venisse affidata la competenza all'autorità giurisdizionale. Venne così approvata, con questo

vizio di origine, la legge 27 dicembre 1956, n. 1423, che, come misure strumentali alla sorveglianza speciale, conservava non solo il «divieto di soggiorno in uno o più comuni, diversi da quelli di residenza o di dimora abituale» e l'«obbligo di soggiorno nel comune di residenza o di dimora abituale», ma anche «l'obbligo di soggiorno in comuni o frazioni di esso con popolazione non superiore ai cinquemila abitanti lontano da grandi aree metropolitane». Un istituto, quest'ultimo, che, fino alla sua abrogazione, nel 1988, ha avuto il discutibilissimo merito di diffondere la criminalità mafiosa in tutto il territorio nazionale.

Di qui la conseguenza, che essendo stata ritenuta costituzionalmente legittima nelle sue finalità di prevenzione (sent. n. 27 del 1959), la legge n. 1423 è stata successivamente dichiarata incostituzionale solo sotto limitati profili³⁵. D'altra parte, dopo il primo tentativo del legislatore, nel 1966, di approvare una riforma organica del t.u.l.p.s. (il d.d.l. ebbe l'approvazione della sola Camera dei deputati), non si sono avute, in questo settore, altre iniziative legislative di grande respiro, salvo la nuova disciplina delle misure restrittive della libertà personale nel nuovo codice di procedura penale del 1988.

In conclusione, la disciplina, tutt'ora attuale, della libertà personale, alla luce della giurisprudenza costituzionale, può così tratteggiarsi.

In primo luogo, l'art. 13 tutela la libertà della persona in senso fisico (che viene pertanto pregiudicata solo da *misure coercitive*) mediante la duplice garanzia della riserva assoluta di legge e, in linea di principio, della riserva di atto motivato dell'autorità giudiziaria, quanto meno in sede di convalida (v. la sent. n. 173 del 1971 che dichiarò la parziale incostituzionalità del fermo di polizia così come disciplinato dal c.p.p. del 1930)³⁶. In decisioni (assai risalenti), sono state legittimate due importanti deroghe al doveroso intervento dell'autorità giudiziaria: a) in materia di rilievi dattiloscopici quando l'esecuzione dei medesimi non dia luogo ad un «assoggettamento fisico o morale di una persona al potere dell'organo di polizia (...) equiparabile all'arresto» (sent. n. 30 del 1962); b) in materia di accompagnamento di p.s. (art. 15 t.u.l.p.s.), in quanto la convalida non sarebbe necessaria quando le restrizioni della libertà personale siano puntuali e quindi limitate nel tempo (sent. n. 13 del 1972).

Sotto questo primo profilo, va sottolineato che l'art. 13, nel combinato disposto con l'art. 32 Cost., tutela però anche una *situazione giuridica soggettiva inattiva*:

³⁵ Così è a dire dell'incostituzionalità dell'art. 4, comma 2 della legge n. 1423 del 1956 che la Corte costituzionale, con la sent. n. 76 del 1970, ha censurato, per violazione dell'art. 24 Cost., non essendo prevista l'assistenza di un difensore; dell'incostituzionalità dell'art. 11, comma 2 della stessa legge, che la Corte, con la sent. n. 113 del 1975, ha censurato, ex art. 3 Cost., sulla base della considerazione che non sempre la commissione di un reato, da parte di un sorvegliato speciale, poteva essere ragionevolmente considerata quale apprezzabile indice di pericolosità per la sicurezza e la pubblica moralità; dell'incostituzionalità dell'art. 1, n. 3, della stessa legge, che la Corte, con la sent. n. 177 del 1980, ha censurato, ai sensi degli artt. 13 e 25, comma 3, Cost., nella parte in cui elencava tra i soggetti passibili delle misure di prevenzione previste dalla legge medesima coloro che, «per le manifestazioni cui abbiano dato luogo, diano fondato motivo di ritenere che siano proclivi a delinquere».

³⁶ Conseguentemente sono legittime le ispezioni sulla propria persona e su quella del terzo se disposte nel rispetto di tali forme (v. sentt. nn. 471 del 1990 e 257 del 1996; in precedenza, in senso contrario, v. la sent. n. 18 del 1986) nonché le visite di controllo previste dall'art. 6 dello Statuto dei lavoratori (sent. n. 99 del 1980).

l'«integrità psico-fisica» (che si applica tanto al naturalmente incapace - ad es. il neonato - quanto alla persona ammanettata e impossibilitata a muoversi). Ciò non di meno, in una famosa sentenza (sent. n. 561 del 1987) che inaugurò la svolta della Corte costituzionale in favore di una lettura «aperta» dei diritti inviolabili dell'uomo³⁷, la Corte ritenne di doversi fondare sull'art. 2 Cost. per individuare la base normativa che le consentisse di sostenere l'incostituzionalità di svariate norme «nella parte in cui non preved(evano) un trattamento pensionistico di guerra che indennizz(asse) i danni anche non patrimoniali patiti dalla vittime di violenze carnali consumate in occasione di fatti bellici». Così facendo, la Corte non si avvide però che il ricorso all'art. 2 Cost. era tutt'altro che necessario. Per vero: cos'è mai lo stupro se non una violenza (insieme: fisica e morale) esercitata su una persona assoggettata all'altrui potere, come tale proibita dall'art. 13, comma 5 Cost.?

In secondo luogo, la piena garanzia dell'art. 13 Cost. si applica, per la Corte, come già detto, quando a carico del soggetto venga imposta «tutta una serie di obblighi, di fare e di non fare, fra cui quello di non uscire prima e di non rincasare dopo di una certa ora» i quali si risolvano - ancorché a mero livello *obbligatorio* - in una situazione di «degradazione giuridica» coinvolgente, in fin dei conti, la stessa libertà di autodeterminazione. A questo secondo aspetto della libertà personale (non pienamente coincidente col primo) la Corte si è richiamata, oltre che nella sent. n. 11 del 1956, nelle sentenze nn. 45 del 1960, 68 del 1964, 99 del 1980, 419 del 1994 e 210 del 1995.

E' ragionevole ritenere che rientrino nella tutela dell'art. 13 Cost., nell'impostazione seguita, a proposito di tale disposizione, dalla Corte costituzionale, anche le perquisizioni aventi ad oggetto non la persona, ma le cose rientranti nella sua disponibilità (ad es. la perquisizione della borsa, della valigia e della stessa automobile)³⁸.

6.2. Libertà morale. Ciò non di meno deve essere osservato che la Corte costituzionale non ha mai esplicitamente identificato la libertà personale con la libertà morale, tranne che nella cit. sent. n. 30 del 1962 (per differenziare qualitativamente i vari tipi di rilievi dattiloscopici).

Con specifico riferimento ai rapporti della libertà personale con tale libertà - che ha una sua specifica base normativa nell'art. 23 Cost. (che appunto vieta le «imposizioni» di prestazioni personali e patrimoniali prive di base legislativa) e che meglio potrebbe essere identificata con l'aggettivo «individuale» di statutaria memoria - va detto che la Corte nella sent. n. 12 del 1960 ha nettamente differenziato l'oggetto dell'art. 13 da quello dell'art. 23 Cost. Secondo la Corte, mentre l'art. 23 riguarderebbe «genericamente le limitazioni cui in vario modo il cittadino può essere sottoposto nello svolgimento della sua attività», l'art. 13 tutelerebbe la libertà personale «come autonomia e disponibilità della propria persona», come «può

³⁷ F. Saja, *La giustizia costituzionale del 1987*, in *Giur. cost.*, 1988, II, 179.

³⁸ A quest'ultimo riguardo v. *infra*, al § 8, la contraria tesi sostenuta dalla Corte costituzionale nella sent. n. 88 del 1987 che estende all'automobile la tutela della libertà domiciliare.

dedursi dal fatto che l'art. 13 pone limiti alla detenzione, alla ispezione e perquisizione personale, al massimo della carcerazione preventiva».

Interessante, al riguardo, è la sent. n. 50 del 1998. Con essa la Corte ebbe a dichiarare l'incostituzionalità di una disposizione di una legge Reg. Liguria che sottoponeva a previa autorizzazione l'organizzazione di attività ricreative senza fini di lucro. La Corte, facendo riferimento agli artt. 2, 17 e 18 Cost., invocati dal giudice *a quo*, affermò che in tal caso sarebbe stata violata una non meglio identificata «libertà sociale», laddove in effetti si trattava di una restrizione irrazionale (e quindi viziata ex art. 3 Cost.) della libertà morale (o individuale o di autodeterminazione personale).

Deve comunque farsi presente come la garanzia della riserva relativa di legge, posta a presidio di tale libertà, sia stata valutata dalla Corte costituzionale in modo più stringente quando viene in considerazione la persona (sent. n. 34 del 1986)³⁹. Pur con riferimento alla libertà di autodeterminazione patrimoniale, la Corte anche di recente ha però ribadito che il concetto di prestazione imposta «ricomprende anche prestazioni di natura non tributaria, e aventi funzione di corrispettivo, quando, per i caratteri e il regime giuridico dell'attività resa, sia pure su richiesta del privato, a fronte della prestazione patrimoniale, é apparso prevalente l'elemento della imposizione legale» (sentenze nn. 4 del 1957, 70 del 1960, 55 del 1963, 72 del 1969, 127 del 1988, 236 del 1994, 215 del 1998, 435 del 2001); ma l'entità della prestazione deve essere «chiaramente desumibile dagli interventi legislativi che riguardano l'attività dell'amministrazione» (sent. n. 190 del 2007).

6.3. Libertà di circolazione. Va infine sottolineato che la Corte non ha mai fatto propria la tesi, autorevolmente sostenuta in dottrina, secondo la quale anche le restrizioni individuali della libertà di circolazione rientrerebbero nella disciplina dell'art. 13 Cost. (con conseguente applicazione della riserva di giurisdizione), laddove l'art. 16 Cost. disciplinerebbe solo i provvedimenti generali relativi alla circolazione (si vedano in tal senso le sentenze nn. 2 del 1956, 45 del 1960, 68 del 1964, 210 del 1995). Si può pertanto ritenere che, anche per la Corte, l'art. 16 Cost. si limita ad enunciare i soli limiti (obbligatorî) che incontra il soggetto quando decide di muoversi da una parte all'altra del territorio nazionale.

³⁹ Esplicitamente riferendosi alla «libertà individuale» così come tutelata dall'art. 23 Cost., la Corte costituzionale, nella sent. n. 34 del 1986, ha infatti affermato che «(l)a disposizione costituzionale ora ricordata (che trova significativamente la sua collocazione nel Titolo I della Parte I della Carta fondamentale, relativo ai rapporti civili, mentre i rapporti economici sono regolati dal Titolo III) é diretta a garantire la libertà individuale sia personale che patrimoniale. A tal fine il legislatore ha fatto ricorso al meccanismo della riserva di legge; la quale, però, com'è *ius receptum*, ha carattere relativo, poiché consente che il precetto espresso dalla norma primaria possa essere integrato da atti amministrativi che lo rendano meglio aderente alla multiforme realtà socioeconomica. Naturalmente, l'ambito in cui può ritenersi consentito l'intervento dell'Amministrazione é molto più limitato per le prestazioni personali che per quelle patrimoniali: e ciò sia perché sostanzialmente eterogeneo ne é il rispettivo oggetto, sia perché, mentre riguardo alle prime di norma valgono criteri già consolidati nella coscienza collettiva come espressione della nostra civiltà giuridica, sulle seconde incidono notevolmente la varietà e la intrinseca mutevolezza delle situazioni prese in considerazione, le quali sono collegate al continuo fluire delle vicende economiche e quindi generalmente irriducibili a trattamenti omogenei».

Va però aggiunto che sin dai primi anni la Corte ha sempre rilevato che i limiti di sanità e di sicurezza previsti nell'art. 16 Cost. non sono gli unici opponibili a tale libertà (sent. n. 20 del 1962).

Nella sent. n. 12 del 1965 si è infatti esplicitamente sottolineato che «l'uso delle strade, come l'uso di altri beni pubblici, può essere regolato anche sulla base di esigenze che, sebbene trascendano il campo della sicurezza e della sanità, attengano al buon regime della cosa pubblica, alla sua conservazione, alla disciplina che gli utenti debbono osservare, alle eventuali prestazioni che essi sono tenuti a compiere e così via».

Conseguentemente, mentre i limiti di sanità e di sicurezza attengono al diritto di libertà come tale, gli altri eventuali limiti attengono invece alla disciplina dei «presupposti oggettivi» (strade, piazze) e dei «mezzi» di circolazione, che trovano il loro fondamento costituzionale in altre norme (artt. 41, 42 ecc.).

7. Libertà di espatrio

Solo topograficamente connessa alla libertà di circolazione è la libertà d'espatrio. Ciò non di meno, con la sent. n. 19 del 1959, la Corte dichiarò l'incostituzionalità del divieto di espatriare per motivi politici, sottolineando che la medesima *ratio legis* (divieto di motivi politici) regge tutti e due i commi dell'art. 16 Cost., e quindi «una eventuale deroga, per motivi politici, al principio di libertà, in particolare garantito rispetto alla circolazione dall'art. 16 della Costituzione, sarebbe in patente contrasto con quel principio fondamentale della libertà politica che di sé informa tutta la Carta costituzionale e si concreta, nei suoi termini più generali ed espliciti, nell'art. 3. Una differenziazione della sanzione penale comminata per un reato, in funzione della natura politica dei moventi, equivarrebbe, infatti, a stabilire davanti alla legge una vera e propria discriminazione di trattamento dei cittadini in ragione delle loro opinioni politiche, discriminazione evidentemente inammissibile».

Il diritto d'espatrio è stato successivamente disciplinato dalla legge 21 novembre 1967, n. 1185, il cui art. 9 ha suscitato perplessità là dove prescrive che «Il Ministro per gli affari esteri, in circostanze eccezionali, con proprio decreto motivato, può sospendere temporaneamente o limitare il rilascio dei passaporti già rilasciati, o limitarne la validità territoriali» per motivi di sicurezza internazionale o interna o «quando la vita, la libertà, gli interessi economici o la salute dei cittadini possano correre grave pericolo in determinati paesi». E' infatti difficile negare a chicchessia il diritto di andare anche là dove possa correre pericoli per la propria vita, per la propria libertà, per i propri interessi economici e per la propria salute (semmai problemi giuridicamente rilevanti, attinenti alla sanità pubblica, potranno sorgere al momento del rientro, se l'espatriato proviene da paesi in cui vi siano malattie infettive a carattere epidemico, da cui egli possa essere stato contagiato).

Potrebbe però prospettarsi che, a favore di a tale scelta legislativa, ci sia l'intuitiva preoccupazione delle gravi conseguenze diplomatiche ed anche economiche che possono derivare allo Stato da avventati espatri verso paesi obiettivamente pericolosi per la vita e la libertà dei cittadini.

Più di recente, la Corte, nel vagliare la legittimità dell'art. 281 c.p.p. 1988 - così come modificato dal d.l. n. 306 del 1992 - ha dichiarato l'incostituzionalità di tale disposizione là dove prescriveva che il magistrato, nell'irrogazione delle misure cautelari coercitive, dovesse «in ogni caso» disporre il divieto di espatrio, e ciò anche quando non ricorrevano gli estremi di fatto per una siffatta misura. Nella stessa occasione, la Corte ha giustamente ricondotto il divieto di espatrio «nell'area delle misure in qualche modo incidenti sulla libertà personale (oltre che, ovviamente, sulla libertà di circolazione del cittadino)» (sent. n. 109 del 1994).

Una conclusione, quest'ultima, che è coerente anche con la tesi che identifica la libertà personale con la libertà in senso fisico, in quanto non è la latitudine dei movimenti consentiti al soggetto ciò che distingue la libertà personale dalla libertà di circolazione, ma il fatto che un certo territorio possa trasformarsi in cella, in considerazione degli ostacoli posti all'allontanamento da esso.

8. Libertà di domicilio

Com'è noto, nell'art. 8 del progetto di Costituzione la disciplina delle perquisizioni e ispezioni sia personali che domiciliari era la stessa. La Corte costituzionale, anche se non sempre, ha tenuto conto di questa originaria omogeneità tra i primi tre commi dell'art. 13 Cost. e i primi due commi dell'art. 14 Cost. e, invece, della differenza intercorrente tra l'art. 13 commi 1-3 e l'art. 14, comma 3 nel quale le ispezioni domiciliari non possono non essere qualitativamente diverse dalle ispezioni previste nel precedente secondo comma, sottoposte alla stessa disciplina delle perquisizioni e delle ispezioni personali.

Ad esempio, ne ha tenuto conto in sede di giudizio della q.l.c. dell'art. 8 del d.P.R. 19 marzo 1955, n. 520 sulla facoltà, riconosciuta agli ispettori del lavoro, di visitare laboratori, opifici e cantieri sottoposti alla loro vigilanza, allorché ha precisato che «le indagini dirette ad accertare le condizioni in cui si svolgono i rapporti di lavoro e l'esatta applicazione delle norme relative» non comprendono «il compimento di atti di coercizione» per l'effettuazione dei quali l'ispettore dovrà rivolgersi alla competente autorità giudiziaria (sent. n. 10 del 1971). Non ne ha invece tenuto conto un paio di anni dopo allorché, discutendo della q.l.c. degli artt. 30, 31 e 32 della legge 7 gennaio 1929 n. 4, affermò che l'equiparazione dell'inviolabilità domiciliare «all'inviolabilità della libertà personale e l'estensione delle stesse garanzie prescritte per la tutela di quest'ultima (art. 14, secondo comma) subiscono una deroga espressa, a fini economici e fiscali, oltreché per motivi di sanità e di incolumità pubblica» da parte dell'art. 14, comma 3 Cost., con la conseguenza che le perquisizioni della polizia tributaria non avrebbero dovuto essere convalidate dal magistrato (sent. n. 56 del 1973).

Posta di fronte ad un caso per molti versi analogo a quello testé esaminato - la q.l.c. dell'art. 41 t.u.l.p.s. che autorizza gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria a procedere immediatamente a perquisizione e sequestro ove abbiano notizia, anche se per indizio, della esistenza in qualsiasi locale pubblico e privato od in qualsiasi abitazione, di armi, munizioni o materie esplodenti, non denunciate e comunque abusivamente detenute - la Corte, con un'interpretativa di rigetto, ha ritenuto che

l'art. 41 cit. dovesse comunque essere letto nel contesto della vigente normativa penalprocessualistica, con la conseguenza che tutti i provvedimenti coercitivi di polizia (ancorché tributaria) sono soggetti alla doverosa convalida del magistrato (così la sent. n. 173 del 1974, poi ribadita dalla sent. n. 110 del 1976 e dall'ord. n. 332 del 2001).

La Corte ha poi negato che rientri nelle garanzie costituzionali della libertà di domicilio una rappresentazione scenica a carattere privato, con ingresso limitato ai soli soci di un'associazione ricreativa culturale. Trattandosi di locale usualmente adibito a teatro, sottoposto come tale ad autorizzazioni preventive di polizia (a cui inerisce la licenza di esercizio relativa ai singoli spettacoli), la Corte ha ritenuto legittima la presenza dell'autorità di polizia anche nell'ipotesi di una rappresentazione privata (sent. n. 106 del 1975, l'opera teatrale rappresentata per pochi "intimi" era il «*Mistero buffo*» di Dario Fo).

Con una decisione giustamente disattesa dalla successiva giurisprudenza della Corte di cassazione concernente l'art. 614 c.p.⁴⁰, la Corte costituzionale ha invece ritenuto che un'autovettura possa rientrare nella garanzia costituzionale della libertà di domicilio (sent. n. 88 del 1987). A parte la difficoltà di rinvenire nelle autovetture quelle caratteristiche strutturali sottese alla *ratio* della libertà domiciliare (la realizzazione della propria vita affettiva o dei propri interessi culturali intellettuali o spirituali)⁴¹ che la stessa Corte aveva giustamente negato nella sent. n. 106 del 1975 con riferimento ad una struttura teatrale, in quest'altra ipotesi era la stessa fattispecie sottoposta all'esame della Corte a destituire di ogni fondamento una siffatta equiparazione.

Si trattava infatti di una legge della provincia di Bolzano che, a tutela delle riserve naturali per la coltivazione dei funghi, prevedeva la possibilità di effettuare controlli sui contenitori portatili o sui altri "mezzi di trasporto". Essendo i visitatori previamente informati, all'ingresso delle zone protette, del divieto di raccolta e dei possibili controlli cui sarebbero stati sottoposti, è ragionevole ritenere che le eventuali ispezioni costituissero la conseguenza di un onere spontaneamente assunto dai visitatori, né più né meno di quel che accade negli aeroporti prima dell'imbarco negli aerei. D'altra parte la legge provinciale, in caso di rifiuto di sottoporsi all'ispezione, si limitava a porre a carico del renitente una presunzione negativa circa la raccolta dei funghi.

⁴⁰ Già prima della sentenza della Corte aveva escluso che l'automobile costituisca domicilio ai sensi dell'art. 614 c.p. Pret. Udine, 26 ottobre 1962, imp. *Totis*, in *Dir. automobilistico*, 1964, p. 166, favorevole all'applicabilità alla specie dell'art. 609 c.p. Tale indirizzo è stato successivamente ribadito da Cass. sez. I pen., 29 gennaio 2001, in *Cass. pen.*, 2001, p. 2746; Cass. sez. VI pen., 12 marzo 2001, *ivi* 2001, p. 2751; Cass. sez. III pen., 27 maggio 2003, n. 28740; Cass. sez. I pen., 25 settembre 2003, n. 372; Cass. sez. V pen., 20 aprile 2004, n. 24229; Cass. sez. V pen., 25 maggio 2004, n. 43426; Cass. sez. I pen., 20 dicembre 2004, n. 2613; Cass. sez. I pen., 1° dicembre 2005, n. 47180 e Cass. sez. VI pen., 17 ottobre 2006, n. 4125. Favorevole all'applicabilità dell'art. 614 c.p. è l'isolata decisione della Cass. sez. II pen., 12 marzo 1998, in *Cass. pen.*, 2000, p. 2026.

⁴¹ Ipotesi ben diverse sono quelle della *roulotte* e della vecchia autovettura non funzionante divenuta ...immobile per destinazione!

In una sofferta ma condivisibile decisione (sent. n. 135 del 2002), la Corte ha ritenuto legittima l'inapplicabilità della disciplina delle intercettazioni delle comunicazioni tra presenti (art. 15 Cost., artt. 189 e 266 ss. c.p.p.) alle riprese visive o videoregistrazioni effettuate nei luoghi di privata dimora. La Corte costituzionale ha affermato che i singoli concetti espressi in Costituzione con le locuzioni «ispezioni, perquisizioni o sequestri» (comma 2) e «accertamenti e ispezioni» (comma 3) non possono, ancorché per finalità garantistiche, essere «cristallizzati» nel tempo. Conseguentemente ha ritenuto costituzionalmente ammissibili le c.d. ispezioni occulte, vale a dire la captazione di immagini della vita privata mediante videoregistrazioni ambientali. La Corte ha però giustamente respinto la q.l.c. dell'art. 266 c.p.p. per assunto contrasto con gli artt. 3 e 14 Cost. Ed infatti, se l'avesse accolta (conseguentemente estendendo alle videoregistrazioni ambientali la disciplina processualpenalistica concernente le intercettazioni di comunicazioni riservate), la Corte si sarebbe sostituita al legislatore ordinario nella indicazione dei «casi e modi stabiliti dalla legge» (art. 14, comma 2 Cost.).

Tale decisione è stata di recente ribadita dalla sent. n. 149 del 2008, che ha giustamente ritenuto che la garanzia della libertà domiciliare non copre i comportamenti non “riservati”, e cioè quelli liberamente captabili dall'esterno (anzi - aggiungerei io - captabili senza particolari difficoltà, alludendo a quanto viceversa avvenuto nel caso *Esfandjari*)⁴².

9. Libertà di corrispondenza e di comunicazione

Riferendosi esplicitamente all'art. 15, ma implicitamente anche agli artt. 13 e 14 Cost., la Corte ha qualificato i corrispondenti diritti «come parte necessaria di quello spazio vitale che circonda la persona e senza il quale questa non può esistere e svilupparsi in armonia con i postulati della dignità umana»: uno spazio vitale che, per la Corte, comporterebbe «un particolare vincolo interpretativo», diretto a conferire a tali libertà, per quanto possibile, «un significato espansivo ed una loro inviolabilità, nel senso della irriducibilità costituzionale del loro “contenuto di valore”»⁴³ (v. in particolare le sentenze n. 366 del 1991 e nn. 10 e 81 del 1993). Corrispondentemente, alla libertà di comunicazione verrebbe assegnata «una posizione privilegiata al fine di salvaguardare l'intangibilità degli aspetti più significativi della vita intima della persona».

Prescindendo da tali enfatiche proclamazioni - sempre superabili nella logica della teoria dei valori e dei conseguenti bilanciamenti a cui le citate decisioni si ispiravano - deve però sottolinearsi che la sentenza della Corte costituzionale che più delle altre ha fatto storia, e costituisce una pietra miliare nella sua giurisprudenza, è la

⁴² V. *supra* il § 2.

⁴³ Espressione magniloquente quanto ambigua (qualora si volesse sostenere che l'irriducibilità concerne il solo bene tutelato e non le modalità della sua disciplina), in quanto tutte le disposizioni normative, quale ne sia la fonte, costituiscono in ogni loro parte la positivizzazione di giudizi di valore, e cioè tanto con riferimento al bene o all'interesse considerato, quanto con riferimento alle modalità di disciplina di esso.

n. 34 del 1973 (ribadita dalla sent. n. 120 del 1975 e dalle citate sentenze 366 del 1991 e 81 del 1993).

In essa la Corte minutamente descrisse le garanzie formali, organizzative e procedurali che devono essere assicurate per la validità delle intercettazioni telefoniche, tra cui l'adeguata e specifica motivazione del provvedimento dell'autorità giudiziaria che la dispone, la sindacabilità del provvedimento nel corso del giudizio, la doverosa segretezza delle risultanze probatorie, l'utilizzabilità processuale delle sole informazioni strettamente rilevanti al processo stesso nonché l'inutilizzabilità processuale delle prove illegittimamente acquisite. A quest'ultimo riguardo, la Corte sottolineò che «il principio enunciato dal primo comma della norma costituzionale sarebbe gravemente compromesso se a carico dell'interessato potessero valere, come indizi o come prove, intercettazioni telefoniche assunte illegittimamente senza previa, motivata autorizzazione dell'autorità giudiziaria. Se ciò avvenisse, un diritto "riconosciuto e garantito" come inviolabile dalla Costituzione sarebbe davvero esposto a gravissima menomazione».

A tale proposito la Corte sentì «il dovere di mettere nella dovuta evidenza il principio secondo il quale attività compiute in dispregio dei fondamentali diritti del cittadino non possono essere assunte di per se a giustificazione ed a fondamento di atti processuali a carico di chi quelle attività costituzionalmente illegittime abbia subito». Un'affermazione - quella dell'inutilizzabilità processuale delle prove illecitamente acquisite - certo non nuova nel nostro ordinamento, essendo già stata fatta negli anni '30 nel famoso caso *Vigo c. Formenti*, ma di grande importanza pratica, non solo perché di quel precedente solo pochi processualisti si ricordavano, ma anche perché il collegamento di quel principio alle norme costituzionali ha avuto una forte carica retorica ⁴⁴.

Ma qual è, per la Corte costituzionale, il contenuto specifico della libertà di comunicazione atto a differenziarla dalla libertà di manifestazione? In linea di massima, sembrerebbe che la linea interpretativa prevalentemente seguita dalla Corte per differenziare i beni protetti dagli artt. 15 e 21 Cost. sia quella prospettata dai primi esegeti, e cioè che mentre il primo tutelerebbe le espressioni di pensiero rivolte a destinatario determinato, il secondo disciplinerebbe le espressioni *ad incertam personam*. Se così è, bisognerebbe allora ritenere che la Corte abbia rifiutato l'altra tesi, successivamente proposta, secondo la quale il *discrimen* è che mentre l'art. 15 tutelerebbe il contenuto delle «comunicazioni riservate» (ovviamente a destinatario determinato) ma non i dati esteriori delle comunicazioni, l'art. 21 disciplinerebbe le «manifestazioni», e cioè le espressioni che sono per definizione «pubbliche» (e che sono tali per l'importanza che l'autore riconnette ad una data espressione di pensiero - che va ben oltre la persona del destinatario -, nonché per l'irrelevanza che egli attribuisce alla eventuale conoscenza, da parte di terzi, del contenuto espressivo manifestato).

⁴⁴ Un collegamento a rigore non necessario, in quanto - a parere di chi scrive - l'inutilizzabilità processuale delle prove illecitamente acquisite discende, nel contempo, dal divieto dell'esercizio arbitrario delle proprie ragioni e dalla tipicità degli atti amministrativi. Ed è quindi un principio insito in tutti gli Stati di diritto.

Accedendo invece a questa seconda impostazione, ben più aderente allo spirito e alla lettera della Costituzione, quasi tutte le decisioni della Corte, quand'anche condivisibili nel dispositivo, sollevano delle perplessità con riferimento alla motivazione.

Così è, in primo luogo, con la sent. n. 100 del 1968, nella quale la Corte ha ricondotto la fattispecie dell'invio di «plichì contenenti riviste ritenute oscene» nell'alveo delle comunicazioni disciplinate dall'art. 15 Cost., ancorché tale corrispondenza rientrasse piuttosto nel concetto di «manifestazione», essendo le immagini, ritenute oscene, esposte sulla copertina, e quindi ben visibili attraverso l'involucro trasparente. A ciò si aggiunga che il meccanismo introdotto dall'art. unico della legge 20 dicembre 1966, n. 1114 ritenuto legittimo dalla Corte, prescrivendo un fermo postale strumentale alla successiva decisione del magistrato, mentre sarebbe compatibile con l'art. 21 Cost., non si concilia affatto con l'art. 15 Cost., il quale non prevede, come invece gli artt. 13, comma 3, e 14, comma 2, Cost., interventi, ancorché provvisori, dell'autorità di polizia.

Perplessità solleva anche la sent. n. 1030 del 1988, la quale, dopo aver sottolineato che «l'essenziale distinzione tra i diritti di libertà garantiti dagli artt. 15 e 21 Cost. si incentra effettivamente (...) sull'essere la comunicazione, nella prima ipotesi, diretta a destinatari predeterminati e tendente alla segretezza e, nell'altra, rivolta invece ad una pluralità indeterminata di soggetti», sottolinea però, cadendo in una certa contraddizione, che il fatto che gli apparecchi ricetrasmittenti di debole potenza «siano, per ragioni tecniche, captabili da terzi e che la legge non assicuri la protezione da interferenze (art. 334, ult. comma) non giova a mutarne l'essenziale destinazione» (*sic!*). Assorbente, in tale decisione, sarebbe per la Corte il rilievo che nel caso «degli apparecchi ricetrasmittenti di debole potenza, si tratti di strumenti tipicamente preordinati a realizzare comunicazioni interpersonali e non a diffondere messaggi alla generalità».

Fermo restando che il fondamento di tale decisione di accoglimento, limitata agli apparecchi ricetrasmittenti di debole potenza, sta essenzialmente in ciò, che per essi il regime concessorio era "eccessivo" rispetto al fine di assicurare un appropriato bilanciamento tra gli interessi di rilievo costituzionale (e quindi irrazionale ex art. 3 Cost.), non può non osservarsi che, qualora si aderisse ad una simile motivazione (secondo la quale l'art. 15 Cost tutelerebbe sia le «comunicazioni riservate» che quelle «non riservate»), anche le cartoline postali o i colloqui da balcone a balcone dovrebbero ritenersi tutelati dall'art. 15 Cost., nonostante la segretezza, per quest'ultime, manchi del tutto⁴⁵.

Con la già citata sent. n. 81 del 1993 la Corte, pur respingendo la q.l.c. dell'art. 266 c.p.p. - sollevata sulla base dell'assunto che anche i dati esteriori delle comunicazioni (nella specie: i tabulati telefonici) sarebbero garantiti, nella loro segretezza dall'art. 15 Cost. - la Corte esplicitamente concordava nell'impostazione

⁴⁵ Si tratterebbe quindi, in entrambi i casi, a mio modo di vedere, di «manifestazioni» a destinatario determinato, come tali tutelate - quanto all'aspetto trasmissivo del messaggio (ove questo non sia puramente orale) - dagli obblighi *ex lege* e/o contrattuali gravanti sul gestore del mezzo di trasmissione (costituzionalmente riconducibili, a seconda del caso, all'art. 97 o all'art. 41 Cost.).

del giudice *a quo* (nel senso cioè che i dati esteriori delle comunicazioni, non meno del loro contenuto, dovessero avere lo stesso trattamento delle intercettazioni telefoniche ex art. 266 c.p.p.). Con una motivazione a dir poco perplessa, la Corte da un lato ha ammesso che non sempre i dati esteriori sono tutelabili nella loro segretezza (il che avverrebbe con la corrispondenza postale, e in particolare con le «raccomandate»), dall'altro non ha ritenuto sufficiente, all'uopo, l'art. 256 c.p.p. (che specificamente disciplina i doveri di esibizione documentale a seguito di richiesta dell'autorità giudiziaria). Infine, pur riconoscendo «la libertà del legislatore di stabilire più specifiche norme di attuazione dei predetti principi costituzionali», ha demandato al giudice *a quo* la valutazione se, nella specie sottoposta al suo esame, l'acquisizione del tabulato avesse rispettato o meno il livello minimo delle garanzie costituzionali.

Qualche anno dopo, con un collegio meglio qualificato sotto il profilo penalprocessualistico (pres. Vassalli, red. Neppi Modona), la stessa Corte, con la sent. n. 281 del 1998, faceva giustizia delle perplessità e delle contraddizioni della anzidetta pronuncia. Dopo aver affermato «che la disciplina (dell'art. 266 c.p.p.) è modellata con esclusivo riferimento all'intercettazione del contenuto delle conversazioni e comunicazioni e non è pertanto estendibile ad istituti diversi, quale l'acquisizione a fini probatori di notizie riguardanti il mero fatto storico della avvenuta comunicazione telefonica», la Corte esattamente indicava nell'art. 256 c.p.p. la norma penalprocessuale applicabile al dovere di esibizione all'autorità giudiziaria di documenti riservati o segreti (anche nella specie: tabulati telefonici). Di conseguenza la q.l.c. concernente, ancora una volta, il supposto contrasto dell'art. 266 c.p.p. con l'art. 15 Cost. veniva dichiarata inammissibile con un sia pur minimo avvicinamento alla seconda delle due tesi interpretative dell'art. 15 Cost.

Un altro ulteriore avvicinamento alla seconda delle due tesi, viene dalla più recente sent. n. 390 del 2007. Nella quale la Corte, nel dichiarare l'incostituzionalità dei commi 2, 5 e 6 dell'art. 6 della legge n. 140 del 2003 «nella parte in cui stabiliscono che la disciplina ivi prevista si applichi anche nei casi in cui le intercettazioni debbano essere utilizzate nei confronti di soggetti diversi dal membro del Parlamento, le cui conversazioni o comunicazioni sono state intercettate», ha giustamente osservato che l'art. 68 Cost. «vieta di sottoporre ad intercettazione, senza autorizzazione, non le utenze del parlamentare, ma le sue comunicazioni».

Il che potrebbe far ritenere che la Corte, in questo caso (come nella sent. n. 281 del 1998, ma diversamente dalla sent. n. 81 del 1993), abbia ritenuto che la tutela della segretezza delle comunicazioni non si estenda ai dati esteriori delle comunicazioni.

10. Libertà di riunione

Con la sent. n. 9 del 1956 la Corte inaugurava un altro suo importante e annoso percorso giurisprudenziale: quello relativo alla natura e alla disciplina del preavviso richiesto per le riunioni in luogo pubblico.

La Corte sposa dapprima la tesi secondo la quale il preavviso costituirebbe la condizione di legittimità delle riunioni in luogo pubblico (di talché una riunione, per

il mero fatto di non essere stata preavvisata era passibile di scioglimento, ancorché pacifica e senz'armi: sent. n. 9 del 1956, ord. n. 10 del 1960 e sent. n. 54 del 1961). Ma già l'anno successivo la Corte dichiara l'incostituzionalità dell'obbligo di preavviso (art. 18, comma 1, t.u.l.p.s.) previsto dalla legislazione fascista sia per le riunioni religiose ancorché non in luogo pubblico (art. 25 t.u.l.p.s., sent. n. 45 del 1957), sia per le comuni riunioni in luogo aperto al pubblico (sent. n. 27 del 1958).

Di queste due pronunce, la prima riveste una particolare importanza per l'interpretazione dell'art. 17 Cost. (e, se si vuole, per quella dell'analogo art. 18 Cost.). In essa la Corte affermò che l'art. 17 Cost. «contiene una netta riaffermazione della libertà di riunione; e la norma si ispira a così elevate e fondamentali esigenze della vita sociale da assumere necessariamente una portata ed efficacia generalissima, tali da non consentire la possibilità di regimi speciali» a seconda del fine (politico, religioso, sindacale, ricreativo ecc.) di volta in volta perseguito dagli organizzatori e dai partecipanti.

Successivamente la Corte dichiarerà anche l'incostituzionalità dell'obbligo di munirsi di licenza del questore per quei fatti di riunione (balli, trattenimenti sportivi) che non costituiscano esercizio di attività d'impresa (art. 68 t.u.l.p.s., sentenze nn. 142 del 1967 e 56 del 1970). Il che è di notevole importanza anche teorica, in quanto così facendo la Corte superava la tesi tradizionale che individua nella libertà di riunione una situazione strumentale alla sola manifestazione del pensiero, con conseguente mancanza di garanzia per le riunioni perseguiti altri fini.

Di lì a poco la Corte aprirà uno spiraglio verso l'incostituzionalità anche dell'art. 18, comma 3 t.u.l.p.s., che parificava, nella responsabilità dell'omesso preavviso, i promotori e quanti nella riunione avessero preso la parola. La Corte dapprima escluderà, con una sentenza d'accoglimento, la corresponsabilità dell'oratore che non fosse stato a conoscenza dell'omesso avviso (sent. n. 90 del 1970). Solo molti anni dopo la Corte eliminerà del tutto, con la sent. n. 11 del 1979, questa assurda responsabilità solidale, reiteratamente criticata in dottrina.

La possibilità di esercizio della libertà di riunione presuppone, da un lato, la libera disponibilità della propria persona, dall'altro la disponibilità del luogo dove esercitare tale diritto. Ciò spiega, sotto il primo profilo, perché la Corte abbia giustamente respinto la q.l.c., in relazione agli artt. 17 e 21 Cost., dell'art. 184 c.p.m.p., che punisce con la reclusione fino a sei mesi «il militare che, per trattare di cose attinenti al servizio militare o alla disciplina, arbitrariamente promuove una adunanza di militari o vi partecipa». La Corte infatti correttamente sottolinea, in tale decisione, che il dovere di difendere la Patria (art. 52 Cost.) implica «l'esigenza di assicurare il regolare svolgimento del servizio militare, che sarebbe compromesso qualora venisse consentito ai militari di radunarsi in luoghi militari senza alcuna limitazione». (sent. n. 31 del 1982).

Sotto il secondo profilo, mentre è scontato che dei soli luoghi pubblici i cittadini abbiano *in linea di principio* la disponibilità giuridica ai fini dell'esercizio del diritto di riunione (ma l'art. 20 reg. t.u.l.p.s. del 1940 prevede che possa essere richiesto, insieme con il preavviso, il consenso scritto per l'occupazione temporanea

del luogo pubblico da parte dell'autorità competente)⁴⁶, è altrettanto ovvio che non si abbia la disponibilità, da parte dei lavoratori e dei genitori degli studenti, dei locali di cui si compongono rispettivamente i luoghi di lavoro e gli istituti scolastici. Di qui le importanti innovazioni poste rispettivamente in essere dall'art. 20, comma 1, dello Statuto dei lavoratori (legge 20 maggio 1970 n. 300) e dagli artt. 42 ss. d.P.R. 31 maggio 1974 n. 416 e dagli artt. 7, 18 e 19 legge 11 luglio 1978 n. 382, con le quali si è rispettivamente inciso sulla disponibilità dei luoghi di lavoro spettante all'imprenditore, sull'uso della proprietà pubblica degli edifici scolastici e dei locali di servizio delle strutture militari.

Vi è tuttavia una differenza della prima dalle altre due ipotesi. Mentre i lavoratori non possono, ex art. 20 cit., riunirsi sui luoghi di lavoro per gli scopi più vari, ma solo e soltanto su «materie di interesse sindacale e del lavoro e secondo l'ordine di precedenza delle convocazioni, comunicate al datore di lavoro» - e quindi non esercitano il diritto generale di riunione (avente natura "individualistica") ex art. 17 Cost., ma un "diritto funzionale" previsto e disciplinato dal legislatore come occasione di "partecipazione democratica" ai problemi dell'impresa (ex art. 3 comma 2, ult. parte, Cost.)-, le altre norme (e cioè quelle previste dalle leggi nn. 416 del 1974 e 382 del 1978), concernendo le scuole statali e le forze armate, e quindi i locali scolastici e i locali di servizio, provengono dallo stesso soggetto che di tali luoghi ha la proprietà e nel cui nome è esercitata la gestione, e quindi non si pongono, come le precedenti, in antitesi con la libertà di domicilio di chicchessia, con la conseguenza che in tali riunioni i genitori degli studenti e i militari sono liberi di affrontare qualsiasi tema, e quindi esercitano, in tali luoghi «non aperti al pubblico», il generale loro diritto di riunione.

11. Libertà di associazione

Le facoltà che, ai sensi dell'art. 18 Cost., costituiscono il contenuto della libertà di associazione sono, secondo quanto altrove rilevato, la libertà di scelta dei fini associativi, la libertà del vincolo associativo e la libertà di autorganizzarsi.

La libertà di scelta dei fini associativi è bene evidenziata in alcuni passaggi delle sentenze nn. 193 del 1985 e 243 del 2001 (ma v. anche la sent. n. 114 del 1967). Infatti mentre nella sent. n. 193 del 1985, dichiarativa dell'illegittimità costituzionale dell'art. 273 c.p., si legge che «L'illiceità (...) sancita dalla citata norma del codice penale non ha altra ragione se non appunto la carenza di quell'autorizzazione del Governo alla promozione, alla costituzione, all'organizzazione o alla direzione di associazioni, enti o istituti di carattere internazionale, o sezioni di essi, che l'art. 18 Cost. espressamente invece esclude...», nella sent. n. 243 del 2001, dichiarativa dell'incostituzionalità dell'art. 271 c.p., si legge che «...se non é illecito penale che il singolo svolga opera di propaganda tesa a tale scopo (e cioè di fare propaganda per distruggere o deprimere il sentimento nazionale: n.d.r.)⁴⁷ (...), non può costituire

⁴⁶ Il consenso previsto dall'art. 20 reg. può essere ovviamente rifiutato solo per comprovate ragioni attinenti allo stato dei luoghi e non, troppo ovviamente, per impedire, per ragioni politiche, lo svolgimento di quella data riunione.

⁴⁷ V. in tal senso la precedente sent. n. 87 del 1966, dichiarativa dell'incostituzionalità dell'art. 272, comma 2, c.p.

illecito neppure l'attività associativa volta a compiere ciò che é consentito all'individuo».

Il secondo aspetto del contenuto del diritto in questione - la libertà del vincolo associativo - è stato risolutivamente affrontato nella storica sentenza n. 69 del 1962, ribadita da molte altre. Com'è noto, la Corte non giunse però in tale decisione ad affermare che allo Stato sia sempre precluso di assicurare il raggiungimento e la tutela di determinati fini pubblici mediante la creazione di enti pubblici a struttura associativa. Pur avvertendo che il problema avrebbe dovuto essere affrontato e risolto di volta in volta, la Corte affermò che «la libertà di non associarsi si deve ritenere violata tutte le volte in cui, costringendo gli appartenenti a un gruppo o a una categoria ad associarsi tra di loro, si violi un diritto o una libertà o un principio costituzionalmente garantito; o tutte le altre in cui il fine pubblico che si dichiara di perseguire sia palesemente arbitrario, pretestuoso e artificioso e di conseguenza è arbitrario, pretestuoso e artificioso il limite che così si pone a quella libertà definita come si è ora visto. Il che può accadere quando si assumano come pubbliche finalità, la cui natura privata non possa essere in alcuna guisa modificata o assunta a pubblica, o come quando il fine pubblico si aggiunga alle finalità private manifestamente come pretesto per sottrarre alla libera decisione degli interessati di perseguirle in questa o quella forma; o come quando l'interesse pubblico connesso con una determinata attività sia già tutelato per altra via».

Facendo applicazione di tali criteri la Corte, mentre in quell'ipotesi, dichiarò l'incostituzionalità dell'iscrizione obbligatoria dei cacciatori alla Federcaccia, successivamente dichiarò l'incostituzionalità anche dell'obbligo di appartenenza alle Comunità israelitiche (avente una natura pubblicistica, successivamente dichiarata incostituzionale ex art. 8 Cost.: sent. n. 259 del 1990) il quale si giustificava solo per finalità impositive tributarie alle quali l'associato avrebbe potuto sottrarsi solo rinnegando la propria fede religiosa (sent. n. 239 del 1984).

La Corte ha invece respinto analoghe questioni sollevate da talune imprese obbligatoriamente iscritte all'Associazione Italiana per il Controllo della Combustione (sent. n. 20 del 1975), da taluni docenti obbligatoriamente iscritti all'Istituto nazionale "Giuseppe Kirner" (sent. n. 40 del 1982) e da un veterinario obbligatoriamente iscritto all'Ente nazionale di previdenza ed assistenza per i veterinari (sent. n. 248 del 1997). In tutti tali casi la Corte ha infatti ritenuto che il fine perseguito dall'ente in questione (l'ultimo dei quali nel frattempo privatizzato) fosse effettivamente pubblico: di prevenzione degli incidenti nel caso< dell'ANCC ed assistenziale negli altri due casi.

Il problema della c.d. libertà negativa di associazione si è altresì posto, com'è noto, con riferimento all'Ordine dei giornalisti. La Corte ha respinto tale questione una prima volta con la sent. n. 11 del 1968 e una seconda volta con la sent. n. 98 dello stesso anno. Nella prima decisione la Corte assai discutibilmente identificò il fine pubblico perseguito dagli Ordini con le funzioni di difesa della libertà e della dignità dei singoli professionisti a fronte del contrapposto potere dell'imprenditore (spettante, a ben vedere, alle associazioni sindacali). Nella seconda ribadì tale *decisum* - con specifico riferimento all'obbligatoria iscrizione dei direttori e dei

vicedirettori dei quotidiani, dei periodici e delle agenzie di stampa - sottolineando che qualora il direttore e il vicedirettore non fossero obbligati ad essere iscritti all'Ordine, vi sarebbe l'impossibilità, per costoro, di essere chiamati a rispondere di fronte all'Ordine per eventuali comportamenti lesivi della loro dignità e di quella dei giornalisti. Il che - aggiunse la Corte, in linea con la precedente sent. n. 11 del 1968 - finirebbe per frustrare «il primo e fondamentale dovere di garantire che l'attività affidata alla sua direzione e responsabilità si svolga in quel clima di libertà di informazione e di critica che la legge vuole assicurare come necessario fondamento di una libera stampa». Ben più convincente sarebbe stata la giustificazione di tale iscrizione obbligatoria qualora la Corte avesse sottolineato che essa è finalizzata a garantire il rispetto dei doveri, anche meramente deontologici, del direttore e dei giornalisti nei confronti dei terzi.

La facoltà di autorganizzarsi discende dalla stessa formulazione dell'art. 18 Cost., in particolare sia dal primo comma essendo evidente la sua strumentalità rispetto alla scelta dei fini, sia dal secondo comma in quanto l'esplicito divieto delle associazioni segrete e delle associazioni che perseguano, anche indirettamente, scopi politici mediante organizzazioni militari presuppone l'implicito riconoscimento di tale facoltà (nel senso cioè che se non esistesse la libertà di autorganizzarsi, il divieto delle associazioni segrete e delle associazioni politiche paramilitari sarebbe privo di senso).

Delle organizzazioni a carattere militare la Corte costituzionale si è occupata una sola volta, su ricorso della Provincia di Bolzano, a proposito degli *Schützen* (sent. n. 26 del 1976). Essendo stato impugnato l'art. 2 d.lgs. 14 febbraio 1948, n. 43, vietante le associazioni di carattere militare, la Corte ha ritenuto - accogliendo una delle prospettazioni della ricorrente - che, essendo il divieto limitato alle «associazioni dipendenti o collegate con partiti politici o aventi anche indirettamente fini politici», esso non potesse riguardare gli *Schützen*, che non si caratterizzerebbero per siffatti collegamenti. Va però osservato che tale profilo, enunciato dalla stessa Provincia ricorrente, avrebbe meritato un qualche approfondimento d'ordine istruttorio da parte della Corte.

Il significato e la portata del divieto di segretezza, per le associazioni, non ha direttamente interessato la Corte costituzionale ma la giurisprudenza ordinaria e quella amministrativa. Dopo la scoperta, a seguito di una perquisizione domiciliare, avvenuta nella primavera del 1981, dei documenti relativi all'organizzazione «*Loggia massonica P2*», la rivelazione sui *mass media* dei nominativi di molti suoi associati (taluni conosciutissimi e ancor oggi sulla ribalta politica) e gli ovvi riflessi istituzionali derivanti dalle acclamate infiltrazioni operate dalla Loggia P2 nell'apparato statale determinarono l'istituzione di un comitato amministrativo d'inchiesta (d.p.c.m. 7 maggio 1981) e, successivamente, di una commissione parlamentare (legge 23 settembre 1981, n. 527). Mentre la Commissione parlamentare «sulla Loggia massonica P2» concluse i suoi lavori, dopo ben quattro proroghe, nel luglio 1984, il Comitato consegnò già il 13 giugno 1981 all'allora Presidente del consiglio on. Arnaldo Forlani la sua relazione, nella quale si affermava la violazione, da parte dei membri della P2, del divieto costituzionale di segretezza (il

Comitato, sia pure a maggioranza, ritenne infatti che l'art. 18 non abbisognasse «necessariamente di specificazioni normative»⁴⁸. Di qui la susseguente approvazione della legge 25 gennaio 1982, n. 17, recante «*Norme di attuazione dell'art. 18 della Costituzione in materia di associazione e scioglimento dell'associazione denominata Loggia P2*», il cui art. 2 prevede sanzioni penali per chi costituisce (o partecipa a) un'associazione definibile segreta⁴⁹ ai sensi dell'art. 1⁵⁰; e il cui art. 6 abroga gli artt. 209⁵¹ e 212⁵² t.u.l.p.s. 1931, pur facendo salva l'applicazione di quest'ultimo ai fatti anteriormente compiuti.

Di qui il successivo contenzioso a carico degli associati alla Loggia P2, che riguardò soprattutto la diretta efficacia dell'esplicito divieto contenuto nell'art. 18, comma 2 Cost. sui rapporti privati di lavoro (si pensi agli svariati giornalisti coinvolti

⁴⁸ V. la relazione del Comitato amministrativo d'inchiesta, composto da Aldo Sandulli, Vezio Crisafulli e Lionello Levi Sandri, in *Giur. cost.*, 1981, parte I, p. 1747

⁴⁹ Art. 2: «Chiunque promuove o dirige un'associazione segreta, ai sensi dell'articolo 1, o svolge attività di proselitismo a favore della stessa è punito con la reclusione da uno a cinque anni. La condanna importa la interdizione dei pubblici uffici per cinque anni.

«Chiunque partecipa ad un'associazione segreta è punito con la reclusione fino a due anni. La condanna importa l'interdizione per un anno dai pubblici uffici. La competenza a giudicare è del tribunale».

⁵⁰ Art. 1: «Si considerano associazioni segrete come tali vietate dall'articolo 18 della Costituzione, quelle che, all'interno di associazioni palesi, occultando la loro esistenza ovvero tenendo segrete congiuntamente finalità e attività sociali ovvero rendendo sconosciuti, in tutto od in parte ed anche reciprocamente, i soci, svolgono attività diretta ad interferire sull'esercizio delle funzioni di organi costituzionali, di amministrazioni pubbliche, anche ad ordinamento autonomo, di enti pubblici anche economici, nonché di servizi essenziali di interesse nazionale».

⁵¹ Art. 209, commi 1 e 2: «Le associazioni, gli enti e gli istituti costituiti od operanti nel Regno e nelle Colonie sono obbligati a comunicare all'autorità di pubblica sicurezza l'atto costitutivo, lo statuto e i regolamenti interni, l'elenco nominativo delle cariche sociali e dei soci e ogni altra notizia intorno alla loro organizzazione ed attività, tutte le volte che ne vengono richiesti dall'autorità predetta per ragioni di ordine pubblico o di pubblica sicurezza.

«L'obbligo della comunicazione spetta a tutti coloro che hanno funzioni direttive o di rappresentanza delle associazioni, degli enti o degli istituti, nelle sedi centrali e locali, e deve essere adempiuto entro due giorni dalla notifica della richiesta» (Si omettono 3, 4 e 5 contenenti le sanzioni, ivi inclusa la possibilità di scioglimento prefettizio).

⁵² Art. 212: «Senza pregiudizio delle sanzioni di cui all'art. 209, i funzionari, impiegati ed agenti civili e militari di ogni ordine e grado dello Stato, ed i funzionari, impiegati ed agenti delle provincie e dei comuni o di istituti sottoposti per legge alla tutela dello Stato, delle provincie e dei comuni che appartengano anche in qualità di semplice socio ad associazioni, enti od istituti costituiti nel Regno o fuori, ed operanti, anche solo in parte, in modo clandestino od occulto, o i cui soci sono comunque vincolati dal segreto, sono destituiti o rimossi dal grado e dall'impiego o comunque licenziati.

«I funzionari, impiegati, agenti civili e militari suddetti, sono tenuti a dichiarare se appartengono anche in qualità di semplici soci ad associazioni, enti ed istituti di qualunque specie costituiti od operanti nel Regno o fuori, al Ministro nel caso di dipendenti dello Stato ed al prefetto della provincia in tutti gli altri casi, qualora ne siano specificatamente richiesti.

«I funzionari, impiegati, agenti civili e militari suddetti, che non ottemperino a tale richiesta entro due giorni dalla notificazione, incorrono nella sospensione dello stipendio per un tempo non inferiore a quindici giorni e non superiore a tre mesi. Quando siano date scientemente notizie false od incomplete, la sospensione dallo stipendio è non inferiore a sei mesi.

«Per l'applicazione delle sanzioni previste in questo articolo si osservano le leggi sullo stato giuridico dei funzionari, degli impiegati e degli agenti».

nella Loggia in questione)⁵³ e l'applicabilità del cit. art. 212 t.u.l.p.s. e dell'art. 18 r.d.lgs. 31 maggio 1946, n. 511⁵⁴ ai rapporti d'impiego, rispettivamente, di funzionari e di magistrati, in quanto appartenenti alla P2. A quest'ultimo riguardo merita di essere segnalato che l'applicazione ai magistrati del cit. art. 18 del r.d.lgs. n. 511 fu facilitato dal fatto che, già in precedenza, con la sent. n. 100 del 1981 della Corte costituzionale, era stato ritenuta infondata la q.l.c. di tale norma con riferimento agli artt. 21, 25, 101 e 107 Cost.

Interessa in questa sede ricordare che in tanto si è ritenuto che il divieto costituzionale delle associazioni segrete fosse «d'immediata applicazione» (con conseguente legittimità costituzionale dello scioglimento *ex lege* della Loggia P2), in quanto la *ratio* di tale divieto è stata pressochè unanimemente individuata in un principio essenziale per l'ordinamento (avente quindi una valenza essenzialmente «politica»), e cioè che nello Stato non può esistere un altro Stato.

Vanno comunque ricordate - con specifico riguardo alle vicende della P2 - il parere 24 giugno 1981 della I sezione del Consiglio di Stato⁵⁵, le sentenze del CSM, sez. disc., 9 febbraio 1983⁵⁶ e 12 ottobre 1998⁵⁷; la sentenza del Consiglio di Stato, sez. IV, 14 aprile 1988, n. 618 e le sentenze della Corte di cassazione, sezioni unite civili, 30 gennaio 1985, n. 550 e n. 553, 3 maggio 1995, n. 489, 16 novembre 1996, n. 10049, 18 settembre 1997, n. 9301 e 11 dicembre 1997, n. 12527.

Alla disciplina classica della libertà di associazione come fenomeno squisitamente volontario, di piena indipendenza dai pubblici poteri e svolgentesi in un'ottica esclusivamente privatistica, si accompagnano, a partire dagli anni '80, una pluralità di interventi legislativi di sostegno economico e di agevolazione fiscale in favore delle associazioni «che non perseguano finalità di lucro e prevedano l'obbligo di destinare ogni provento, anche derivante da attività commerciali accessorie o da altre forme di autofinanziamento, per i fini istituzionali di cui sopra» [così l'art. 4, comma 1 lett. c) della legge 26 febbraio 1987, n. 49 «*Nuova disciplina della cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo*», la cui lett. b) individua, appunto, «come fine istituzionale quello di svolgere attività di cooperazione allo sviluppo, in favore delle popolazioni del terzo mondo»].

⁵³ V. ad es. Pret. Roma, sez. lav., ord. 21 luglio 1981, in *Foro it.*, 1981, I, c. 2228 ss.; Cass., sez. II civ., 3 maggio 1996, n. 4091.

⁵⁴ «Il magistrato che manchi ai suoi doveri, o tenga in ufficio o fuori una condotta tale, che lo renda immeritevole della fiducia e della considerazione di cui deve godere, o che comprometta il prestigio dell'ordine giudiziario, è soggetto a sanzioni disciplinari secondo le disposizioni degli articoli seguenti. Il magistrato che manchi ai suoi doveri, o tenga in ufficio o fuori una condotta tale, che lo renda immeritevole della fiducia e della considerazione di cui deve godere, o che comprometta il prestigio dell'ordine giudiziario, è soggetto a sanzioni disciplinari secondo le disposizioni degli articoli seguenti» (Tale articolo è stato abrogato dall'art. 31, d.lgs. 23 febbraio 2006, n. 109, con la decorrenza indicata dall'art. 32 dello stesso decreto).

⁵⁵ In *Giur. cost.*, 1981, I, p. 1755.

⁵⁶ In *Giur. it.*, 1983, III, 1, 206 ss.

⁵⁷ In *Foro it.*, 1999, III, 549 ss.

Nella stessa ottica - giustamente qualificata in dottrina come «libertà assistita» (fuorviante ricompresa tra le libertà «positive»: v. *supra* il § 3) - vanno altresì considerate la legge 11 agosto 1991, n. 266 («*Legge quadro sul volontariato*»)⁵⁸, la legge 8 novembre 1991, n. 381 («*Disciplina delle cooperative sociali*»), il d.lgs. 4 dicembre 1997, n. 460 («*Riordino della disciplina tributaria degli enti non commerciali e delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale*»)⁵⁹ e la legge 7 dicembre 2000, n. 383 («*Disciplina delle associazioni di promozione sociale*»).

Poiché tra le risorse economiche sono esplicitamente indicati i «contributi dello Stato, delle regioni, di enti locali, di enti o di istituzioni pubblici, anche finalizzati al sostegno di specifici e documentati programmi realizzati nell'ambito dei fini statutari» e i «contributi dell'Unione europea e di organismi internazionali» (art. 4, legge n. 383 del 2000), è di tutta evidenza, da un lato, come sia essenziale, ancor prima che doveroso, il pari trattamento economico e fiscale di tali associazioni e, dall'altro, il pericolo del condizionamento di tali enti da parte degli erogatori dei contributi e il rischio del conseguente sviamento dai fini istituzionali⁶⁰.

12. Libertà religiosa e di culto. Libertà di coscienza. Il principio di laicità

Se si considera che il fenomeno religioso costituisce, per la sua indiscutibile importanza, l'oggetto immediato di ben quattro articoli della nostra Costituzione (artt. 7, 8, 19 e 20) e l'oggetto mediato dell'art. 3, comma 1, non può sorprendere l'ingente numero delle relative decisioni costituzionali. Le quali spaziano dai problemi della libertà religiosa in senso individuale alla libertà religiosa in senso collettivo; dai problemi attinenti all'organizzazione delle confessioni religiose a quelli relativi ai rapporti con i loro fedeli; dalla rilevanza giuridica, per l'ordinamento statale, dei provvedimenti degli organi giurisdizionali della Chiesa cattolica alle garanzie che devono essere assicurate ai cittadini italiani in tali giudizi perché essi possano essere considerati efficaci; dalla pari tutela penale delle confessioni religiose al principio supremo della laicità dello Stato.

Diversamente dalle libertà fin qui esaminate, con riferimento alle quali le decisioni della Corte costituzionale non rispondono ad una logica logico-temporale, ma corrispondono ai più disparati interessi di volta in volta coinvolti nei vari giudizi, le decisioni in materia religiosa, analogamente a quelle in materia di libertà di manifestazione del pensiero, si presentano «anche» come filoni giurisprudenziali

⁵⁸ A proposito di tale legge, la Corte costituzionale, con sent. n. 75 del 1992, ha respinto un ricorso di legittimità in via principale della Provincia di Bolzano, rilevando che la disciplina del volontariato esige che siano stabilite, da parte del legislatore nazionale, le condizioni necessarie affinché sia garantito uno svolgimento uniforme su tutto il territorio nazionale

⁵⁹ Il cui art. 10 identifica le c.d. organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS)..

⁶⁰ Di recente ha sollevato perplessità nella pubblica opinione il distacco presso enti *non profit* di numerosi insegnanti dipendenti dallo Stato.

nella misura in cui tra gli operatori si diffondano valori costituzionali meritevoli di essere fatti valere giudizialmente ⁶¹.

Meritano di essere ricordati⁶²:

- il filone relativo all'invocabilità, nel giuramento, di una Divinità in cui il testimone (o la parte cui è deferito il giuramento decisorio) non crede [sent. n. 58 del 1960 (inf.), ord. n. 15 del 1961 (man. inf.), sent. 85 del 1963 (inf.), sent. n. 117 del 1979 (incost.), ord. n. 374 del 1983 (man. inamm.), sent. 234 del 1984 (inamm.), ord. n. 278 del 1985 (man. inamm.), sent. n. 149 del 1995 (incost.), n. 334 del 1996 (incost.), ord. n. 412 del 1997 (inamm.), sent. n. 334 del 1996 (incost.), ord. n. 410 del 1997 (man. inf.), ord. n. 221 del 1998 (man. inamm.)]. Questo indirizzo giurisprudenziale, a partire dalla sent. n. 149 del 1995, si fonda soprattutto sul principio di laicità, che come verrà ricordato qui di seguito, è stato addirittura qualificato «principio supremo dell'ordinamento» dalla sent. n. 203 del 1989. Di questo filone merita altresì di essere ricordato l'*overruling* della sentenza di rigetto n. 58 del 1960 - secondo la quale, poiché «l'ateismo comincia dove finisce la vita religiosa», la formula del giuramento, nella misura in cui involge la responsabilità del testimone di fronte a Dio, non può pregiudicare la coscienza di chi ne neghi l'esistenza - da parte della sentenza di accoglimento n. 117 del 1979 che, da un lato, ammise il carattere religioso della formula del giuramento e, dall'altro, fece sua la tesi secondo cui l'art. 19 Cost. garantisce anche la «corrispondente libertà "negativa"», e cioè l'ateismo;

- il filone relativo alle innovazioni apportate nel nostro ordinamento dalla legge 1° dicembre 1970, n. 898 (*Disciplina dei casi di scioglimento del matrimonio*). Nel sostenere la legittimità costituzionale della disciplina della cessazione degli effetti civili del matrimonio concordatario (art. 2) ⁶³, la Corte affermò che dalla separazione dell'ordinamento canonico da quello statale deriva che «nell'ordinamento statale il vincolo matrimoniale, con le sue caratteristiche di dissolubilità od indissolubilità, nasce dalla legge civile e da questa è regolato» [sent. n. 169 del 1971 (inf.), ord. n. 31 del 1972 (man. inf.)], e che solo in tassative ipotesi di scioglimento la giurisdizione è stata pattiziamente attribuita alle autorità ecclesiastiche [sent. n. 176 del 1973 (inf.), ord. n. 127 del 1974 (man. inf.), ord. n. 169 del 1974 (man. inf.), ord. n. 261 del 1974 (man. inf.), ord. n. 193 del 1975 (man. inf.)];

- il filone relativo alla competenza giurisdizionale a pronunciarsi sulle cause di nullità del matrimonio concordatario, con riferimento alle quali la Corte costituzionale inizialmente si limitò ad affermare che il Concordato del 1929 «non

⁶¹ Nella individuazione di tali filoni mi sono avvalso, anche se non esclusivamente, delle due raccolte curate da S. Domianello, *Giurisprudenza costituzionale e fattore religioso. Le pronunzie della Corte costituzionale in materia ecclesiastica* (1957-1986), Giuffrè, Milano, 1987 e *Id.*, *Giurisprudenza costituzionale e fattore religioso. Le pronunzie della Corte costituzionale in materia ecclesiastica* (1987-1998), Giuffrè, Milano, 1999.

⁶² Con l'abbreviazione «incost.» si allude qui di seguito alle pronunce di accoglimento, con «incost. int.» alle interpretative di accoglimento, con «inf.» alle decisioni di infondatezza, con «inf. int.» alle interpretative di rigetto, con «inamm.» alle pronunce di inammissibilità, con «man. inamm.» alle pronunce di manifesta inammissibilità e con «rest.» alle ordinanze di restituzione degli atti al giudice *a quo*.

⁶³ E' opportuno ricordare ai più giovani che contro tale legge era stato proposto un referendum abrogativo (dichiarato ammissibile dalla Corte costituzionale con sent. n. 10 del 1972), non coronato da successo.

può avere la forza di negare i principi supremi dell'ordinamento costituzionale dello Stato» in analogia con quanto precedentemente affermato (sent. n. 98 del 1965) con riferimento alla normativa comunitaria [sent. n. 30 del 1971 (inf.), ord. n. 34 del 1971 (rest.)]; successivamente la Corte ribadì tale indirizzo osservando, in contrasto con la Corte di cassazione, che lo Stato italiano non aveva rinunciato all'esercizio della giurisdizione [sent. n. 175 del 1973 (inf.), sent. n. 1 del 1977 (inamm.), ord. n. 2 del 1977 (rest.), ord. n. 17 del 1982 (inamm.)]; infine, dopo alcuni anni, ritenendo violato il diritto alla tutela giurisdizionale (art. 24 Cost.), inteso anch'esso come principio supremo dell'ordinamento, la Corte dichiarò l'incostituzionalità sia della norma che non prevedeva che la Corte d'appello - all'atto di rendere esecutiva la sentenza ecclesiastica dichiarativa della nullità di matrimonio canonico trascritto agli effetti civili - accertasse «che nel procedimento innanzi ai tribunali ecclesiastici sia stato assicurato alle parti il diritto di agire e resistere in giudizio a difesa dei propri diritti», sia della norma che riservava ai tribunali ecclesiastici la decisione in merito alle ipotesi di matrimonio rato ma non consumato [sent. n. 18 del 1982 (incost.), ord. n. 138 del 1982 (inf.)];

- il filone, connesso al precedente, relativo alla trascrizione del matrimonio concordatario [sent. n. 31 del 1971 (inf.), sent. n. 32 del 1971 (incost.), sent. n. 16 del 1982 (incost.)];

- il filone relativo alla bestemmia [sent. n. 79 del 1958 (inf.), sent. n. 14 del 1973 (inf.), sent. n. 925 del 1988 (inf.), ord. n. 52 del 1989 (man. inf.), ord. n. 54 del 1989 (man. inf.), sent. n. 440 del 1995 (incost.)] caratterizzato da tre diverse fasi. Dapprima la Corte si espresse in favore della legittimità dell'art. 724 c.p. in considerazione della «circostanza che (la religione cattolica) è professata nello Stato italiano dalla quasi totalità dei suoi cittadini, e come tale è meritevole di particolare tutela penale, per la maggiore ampiezza e intensità delle reazioni sociali naturalmente suscitate dalle offese ad essa dirette»; in un secondo momento, pur dopo la modifica dei Patti lateranensi, la ritenne ancora legittima, ma in quanto «fenomeno di malcostume»; infine ne dichiarò l'incostituzionalità nella misura in cui con essa verrebbero tutelati solo le persone e i simboli venerati nella religione dello Stato. Residuerebbe, perché costituzionalmente legittima, la tutela penale contro la Divinità in genere e quindi la protezione dalle invettive e dalle espressioni oltraggiose di tutti i credenti e di tutte le fedi religiose;

- il filone relativo all'offesa e al vilipendio della religione dello Stato [sent. n. 125 del 1957 (inf.), sent. n. 39 del 1965 (inf.), sent. n. 188 del 1975 (inamm. e inf.), ord. n. 479 del 1989 (man. inamm.), sent. n. 329 del 1997 (incost.)⁶⁴, ord. n. 147 del 1987 (rest.), sent. n. 508 del 2000 (incost.)⁶⁵, sent. n. 327 del 2002 (incost.)⁶⁶; sent. n. 168 del 2005 (incost.)⁶⁷];

⁶⁴ Dichiarativo dell'incostituzionalità dell'art. 404 c.p. (offesa a una confessione religiosa mediante vilipendio o danneggiamento di cose). Successivamente tale disposizione è stata riformulata dall'art. 8 della legge 2 febbraio 2006, n. 85, prevedendosi come sanzione per tale fatto una multa da 1.000 a 5.000 euro.

⁶⁵ Dichiarativa dell'incostituzionalità dell'art. 402 c.p. (vilipendio della religione dello Stato).

⁶⁶ Dichiarativa dell'incostituzionalità dell'art. 405 c.p. (turbamento di funzioni religiose del culto cattolico) «nella parte in cui, per i fatti di turbamento di funzioni religiose del culto cattolico, prevede pene più gravi, anziché le pene

- il filone relativo all'obiezione di coscienza nel servizio militare, con specifico riferimento alla libertà di coscienza [sent. n. 113 del 1986 (incost.), ord. n. 111 del 1987 (man. inf.), ord. n. 112 del 1987 (man. inf.), sent. n. 409 del 1989 (incost.), ord. n. 440 del 1989 (man. inf.), sent. n. 470 del 1989 (incost.), ord. n. 27 del 1990 (man. inamm.), sent. n. 41 del 1990 (incost.), ord. n. 93 del 1990 (man. inamm.), ord. n. 203 del 1990 (man. inamm.), sent. n. 467 del 1991 (incost.), sent. n. 429 del 1992 (incost.), sent. n. 343 del 1993 (incost.), sent. n. 358 del 1993 (incost.), sent. n. 422 del 1993 (incost.), sent. n. 54 del 1995 (incost.), sent. n. 43 del 1997 (incost.), ord. n. 197 del 1997 (man. inf.), sent. n. 382 del 1997 (incost.), sent. n. 11 del 1998 (inf.), ord. n. 34 del 1998 (man. inamm.)]. Degna di menzione è però anche la sent. n. 164 del 1985 che rigettò la q.l.c. che assumeva l'incostituzionalità... dell'obiezione di coscienza per contrasto con l'art. 52 Cost.];

- il filone relativo all'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche e sul c.d. non-obbligo di avvalersi di esso [ord. n. 914 del 1988 (man. inamm.), sent. n. 203 del 1989 (inf.), sent. n. 13 del 1991 (inf.), sent. n. 290 del 1992 (inamm.)]. In particolare deve essere sottolineata l'importanza, tra le pronunce qui ricordate, della sent. n. 203 del 1989, la quale, nell'elevare, come già ricordato, la laicità dello Stato a «principio supremo dell'ordinamento» (desunto dagli artt. 2, 3, 7, 8, 19 e 20 Cost.), affermò che esso «implica non indifferenza dello Stato dinanzi alle religioni ma garanzia dello Stato per la salvaguardia della libertà di religione, in regime di pluralismo confessionale e culturale»;

- il filone relativo alle Comunità israelitiche [sent. n. 239 del 1984 (incost.), sent. n. 43 del 1988 (incost.), sent. n. 259 del 1990 (incost.), sent. n. 268 del 1998 (incost.)], che avendo escluso la natura pubblicistica delle Comunità, ha conseguentemente ritenuto incostituzionale qualsiasi forma di ingerenza dello Stato italiano nella organizzazione interna di esse; ha negato che alle imposizioni patrimoniali delle Comunità l'associato possa sottrarsi unicamente rinnegando la propria fede religiosa; infine ha dichiarato l'incostituzionalità della norma che non prevedeva che un esponente della Comunità ebraica facesse parte della commissione che esaminava le dirette a conseguire i benefici previsti per i perseguitati razziali;

- - infine, il filone relativo al principio supremo di laicità dello Stato, che attraversa tutta la giurisprudenza fin qui ricordata, con conseguente duplicazione di taluni richiami fatti in precedenza [sent. n. 259 del 1990 (incost.) circa la illegittimità della natura pubblicistica delle Comunità israelitiche; sent. n. 13 del 1991 (incost.) circa il non-obbligo di avvalersi dell'insegnamento religioso cattolico; sent. n. 195 del 1993 (incost.) circa la illegittima disparità di trattamento, quanto alla dotazione di

diminuite stabilite dall'articolo 406 del codice penale per gli stessi fatti commessi contro gli altri culti». Successivamente l'art. 9 della cit. legge n. 85 del 2006 ha riformulato l'enunciato sostituendo, nella rubrica e nel primo comma, le parole «del culto cattolico» con le parole «del culto di una confessione religiosa».

⁶⁷ Dichiarativa dell'incostituzionalità dell'art. 403, commi 1 e 2 c.p., nella parte in cui prevedeva «per le offese alla religione cattolica mediante vilipendio di chi la professa o di un ministro del culto, la pena della reclusione rispettivamente fino a due anni e da uno a tre anni, anziché la pena diminuita stabilita dall'art. 406 dello stesso codice». Successivamente l'art. 7 della cit. legge n. 85 del 2006 ha riformulato l'art. 403, commi 1 e 2 c.p., prevedendo la pena della multa da 1.000 a 5.000 euro (ovvero della multa da 2.000 a 6.000 euro qualora il vilipendio abbia ad oggetto un ministro del culto), anziché la pena della reclusione.

aree e alla corresponsione di contributi regionali, delle confessioni prive di intese con lo Stato rispetto alle confessioni che hanno stipulato un'intesa; sent. n. 149 del 1995 (incost.) relativamente alla illegittimità della formula del giuramento nel processo civile in quanto presuppone, nel teste, il dovere morale di osservare un imperativo religioso ancorché non condiviso; sent. n. 203 del 1989 (inf. int.) circa la potenziale discriminazione a danno degli studenti che non ritengano di avvalersi dell'insegnamento della religione cattolica; sent. n. 334 del 1996 (incost.) con riferimento alla violazione della libertà di coscienza del non credente nel giuramento decisorio; sent. n. 329 del 1997 (incost.) circa la incostituzionalità della diversità della pena per chi offende la religione di Stato mediante vilipendio di cose che formino oggetto di culto, a fronte della pena prevista per chi offende un culto ammesso; sent. n. 508 del 2000 (incost.) relativamente alla incostituzionalità del reato di vilipendio della religione dello Stato; sent. n. 168 del 2005 (incost.) circa l'incostituzionalità della norma che prevede per le offese alla religione cattolica mediante vilipendio di chi la professa una pena maggiore di quella prevista per le altre confessioni).

Si collega a quest'ultimo filone, anche se è approdata ad esiti alquanto sorprendenti, la vicenda giudiziaria del crocifisso nelle scuole che ha interessato prima il Tar Veneto (davanti al quale era stato impugnato il provvedimento del consiglio di istituto di una scuola di Abano Terme che aveva deliberato di lasciare esposti negli ambienti scolastici i simboli religiosi)⁶⁸; poi, in via incidentale, la Corte costituzionale (che, con ord. n. 389 del 2004, ha ritenuto inammissibile la questione di legittimità costituzionale delle norme che implicitamente dispongono l'affissione del crocifisso, perché contenute in atti meramente regolamentari); infine il Consiglio di Stato che ha confermato il rigetto del ricorso⁶⁹. Dico «esiti sorprendenti», perché l'assai ampia motivazione della sentenza di primo grado e quella più succinta del giudice d'appello concordano nel ritenere «che nell'attuale realtà sociale, il crocifisso debba essere considerato non solo come simbolo di un'evoluzione storica e culturale, e quindi dell'identità del nostro popolo, ma quale simbolo altresì di un sistema di valori di libertà, eguaglianza, dignità umana e tolleranza religiosa e quindi anche della laicità dello Stato, principi questi che innervano la nostra Carta costituzionale» (così il Tar). Nel confermare la decisione del Tar, il Consiglio di Stato ha, tra l'altro, osservato: «In una sede non religiosa, come la scuola, destinata all'educazione dei giovani, il crocifisso potrà ancora rivestire per i credenti i suaccennati valori religiosi, ma per credenti e non credenti la sua esposizione sarà giustificata ed assumerà un significato non discriminatorio sotto il profilo religioso, se esso è in grado di rappresentare e di richiamare in forma sintetica immediatamente percepibile ed intuibile (al pari di ogni simbolo) valori civilmente rilevanti, e segnatamente quei valori che soggiacciono ed ispirano il

⁶⁸ Tar Veneto, sez. III, sent. 22 marzo 2005, n. 1110, *Soile Tuulikki Lautsi c. Min. dell'istruzione, dell'univ. e della ricerca*.

⁶⁹ Cons. di Stato, sez. VI, sent. 13 febbraio 2006, n. 556, *Soile Tuulikki Lautsi c. Min. dell'istruzione, dell'univ. e della ricerca*.

nostro ordine costituzionale, fondamento del nostro vivere civile. In tal senso il crocifisso potrà svolgere, anche in un orizzonte "laico", diverso da quello religioso che gli è proprio, una funzione simbolica altamente educativa, a prescindere dalla religione professata dagli alunni»⁷⁰.

Delle decisioni della Corte costituzionale non rientranti nei filoni giurisprudenziali fin qui ricordati merita di essere ricordata la sent. n. 195 del 1972 (sul c.d. caso Cordero) che ha un'importanza che trascende la libertà religiosa, in quanto affronta il problema (altrettanto rilevante per le strutture di partito e per l'informazione giornalistica e radiotelevisiva privata) del pluralismo interno nell'ambito di strutture ideologicamente caratterizzate.

La Corte costituzionale, dopo aver sottolineato «che non contrasta con l'art. 33 la creazione di università libere, che possono essere confessionali o comunque ideologicamente caratterizzate», argomenta, in tale decisione, che da tale premessa «deriva necessariamente che la libertà di insegnamento da parte dei singoli docenti - libertà pienamente garantita nelle università statali - incontra nel particolare ordinamento di siffatte università, limiti necessari a realizzarne le finalità». E quindi, ferma restando «la originaria destinazione finalistica e la connessa caratterizzazione confessionale» dell'Università Cattolica, ne deriva altresì che, «negandosi ad una libera università ideologicamente qualificata il potere di scegliere i suoi docenti in base ad una valutazione della loro personalità e negandosi alla stessa il potere di recedere dal rapporto ove gli indirizzi religiosi o ideologici del docente siano divenuti contrastanti con quelli che caratterizzano la scuola, si mortificherebbe e si rinnegherebbe la libertà di questa, inconcepibile senza la titolarità di quei poteri. I quali, giova aggiungere, costituiscono certo una indiretta limitazione della libertà del docente ma non ne costituiscono violazione, perché libero è il docente di aderire, con il consenso alla chiamata, alle particolari finalità della scuola; libero è egli di recedere, a sua scelta, dal rapporto con essa quando tali finalità più non condivida».

La Corte così conclude: «La legittima esistenza di libere università, caratterizzate dalla finalità di diffondere un credo religioso, è senza dubbio uno strumento di libertà: ed anche qui giova ribadire che, ove l'ordinamento imponesse ad una siffatta università di avvalersi e di continuare ad avvalersi dell'opera di docenti non ispirati dallo stesso credo, tale disciplina fatalmente si risolverebbe nella violazione della fondamentale libertà di religione di quanti hanno dato vita o concorrono alla vita della scuola confessionale. Nella specie - ma giova aggiungere che l'argomentazione ha validità più generale - la libertà dei cattolici sarebbe gravemente compromessa ove l'Università Cattolica non potesse recedere dal rapporto con un docente che più non ne condivida le fondamentali e caratterizzanti

⁷⁰ Qualche mese dopo la proposizione del ricorso davanti al Tar Veneto, la stessa questione veniva sottoposta ex art. 700 c.p.c. al Tribunale civile dell'Aquila da un cittadino italiano di religione islamica in proprio e quale esercente la potestà genitoriale sui figli minorenni. Il ricorrente chiedeva, in via d'urgenza, la rimozione del crocifisso posto nell'aula frequentata dai suoi figli posto che anche un quadretto riportante un versetto della Sura 112 del Corano, da lui affisso nella stessa aula, era stato rimosso per disposizione del dirigente scolastico. Il giudice designato, ritenuta la propria giurisdizione, accoglieva solo il ricorso promosso dal ricorrente quale esercente della potestà genitoriale (Trib. dell'Aquila, giud. des. M. Montanaro, ord. 22 ottobre 2003, *Adel Smith c. Istituto comprensivo di scuola materna ed elementare di Navelli e Min. dell'istruzione, dell'univ. e della ricerca*). Il Trib. dell'Aquila, in sede di reclamo, con ord. 29 novembre 2003, affermata la carenza di giurisdizione del giudice ordinario, respingeva il ricorso.

finalità. Invero, il docente che accetta di insegnare in una università confessionalmente o ideologicamente caratterizzata, lo fa per un atto di libero consenso, che implica l'adesione ai principi e alle finalità cui quella istituzione scolastica è informata».

Come già al termine del precedente § 11, relativo alla libertà di associazione, sembra altrettanto opportuno, al termine di questo paragrafo, effettuare un sia pur brevissimo accenno agli interventi dello Stato aventi un fine promozionale del fenomeno religioso, il quale si riconnette alla peculiarità del principio di laicità fatto proprio dal nostro ordinamento, che, come già si è visto, «implica non indifferenza dello Stato dinanzi alle religioni, ma garanzia dello Stato per la salvaguardia della libertà di religione, in regime di pluralismo confessionale e culturale» (sent. n. 203 del 1989). Una laicità «partecipata», quindi, che implica però, come è stato rilevato in dottrina, un vero e proprio «interventismo» statale.

Per ciò che riguarda gli interventi promozionali, va in primo luogo ricordato il sistema del c.d. otto per mille, istituito nel 1985 a seguito della revisione del Concordato del 1929, che supera e sostituisce i precedenti sistemi. In forza di esso è devoluto alla CEI l'otto per mille dell'IRPEF di quei contribuenti che nelle loro dichiarazioni dei redditi abbiano effettuato la scelta in favore della Chiesa cattolica. In caso di scelte non espresse da parte dei contribuenti, la destinazione delle somme viene stabilita in proporzione alle scelte espresse (art. 46 legge 20 maggio 1985, n. 222). La stessa legge prevede quali debbano essere gli scopi per i quali sia la Chiesa sia lo Stato debbano destinare la parte dell'otto per mille rispettivamente loro spettante (che, per lo Stato, è costituita da «interventi straordinari per la fame del mondo, calamità naturali, assistenza ai rifugiati, conservazione di beni culturali»). Non è previsto alcun controllo dello Stato sull'effettiva destinazione dei fondi, ma solo l'invio di un rendiconto da parte della CEI. L'istituto dell'otto per mille è stato successivamente esteso, sia pure con talune perplessità e resistenze, alle altre Confessioni religiose: l'Unione delle Chiese avventizi del settimo giorno, le Assemblee di Dio in Italia, la Chiesa luterana, la Tavola valdese, l'Unione delle comunità ebraiche e così via. Ciò è avvenuto, di volta in volta, in sede di stipulazione delle singole intese con lo Stato italiano.

Sia per la Chiesa cattolica che per le altre confessioni vi è poi una seconda forma di contribuzione indiretta, che è costituita dalla detrazione fiscale delle liberalità in favore delle singole confessioni, entro un limite massimo previsto.

Una terza forma di finanziamento è costituita dal Fondo di previdenza del clero e dei ministri di culto delle confessioni diverse dalla cattolica, che però si estende anche alle confessioni non ufficialmente riconosciute tali dallo Stato italiano. Il Fondo è alimentato per la quasi totalità dallo Stato italiano e in minima parte con i versamenti dei beneficiari.

Una quarta forma di finanziamento è costituita dal Fondo edifici di culto (FEC), disciplinato dagli artt. 54-65 della cit. legge n. 222 del 1985. Il FEC ha il compito di effettuare la conservazione, il restauro, la tutela e la valorizzazione degli edifici di culto, che appartengono allo Stato in quanto provenienti dall'eversione

dell'asse ecclesiastico ma sempre rimasti, dopo di allora, nella gestione degli organismi religiosi.

Interventi promozionali ulteriori coinvolgono il regime tributario delle attività religiose, considerate, come tali, di «utilità sociale»; l'edilizia di culto, che dopo la revisione del 1984, non è più esclusivamente soggetta al diritto comune; infine i servizi statali di assistenza spirituale⁷¹.

13. Libertà di manifestazione del pensiero e disciplina dei mezzi di diffusione

Ancorché enfaticamente presentata come «fondamento», «ordine», «cardine» e «pietra angolare» del sistema democratico (sentenze nn. 11 e 98 del 1968, 84 del 1969, 172 del 1972, 1 del 1981 ecc.) e come una tra le libertà «che meglio caratterizzano il regime vigente nello Stato» (sentenze nn. 9 del 1965, 105 del 1972 ecc.), la libertà di manifestazione del pensiero non è stata mai considerata, dalla Corte costituzionale, come un valore aprioristicamente prevalente e tanto meno «assoluto». Anzi la Consulta non solo ha costantemente affermato «che la tutela del buon costume non costituisce il solo limite alla libertà di manifestazione del pensiero, sussistendo invece altri limiti - impliciti - dipendenti dalla necessità di tutelare beni diversi, che siano parimenti garantiti dalla Costituzione» (sent. n. 20 del 1974; cfr. anche le sentenze nn. 19 del 1962, 25 del 1965; 18, 87 e 100 del 1966; 199 del 1972; 15, 16 e 133 del 1973), ma non di rado ha individuato, per tali «beni diversi», come vedremo, dei discutibilissimi fondamenti costituzionali.

In altre parole, la Corte costituzionale è stata sempre estremamente prudente, sin dalla prima sentenza (*supra* ricordata al § 5), a non valorizzare oltre misura la libertà in questione, probabilmente preoccupata delle conseguenze «ordinamentali» che avrebbero potuto avere le sue pronunce di accoglimento, particolarmente nel settore dei reati d'opinione. Ciò non di meno, tale prudenza non ha mai giocato a danno dell'ampiezza del contenuto del diritto costituzionale (v. infatti la sent. n. 120 del 1968, sull'incostituzionalità del divieto di pubblicazione di corrispondenze amorose) e non ha quindi mai dato credito alla tesi secondo la quale l'art. 21 garantirebbe solo le materie «privilegiate» specificamente tutelate in Costituzione agli artt. 19, 33, 39 e 49. Semmai - come già detto - la Corte ha discutibilmente individuato limiti costituzionali.

Inoltre Corte, pur avendo affermato, nella sua prima decisione, che la divulgazione (e non solo la manifestazione) del pensiero è garantita dall'art. 21 (v. anche la sent. n. 131 del 1973), ha ripetutamente sottolineato che una cosa è la disciplina della libertà di manifestazione, altra cosa la disciplina dei mezzi di diffusione (v. le sentenze n. 59 del 1960, n. 48 del 1964, n. 11 del 1968 ecc.). Infatti, come precisato dal giudice Crisafulli in una fondamentale decisione, la circostanza «che "tutti" abbiano diritto di manifestare il proprio pensiero "con ogni mezzo", non può significare che tutti debbano avere, in fatto, la materiale disponibilità di tutti i

⁷¹ Per destreggiarmi nella complicata congerie delle norme promozionali del fenomeno religioso mi è stato di grande utilità il volume di L. Musselli e V. Tozzi, *Manuale di diritto ecclesiastico. La disciplina giuridica del fenomeno religioso*, Laterza, Roma-Bari, 2005, p. 269 ss., cui rinvio anche per la disamina delle ulteriori forme di intervento.

possibili mezzi di diffusione, ma vuol dire, più realisticamente, che a tutti la legge deve garantire la giuridica possibilità di usarne o di accedervi, con le modalità ed entro i limiti resi eventualmente necessari dalle peculiari caratteristiche dei singoli mezzi o dalla esigenza di assicurare l'armonica coesistenza del pari diritto di ciascuno o dalla tutela di altri interessi costituzionalmente apprezzabili, giusta i criteri di cui questa Corte ha fatto applicazione in varie occasioni» (così la sent. n. 105 del 1972 seguita dalle sentenze nn. 225 del 1976, 148 del 1981, 826 del 1988, 102 del 1990, 112 del 1993 ecc.).

Puntualizzazione, questa, che è di grande importanza sia teorica che pratica, in quanto il parametro a disposizione della Corte costituzionale per la valutazione della costituzionalità della disciplina dei mezzi di diffusione (almeno di quelli che richiedono sia risorse tecnologiche che impegni finanziari ingenti), non è quindi il diritto individuale di libera manifestazione del proprio pensiero, ma - data appunto l'impossibilità sia fattuale che logica di postulare l'esercizio da parte di «tutti» di tali mezzi di diffusione - il più elastico principio del pluralismo (sentenze nn. 826 del 1988, 420 del 1994, 422 del 2002 ecc.)

Siffatta prudente impostazione della Corte costituzionale non poteva non essere condivisa anche dai giudici comuni e, in particolare, dalla Corte di cassazione, sia in sede civile che penale. Il che si spiega sia per la prevalente accettazione da parte dei giudici comuni del metodo giuspositivistico e quindi dell'interpretazione sistematica, sia per la peculiarità delle fattispecie sottoposte alla valutazione dei giudici comuni (nelle quali la richiesta di tutela proviene prevalentemente da chi ha interesse alla tutela del bene pregiudicato dall'altrui manifestazione del pensiero: onore, reputazione, riservatezza, buon costume ecc.), sia infine in considerazione del materiale normativo a disposizione di tali giudici (non di rado obsoleto: si pensi agli artt. 594 ss. c.p. nei quali l'esimente dell'esercizio del diritto di libera manifestazione del pensiero ha dovuto fare i conti con la disciplina restrittiva dell'*exceptio veritatis*, con la conseguenza che per gran tempo si è ritenuto che il giornalista professionista, sotto tale profilo, godesse di una posizione privilegiata rispetto al comune cittadino: v. la sent. n. 86 del 1974).

Date la vastità del tema e la natura di questo contributo, mi limiterò pertanto a ricordare rapidamente, a conferma di quanto qui premesso, soltanto i seguenti indirizzi giurisprudenziali della Corte costituzionale e dei giudici comuni in tema: a) di tutela dell'onore; b) di tutela della riservatezza; c) di reati d'opinione; d) della disciplina dei *mass media*.

I primi due indirizzi confermano la pari tutela della libertà di manifestazione del pensiero rispetto agli altri beni costituzionali presi in considerazione (gli enfatici aggettivi ricordati all'inizio del paragrafo non devono illudere: la Corte li utilizza proprio quando intende legittimare il limite della cui validità si discute); gli ultimi due confermano, oltre alla generale prudenza - che caratterizza questi, e non solo questi indirizzi - la preoccupazione di essa per le c.d. conseguenze «ordinamentali».

a) Tutela dell'onore. Non si è mai dubitato, sia in giurisprudenza che in dottrina, che tanto l'onore individuale quanto il diritto di cronaca siano costituzionalmente

garantiti. Nelle uniche due decisioni (sentenze nn. 38 del 1973 e 1150 del 1988) nelle quali la Corte costituzionale si è posta il problema del fondamento costituzionale dell'onore, esso è stato individuato nell'art. 2 Cost. (e non invece, stranamente, nella ben più calzante proclamazione della «pari dignità sociale» di cui all'art. 3, comma 1 Cost.)⁷². Il che si spiega probabilmente con la risalente e nota dottrina, già in auge prima dell'entrata in vigore della Costituzione, secondo cui l'onore, la reputazione, la riservatezza, la libertà ecc., venivano qualificati come «diritti inerenti alla personalità» o «diritti essenzialmente personali».

Quanto invece al fondamento della cronaca giornalistica, è da sempre stato ritenuto pacifico dalla giurisprudenza e dalla più autorevole dottrina, che la narrazione dei fatti costituisca manifestazione del pensiero e che quindi l'informazione giornalistica abbia la stessa tutela costituzionale della manifestazione del pensiero (sentenze nn. 175 del 1971, 105 del 1972, 113 del 1974 ecc.) e incontri pertanto gli stessi limiti (sent. n. 122 del 1970).

Ed è proprio nella sent. n. 175 del 1971, testé citata, che si trova l'importante affermazione, che la disciplina restrittiva dell'*exceptio veritatis*⁷³ non può «trovare applicazione allorché il colpevole stesso sia in grado di invocare l'esimente, prevista dall'art. 51 c.p., che esclude la punibilità in quanto il fatto imputato costituisca esercizio di un diritto», aggiungendosi, subito dopo, «...E non appar dubbio che tale sia il caso del giornalista⁷⁴ che, nell'esplicazione del compito di informazione ad esso garantito dall'art. 21 Cost., divulghi col mezzo della stampa notizie, fatti o circostanze che siano ritenute lesive dell'onore o della reputazione altrui, sempreché la divulgazione rimanga contenuta nel rispetto dei limiti che circoscrivono l'esplicazione dell'attività informativa derivabili dalla tutela di altri interessi costituzionali protetti».

Perché possa farsi luogo all'applicazione di tale esimente, non è infatti sufficiente invocare la tutela dell'art. 21 Cost., ma, secondo risalenti indirizzi dottrinali e giurisprudenziali – successivamente codificati nella famosa sentenza del «decalogo» (Cass., sez. I civ., 18 ottobre 1984, n. 5259, *Granzotti e altri c. Europrogramme Service Italia e altri*⁷⁵) - puntualmente seguiti in giurisprudenza⁷⁶, devono concorrere «le seguenti tre condizioni: a) l'utilità sociale dell'informazione; b) la verità (oggettiva o anche soltanto putativa purché, in quest'ultimo caso, frutto di un serio e diligente lavoro di ricerca) dei fatti esposti; c) la forma civile della esposizione dei fatti e della loro valutazione: cioè non eccedente rispetto allo scopo informativo da conseguire, improntata a serena obiettività almeno nel senso di

⁷² All'art. 3, comma 2, oltre che all'art. 2 Cost., accenna Cass., sez. III civ., 10 maggio 2001, n. 6507, come fondamento costituzionale del diritto alla reputazione.

⁷³ E' opportuno ricordare che l'*exceptio veritatis* non era prevista nella formulazione originaria dell'art. 596 c.p., ma è stata introdotta dall'art. 5 d.lgs. lgt. 14 settembre 1944, n. 288.

⁷⁴ Corsivo mio. V. *infra* nel testo.

⁷⁵ In *Dir. inf.*, 1985, p. 143 ss. e in *Giur. cost.*, 1985, parte I, p. 2623 ss.

⁷⁶ V. ad es. Cass., sez. III civ., 9 giugno 1998, n. 5658, *Girardi c. Rai*; Id., 24 maggio 2006, n. 12358, *C.G. c. RCS e C.C.*; Id., 19 gennaio 2007, n. 1205, *Soc. editrice L'espresso c. B.C.*

escludere il preconcetto denigratorio e, comunque, in ogni caso rispettosa di quel minimo di dignità cui ha sempre diritto anche la più riprovevole delle persone»⁷⁷.

L'esimente del diritto di cronaca, consistente nel puntuale rispetto di tali condizioni, è stato ritenuto applicabile anche ai comuni cittadini⁷⁸, come del resto già ritenuto dalla Corte costituzionale nel passo sopra riportato della sent. n. 175 del 1971, nel quale alludeva, come mero esempio, al «caso del giornalista» (il che fa ritenere che, per la Corte, l'esimente dell'art. 51 c.p. dovesse, e debba, applicarsi, ove ne ricorrano le condizioni, anche al *quisque de populo* che narri un fatto relativo ad un soggetto terzo).

D'altra parte, a conferma della generale applicabilità dell'esimente, può sottolinearsi che se, da un lato, l'art. 20 lett. d) della legge 31 dicembre 1966, n. 675, ha fatto propria, in tema di *privacy*, la giurisprudenza del decalogo affermando che la comunicazione e la diffusione dei dati personali da parte dei giornalisti professionisti deve avvenire «per l'esclusivo perseguimento delle relative finalità (...), fermi i limiti del diritto di cronaca posti a tutela della riservatezza ed in particolare dell'essenzialità dell'informazione riguardo a fatti di interesse pubblico», dall'altro lato il comma 4 *bis* dell'art. 25 della cit. legge n. 675 (aggiunto dall'art. 2 d.lgs. 9 maggio 1997, n. 123) ha precisato che le stesse disposizioni «che attengono all'esercizio della professione di giornalista si applicano anche ai trattamenti effettuati dai pubblicisti, dai praticanti e finanche ai trattamenti temporanei di pubblicazioni occasionali di articoli, saggi ed altre manifestazioni del pensiero».

Merita infine di essere sottolineato che mentre, in linea generale, il c.d. decalogo viene applicato in maniera identica tanto al diritto di cronaca quanto al diritto di critica⁷⁹, vi sono tuttavia delle pronunce che, con riferimento al diritto di critica, ritengono che le uniche condizioni richieste sarebbero un'adeguata motivazione e la rilevanza sociale della medesima⁸⁰, mentre non sarebbero richieste la condizione della continenza⁸¹ e quella di un giudizio di verità sui fatti, poiché nell'esercizio della critica è esclusivo o largamente prevalente l'aspetto valutativo rispetto al dato oggettivo⁸².

⁷⁷ V. anche l'importante sentenza della Cass. sez. un. pen., 30 giugno 1984, *Ansaloni*, in *Dir. inf.*, 1965, p. 168 ss. e in *Giur. cost.*, 1985, parte I, p. 2616 ss.

⁷⁸ V. ad es. Cass., sez. V pen., 4 gennaio 2000, n. 3276, ric. *Grisini*; Id., 26 febbraio 2004, n. 8678, ric. *Serrao*, che ha applicato le regole del c.d. decalogo a espressioni asseritamente diffamatorie contenute in un volantino. *Contra*, nel senso che l'esimente del diritto di cronaca spetti al solo giornalista professionista, v. Trib. Roma, 4 luglio 1998, *Banca Salento c. Restaino e altro*, in *Nuova giur. civ. commentata*, 1999, I, 399.

⁷⁹ Cass., sez. V pen., 22 marzo 1988, n. 3733, in *Riv. pen.*, 1988, p. 854; Id., 18 gennaio 1991, *Scipioni*, in *Dir. inf.*, 1992, p. 414; Id., 26 febbraio 2004, n. 8678, *Serrao*; Cass., sez. III civ., 17 luglio 2007, n. 15887, *Misiani c. RCS*.

⁸⁰ Cass., sez. V pen., 16 aprile 1993, *Barile*, in *Foro it.*, 1994, c. 94.

⁸¹ Cass., sez. V pen., 13 giugno 2007, n. 27339, in CED Cass. 2008, 237260. V. anche Cass., sez. III civ., 18 ottobre 2005, n. 20140, che consente, per la critica, un linguaggio più pungente ed incisivo. In questo senso v. anche Trib. Milano, sez. I civ., giud. Ricciardi, 28 agosto 2008, n. 10661, *Berlusconi c. The Economist Newspaper Ltd.*

⁸² Cass., sez. III civ., 7 dicembre 2005, n. 26999, *Gruppo editoriale L'Espresso ed altro c. Pignatelli*; App. Milano, 22 maggio 2001, *Ughi c. Masini e D'Auria*, in *Dir. inf.*, 2001, p. 701 ss.; Trib. Milano, sez. I civ., giud. Ricciardi, 28 agosto 2008, n. 10661, *Berlusconi c. The Economist Newspaper Ltd.*

b) Tutela della riservatezza. E' noto che, nella nostra Costituzione, mentre è proclamata la libertà di manifestazione del pensiero, non esiste - esplicitamente riconosciuto in via diretta e con portata generale - un diritto alla riservatezza. Ciò non di meno, a sessant'anni dall'entrata in vigore della nostra Costituzione e della C.e.d.u., è difficile affermare che questo diritto, nella concreta esperienza giuridica del nostro ordinamento costituzionale, non sarebbe garantito alla pari della libertà di manifestazione del pensiero.

La causa di questa conclusione apparentemente contraddittoria è probabilmente duplice. In primo luogo, vi è, nel mondo contemporaneo, un'eccedenza, *in fatto*, di irresponsabilità nell'esercizio della libertà di manifestazione del pensiero (soprattutto nei mezzi di comunicazione di massa) rispetto agli ambiti giuridicamente garantiti: un'eccedenza che, a lungo andare, ha determinato una reazione giurisprudenziale in senso contrario. In secondo luogo, è inesatto affermare, in termini assoluti, che dagli enunciati della nostra Costituzione non sia, quanto meno implicitamente, desumibile una certa tutela per la riservatezza.

Pur volendo prescindere dal facile richiamo all'art. 2 Cost. come norma a fattispecie aperta come fonte di ulteriori diritti «inviolabili», possono richiamarsi in favore di un diritto costituzionale alla riservatezza, oltre all'art. 2 Cost. (nella sua diversa funzione di norma-base per la tutela della personalità umana, e quindi della soggettività giuridica di qualsiasi persona), gli artt. 3, comma 2, 13, 14, 15, 21, 29 e 32 (e cioè le norme costituzionali concernenti il doveroso pieno sviluppo della persona umana, l'inviolabilità personale e domiciliare, la segretezza delle comunicazioni private, il diritto di «non» manifestare il proprio pensiero, i diritti della famiglia come società naturale fondata sul matrimonio e il rispetto della persona umana anche nel caso di trattamenti sanitari obbligatori).

Ed è appunto su tali enunciati costituzionali che si sono sviluppate, ancorché non sempre convincentemente, le più svariate argomentazioni per affermare, dapprima, l'esistenza di un generale diritto alla riservatezza e, poi, per ampliarne progressivamente gli spazi di tutela, fino a sostenere la germinazione, da esso, del diritto all'«autodeterminazione informativa».

Il vero è che, diversamente dai diritti espressamente riconosciuti, il cui contenuto è, quanto meno in linea di massima, chiaramente identificabile, il diritto alla riservatezza è stato progressivamente «costruito» a seconda della tipologia delle singole violazioni. Proprio perciò si era a lungo discusso, in giurisprudenza e in dottrina, se la riservatezza fosse tutelata da specifiche previsioni normative con riguardo a particolari fattispecie, con possibilità, se del caso, di utilizzare l'analogia per colmare lacune di tutela (c.d. *teoria pluralistica*), ovvero in via autonoma alla luce di «una visione unitaria della persona e della sua tutela, direttamente derivata da norme e principi costituzionali e tale da consentire all'interprete di assicurare anche ad aspetti della personalità non ancora oggetto di normativa specifica, una tutela minima, generale, senza la necessità di ricorrere al procedimento analogico, e al di là dei suoi limiti» (c.d. *teoria monista*).

La Corte di cassazione, con la famosa sentenza del 1975 nel caso *Esfandjari*⁸³ già ricordata *supra* al § 2 -, ha determinato l'indubbio successo giurisprudenziale della seconda teoria, ancorché la tecnica da essa utilizzata lasci tuttora adito a forti perplessità (un unico diritto, per giunta di rango costituzionale, è stato desunto da decine e decine di enunciati normativi contenutisticamente diversi tra loro e in gran parte di fonte legislativa ordinaria).

Con specifico riferimento al contrapposto diritto di manifestazione del pensiero e di cronaca giornalistica, l'unitario diritto alla riservatezza, così individuato in tale pronuncia, tutela le «situazioni e vicende strettamente personali, ancorché verificatesi fuori del domicilio domestico, da ingerenze che, sia pure compiute con mezzi leciti e senza arrecare danno all'onore, al decoro o alla reputazione, non sono tuttavia giustificate da un interesse pubblico preminente»⁸⁴. Dove è facile notare che una notizia (o un'immagine), per poter essere lecitamente diffusa, deve non solo essere stata acquisita lecitamente e non pregiudicare l'altrui onore, ma deve essere caratterizzata da «rilevanza sociale»: deve cioè esservi un «interesse pubblico» alla conoscenza di quella data notizia (la prima delle condizioni della sopra ricordata sentenza del c.d. decalogo), la cui positiva sussistenza dipende da un accertamento discrezionale del magistrato.

c) Reati d'opinione. La strumentazione normativa, intesa a colpire i reati d'opinione, ancora formalmente vigente al momento della proclamazione della Repubblica, era, a dir poco, imponente.

Il codice penale fascista del 1930 prevedeva infatti i delitti di disfattismo politico (art. 265), di istigazione di militari a disobbedire alle leggi (art. 266), di propaganda ed apologia sovversiva o antinazionale (art. 272), di offesa all'onore e al prestigio del Re, del Reggente, della Regina, del Principe ereditario e dei Principi della Famiglia Reale (art. 278)⁸⁵, di lesa prerogativa della irresponsabilità del Re o del Reggente (art. 279)⁸⁶, di vilipendio delle istituzioni (art. 290), di vilipendio alla Nazione italiana (art. 291), di vilipendio della bandiera od altro emblema dello Stato (art. 292), di istigazione a commettere delitti contro la personalità internazionale e interna dello Stato (art. 302), di pubblica istigazione e apologia dei reati previsti nell'art. 302 (tra cui la stessa istigazione, con conseguente sanzione penale per

⁸³ Cass., sez. I civ., 27 maggio 1975 n. 2129, *Esfandjari - Rusconi* (in *Foro it.* 1976, I, 2895 e segg. e in *Giur. it.*, 1976, I, 1, 970 e segg.). Tale caso, in effetti, avrebbe potuto essere deciso in favore della nota principessa (di cui erano state pubblicate talune immagini fotografiche carpite mediante un potente teleobiettivo all'interno della sua dimora mentre si scambiava affettuosità con un altro noto personaggio) anche alla luce della sola normativa civilistica in tema di diritto sulla propria immagine, e quindi senza ricorrere al diritto alla riservatezza. Le immagini della principessa Soraya erano state infatti successivamente pubblicate senza il consenso della medesima e quindi il problema di specie avrebbe potuto essere affrontato e risolto semplicemente «rivisitando» la giurisprudenza in tema di diritto all'utilizzazione dell'immagine altrui quando si tratti di fatti di pubblico interesse.

⁸⁴ In questo senso, oltre alla sent. n. 2129 del 1975, v. , tra le molte, Cass., sez. III civ., 9 giugno 1998, n. 5658.

⁸⁵ L'articolo è stato modificato in «Offesa all'onore o al Prestigio del Presidente della Repubblica» ad opera dell'art. e della legge 11 novembre 1947, n. 1317. Il reato di offesa all'onore del Capo del Governo era stato precedentemente abrogato dall'art. 3 del d.lgs. lgt. 14 settembre 1944, n. 288.

⁸⁶ V. la nota precedente.

l'istigazione...dell'istigazione) (art. 303), di eccitamento, da parte del pubblico ufficiale, al dispregio e vilipendio delle istituzioni, delle leggi e degli atti dell'Autorità (art. 327), di vilipendio della religione dello Stato (art. 402), di offesa a una confessione religiosa mediante vilipendio di persone (art. 403), di istigazione a delinquere (art. 414), di istigazione a disobbedire alle leggi e all'odio fra le classi sociali (art. 415), di boicottaggio (art. 507) e di incitamento a pratiche contro la procreazione (art. 553).

A tali reati vanno poi aggiunte le contravvenzioni concernenti la diffusione di scritti o disegni «che divulgano, anche in modo indiretto o simulato o sotto pretesto terapeutico o scientifico, i mezzi rivolti a impedire la procreazione o a procurare l'aborto o che illustrano l'impiego dei mezzi stessi» (art. 112 t.u.l.p.s.), le grida e manifestazioni sediziose (art. 654), la pubblicazione o diffusione di notizie false, esagerate e tendenziose atte a turbare l'ordine pubblico (art. 656) e le grida o notizie atte a turbare la tranquillità pubblica o privata (art. 657).

Dopo l'entrata in vigore della Costituzione veniva introdotto il reato di vilipendio della Repubblica, delle Assemblee legislative, del Governo, della Corte costituzionale, dell'Ordine giudiziario, delle Forze armate dello Stato e delle Forze di liberazione⁸⁷. A seguito della ratifica ed esecuzione della convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale, aperta alle firme a New York il 7 marzo 1966 (legge 13 ottobre 1975, n. 654) è stato introdotto, con l'art. 3, il reato, punito con la reclusione da uno a quattro anni, per «chi diffonde in qualsiasi modo idee fondate sulla superiorità o sull'odio razziale», per «chi incita in qualsiasi modo alla discriminazione, o incita a commettere o commette atti di violenza o di provocazione alla violenza, nei confronti di persone perché appartenenti ad un gruppo nazionale, etnico o razziale» (la pena è stata poi ridotta fino ad un anno e sei mesi nella prima ipotesi - propaganda e istigazione - e da sei mesi a quattro anni nella seconda ipotesi, dalla legge 24 febbraio 2006, n. 85). Più di recente è stata introdotta un'aggravante del reato di istigazione a delinquere (art. 414 c.p.). Si è infatti previsto che, fuori dei casi di cui all'art. 302 c.p., «se l'istigazione o l'apologia di cui ai commi precedenti riguarda delitti di terrorismo o crimini contro l'umanità la pena è aumentata della metà» (art. 15, comma 1 *bis* del d.l. 27 luglio 2005, n. 144, conv. con modificazioni nella legge 31 luglio 2005, n. 155).

Nonostante le perplessità prospettate in dottrina (soprattutto con riferimento all'individuazione del bene immateriale tutelato dai reati di vilipendio), il legislatore ne ha operato una sostanziale modifica solo con la cit. legge n. 85 del 2006. La quale, per ciò che specificamente riguarda i reati d'opinione, ha abrogato: l'art. 272 c.p. (che puniva la propaganda e l'apologia sovversiva o antinazionale), già dichiarato incostituzionale nel secondo comma quanto al divieto di propaganda per distruggere o deprimere il sentimento nazionale (sent. n. 87 del 1966); l'art. 279 c.p. (che puniva la lesa prerogativa della irresponsabilità del Presidente della Repubblica); l'art. 292

⁸⁷ L'originario art. 290 c.p., sotto la rubrica «Vilipendio delle istituzioni costituzionali», prevedeva l'analogo reato di vilipendio della Corona, del Governo del Re, del Gran Consiglio del Fascismo, del Parlamento o anche solo di una della Camere. Il testo attuale deriva dalle innovazioni apportate dall'art. 3, comma 3, d.lgs. lgt. 14 settembre 1944, n. 288, dall'art. 2 della legge 11 novembre 1947, n. 1317 e dall'art. 1 della legge 30 luglio 1957, n. 655.

bis c.p. (che prevedeva un'aggravante qualora i reati di opinione ivi indicati fossero stati commessi da militari in congedo); l'art. 293 (che prevedeva un'aggravante nell'ipotesi che il vilipendio alla Nazione italiana e il vilipendio o danneggiamento alla bandiera od altro emblema dello Stato fosse stato commesso dal cittadino italiano in territorio estero) e l'art. 406 (relativo ai delitti contro i culti ammessi nello Stato, ormai privo di senso a seguito della riformulazione degli enunciati degli artt. 403, 404 e 405, già dichiarati incostituzionali).

Sostanziali modifiche sono state poi apportate dalla cit. legge n. 85 del 2006 all'art. 290 (vilipendio della Repubblica, delle Istituzioni costituzionali e delle Forze armate) sostituendo la pena della reclusione da sei mesi a tre anni con la multa da 1.000 a 5.000 euro), all'art. 292 c.p. (vilipendio o danneggiamento alla bandiera od altro emblema dello Stato) sostituendo la pena della reclusione da uno a tre anni con la multa da 1.000 a 5.000 euro (aumentata da 5.000 a 10.000, nel caso in cui il fatto sia stato commesso in occasione di una pubblica ricorrenza o di una cerimonia ufficiale. Resta però la pena della reclusione, ridotta nel massimo a due anni, per chi «pubblicamente e intenzionalmente distrugge, disperde, deteriora, rende inservibile o imbratta la bandiera nazionale o un altro emblema dello Stato»).

Altrettanto sostanziali sono le modifiche apportate all'art. 299 (offesa alla bandiera o ad altro emblema di uno Stato estero), il quale prevedeva la reclusione da sei mesi a tre anni, ora sostituita con la multa da 100 a 1.000 euro (non è invece prevista alcuna pena, diversa e più grave, in caso di distruzione, imbrattamento della bandiera o di altro emblema di uno Stato estero ecc.), nonché agli artt. 403, 404, 405 c.p.⁸⁸.

In precedenza il legislatore si era limitato ad abrogare il reato di «istigazione all'istigazione» (art. 303 c.p.) e il reato di eccitamento, da parte del pubblico ufficiale, al dispregio e vilipendio delle istituzioni, delle leggi e degli atti dell'Autorità (art. 327 c.p.) (art. 18 della legge 25 giugno 1999, n. 205).

E' quindi evidente che, se si escludono gli interventi legislativi del 1999 e del 2006, il compito dell'adeguamento a Costituzione della normativa in tema di reati d'opinione è stato svolto esclusivamente dalla Corte costituzionale.

Elencherò qui di seguito tutte le decisioni della Corte - prima quelle di rigetto, poi quelle di accoglimento (nella speranza di non trascurarne nessuna) - perché solo uno sguardo d'insieme può rendere giustizia all'importanza dell'opera svolta dal giudice delle leggi, ma anche al rilevante ruolo svolto dalla dottrina testimoniato dai *reviréments* giurisprudenziali.

La Corte costituzionale ha respinto le censure: al reato di apologia del fascismo e al reato di saluto fascista (artt. 4 e 5 della legge 20 giugno 1952, n. 645) ritenendoli entrambi fatti penalmente rilevanti solo in quanto strumentali alla ricostituzione del partito nazionale fascista (sentenze nn. 1 del 1957, 74 del 1958 e 15 del 1973); al reato di grida o manifestazioni sediziose (art. 654 c.p.), rilevando che l'eccitazione al sovvertimento delle pubbliche istituzioni fuoriesce dalla nozione di manifestazione del pensiero (sentenze nn. 120 del 1957 e 15 del 1973); al reato di pubblicazione o

⁸⁸ V. *supra* rispettivamente le note 67, 64 e 66.

diffusione di notizie false, esagerate o tendenziose atte a turbare l'ordine pubblico (art. 656 c.p.), posto che l'«esigenza dell'ordine pubblico, per quanto altrimenti ispirata rispetto agli ordinamenti autoritari, non é affatto estranea agli ordinamenti democratici e legalitari, né é incompatibile con essi» (sentenze nn. 19 del 1962, n. 25 del 1965, 65 del 1970, 168 del 1971, 199 del 1972, 15 del 1973 e 138 del 1985); al reato di pubblico incitamento a pratiche contro la procreazione (art. 553 c.p.), negando che con esso si vieti la mera propaganda, e sottolineando invece che tali pratiche in tanto sono vietate, in quanto si sostanzino in offese al buon costume (sent. n. 9 del 1965); al reato di propaganda ed apologia sovversiva (art. 272, comma 1 c.p.), ritenendo che «Tutti i casi previsti da questa norma hanno come finalità di suscitare reazioni violente, compresa l'ipotesi della "distruzione di ogni ordinamento politico e giuridico della società" (...). Siffatta propaganda appare dunque in rapporto diretto ed immediato con una azione; e, pur non raggiungendo il grado di aperta istigazione, risulta idonea a determinare le suddette reazioni che sono pericolose per la conservazione di quei valori, che ogni Stato, per necessità di vita, deve pur garantire» (sent. n. 87 del 1966); al reato di eccitamento, da parte del pubblico ufficiale, al dispregio e vilipendio delle istituzioni, delle leggi e degli atti dell'Autorità (art. 327 c.p.), affermando che esso non punisce le critiche, ma «in un impulso diretto a determinare una particolare condotta» (sent. n. 100 del 1966); al reato di apologia di delitti (art. 414 c.p.), sottolineando la legittimità dei limiti rinvenibili non soltanto nella tutela del buon costume, ma anche nella necessità di proteggere altri beni di rilievo costituzionale e nell'esigenza di prevenire e far cessare turbamenti della sicurezza pubblica, la cui tutela costituisce una finalità immanente del sistema (sent. n. 65 del 1970); al reato di apologia del fascismo (art. 8 della legge n. 645 del 1952), infondatamente contestato dal giudice *a quo* sotto due profili: in quanto la legge n. 645 del 1952 avrebbe dovuto essere emanata con la procedura prevista dall'art. 138 Cost., per apportare modifiche alla legge 3 dicembre 1947, n. 1546 (asseritamente ritenuta "legge costituzionale" perché emanata dall'Assemblea costituente) e in quanto tutte le disposizioni limitative della libertà di stampa, secondo il giudice *a quo*, dovrebbero essere contenute in una legge *ad hoc* (sent. n. 4 del 1972); al reato di grida e manifestazioni sediziose (art. 654 c.p.), in quanto l'«atteggiamento sedizioso penalmente rilevante è soltanto quello che implica ribellione, ostilità, eccitazione al sovvertimento delle pubbliche istituzioni e che risulti in concreto idoneo a produrre un evento pericoloso per l'ordine pubblico» (sent. n. 15 del 1973); al reato di istigazione di militari a disobbedire alle leggi (art. 266 c.p.), in quanto l'istigazione «non é pura manifestazione di pensiero, ma é azione e diretto incitamento all'azione, sicché essa non risulta tutelata dall'art. 21 Cost.» (sent. n. 16 del 1973); ai reati previsti dagli artt. 266, 272, 414 e 415 c.p., in quanto le pene ivi disposte non sarebbero congrue, laddove «la valutazione in ordine alla congruenza delle pene edittali alle singole fattispecie di reato é di natura essenzialmente politica ed appartiene, come tale, alla discrezionalità del legislatore, non sindacabile in questa sede se non nell'ipotesi di manifesta irragionevolezza» (sent. n. 142 del 1973); al reato di vilipendio del Governo, dell'Ordine giudiziario e delle Forze armate (art. 290 c.p.), in quanto beni costituzionalmente rilevanti per

«l'essenzialità dei compiti loro affidati» (sent. n. 11 del 1974); al reato di vilipendio della Repubblica e delle Istituzioni costituzionali (art. 290 c.p.) per le medesime ragioni (sent. n. 108 del 1974 e ordd. nn. 183 del 1974 e 169 del 1975); al reato di divulgazione di notizie false, esagerate o tendenziose e utilizzo di altri artifici atti a cagionare un aumento o una diminuzione del prezzo delle merci, ovvero dei valori ammessi nelle liste di borsa o negoziabili nel pubblico mercato (art. 501 c.p.), in quanto l'autore del reato ha «oltre che la consapevolezza del carattere falso, esagerato o tendenzioso delle notizie e la volontà di divulgarle, anche la volontà diretta al fine di cagionare un turbamento del pubblico mercato dei valori o delle merci» e la norma tutela «l'interesse pubblico a che i prezzi di mercato si formino per il naturale giuoco delle forze economiche o per il legittimo intervento delle pubbliche autorità, l'uno e l'altro non dolosamente falsati» (sent. n. 123 del 1976); al reato di istigazione di militari a commettere reati (art. 266 c.p.), ribadendo, con la precedente giurisprudenza, che l'apologia punibile è solo quella «che per le modalità con le quali viene compiuta rivesta carattere di effettiva pericolosità per l'esistenza di beni costituzionalmente protetti e integri comportamento concretamente idoneo a promuovere la commissione di delitti» e che «l'istigazione di militari all'infedeltà o al tradimento (...) in tutte le forme previste dall'art. 266 c.p. (disobbedire alle leggi, violare il giuramento dato o i doveri della disciplina militare o altri doveri inerenti al proprio stato) offende e minaccia un bene cui la Costituzione riconosce un supremo valore o accorda una tutela privilegiata, in conformità di tutte le costituzioni moderne, da qualsiasi ideologia siano ispirate e da qualunque regime politico-sociale siano espresse» (sent. n. 71 del 1978, con riferimento alla sent. n. 16 del 1973); dell'art. 290 c.p. (vilipendio delle Istituzioni costituzionali), applicato anche al Parlamento in seduta comune ancorché esplicitamente non previsto in tale disposizione (inammissibilità della questione, mancando la previa doverosa autorizzazione a procedere) (sent. n. 57 del 1983); dell'art. 5 del d.lgs. 15 novembre 1993, n. 507 (Revisione ed armonizzazione dell'imposta comunale sulla pubblicità e del diritto sulle pubbliche affissioni), in quanto l'enunciato «è formulato in modo tale da escludere dalla soggezione al tributo i messaggi di contenuto politico, ideologico, religioso effettuati senza fine di lucro» (sent. n. 301 del 2000); dell'art. 183 c.p.m.p. (manifestazioni e grida sediziose), contestato dal giudice *a quo* sotto il profilo della assoluta mancanza di determinatezza e tassatività della fattispecie, in quanto, come risulta dalla pregressa giurisprudenza, «il concetto di sedizione corrisponde ad un comportamento che ha, nella comune comprensione ed esperienza, un preciso significato tradizionale generalmente accettato e penalmente rilevante, che implica ribellione, ostilità, eccitazione al sovvertimento nei confronti delle pubbliche istituzioni, così da risultare idoneo in concreto a scuotere e porre in pericolo l'ordine pubblico» (sent. n. 519 del 2000).

La Corte costituzionale ha invece dichiarato l'incostituzionalità: dell'art. 272, comma 2, c.p., che puniva chiunque facesse propaganda per distruggere o deprimere il sentimento nazionale (sent. n. 87 del 1966); dell'art. 507 c.p. (boicottaggio) nella parte relativa all'ipotesi della propaganda «qualora questa non assuma dimensioni tali ne raggiunga un grado d'intensità e di efficacia da risultare di notevole rilievo» (sent.

n. 84 del 1969); degli artt. 553 c.p. e 112 t.u.l.p.s. (pubblico incitamento a pratiche contro la procreazione) (sent. n. 49 del 1971, che supera così la precedente decisione di rigetto di cui alla sent. n. 9 del 1965); dell'art. 112 t.u.l.p.s., nella parte relativa al divieto di pubblicazioni contrarie agli ordinamenti dello Stato o al prestigio delle autorità e lesive del sentimento nazionale (sent. n. 199 del 1972); dell'art. 415 c.p. (istigazione all'odio fra le classi sociali) «nella parte in cui non specifica che tale istigazione deve essere attuata in modo pericoloso per la pubblica tranquillità» (sent. n. 108 del 1974); dell'art. 12 d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 639 (Imposta comunale sulla pubblicità e diritti sulle pubbliche affissioni), «limitatamente alla parte in cui assoggetta ad imposta anche le forme di pubblicità ideologica effettuata con veicoli, a cura diretta degli interessati, senza motivi di lucro»; dell'art. 180, comma 1, c.p.m.p. (presentazione collettiva ad opera di almeno dieci militari o di uno solo previo accordo con gli altri, di una istanza, esposto o reclamo), «in quanto la forma collettiva (e così quella individuale in rappresentanza collettiva che in essa é compresa) é necessaria al fine di dare corpo e voce ai movimenti di opinione concernenti interessi superindividuali» (sent. n. 126 del 1985); dell'art. 5 della legge 24 luglio 1930, n. 1278 (divieto di propaganda dell'emigrazione) in quanto «a ben poco varrebbe riconoscere esplicitamente la libertà d'emigrazione quando non ci si adoperasse a rendere effettivo l'esercizio di tale libertà» (sent. n. 269 del 1986); dell'art. 266 (istigazione di militari a disobbedire alle leggi) «nella parte in cui non prevede che per l'istigazione di militari a commettere un reato militare la pena sia sempre applicata in misura inferiore alla metà della pena stabilita per il reato al quale si riferisce l'istigazione» (sent. n. 139 del 1989); dell'art. 404, comma 1, c.p. (offesa alla religione di Stato mediante vilipendio di cose), in quanto prevede una pena più severa per questo tipo di offesa, conseguentemente parificando la pena di chi offende la religione cattolica mediante vilipendio di cose che formino oggetto di culto, alla pena prevista per chi offende una religione diversa dalla cattolica (sent. n. 329 del 1997); dell'art. 402 c.p. (vilipendio della religione dello Stato), in quanto le «ragioni che giustificavano questa norma nel suo contesto originario sono anche quelle che ne determinano l'incostituzionalità nell'attuale», e cioè il principio costituzionale di laicità (sent. n. 508 del 2000); dell'art. 403 c.p., nella parte in cui prevedeva «per le offese alla religione cattolica mediante vilipendio di chi la professa o di un ministro del culto, la pena della reclusione rispettivamente fino a due anni e da uno a tre anni, anziché la pena diminuita stabilita dall'art. 406 dello stesso codice» (sent. n. 168 del 2005).

Nel complesso si può pertanto ritenere che la Corte costituzionale ha sempre garantito la libertà di manifestazione di puro pensiero - in questo senso vanno lette le decisioni in tema di propaganda -, e ciò anche quando la manifestazione si risolve in apologia di reato purché essa non trascenda in eccitazione al sovvertimento delle istituzioni e non sia quindi mossa dalla finalità di suscitare reazioni violente. D'altra parte la Corte ha accostato il più possibile il reato di apologia al reato di istigazione (sulla cui legittimità vi è un consenso pressoché generale), ritenendo conseguentemente punibile solo chi, blandendo o glorificando l'autore di un determinato delitto, ponga in essere un comportamento concretamente idoneo a

provocare la commissione di delitti. Con la conseguenza che nel nostro ordinamento - non diversamente dalle altre più importanti democrazie liberali - persiste un'ambiguità di fondo, più volte sottolineata da Alfonso Di Giovine, tra la proclamata ampia garanzia costituzionale della libertà di manifestazione e la persistente possibilità (peraltro sporadicamente esercitata e quindi solo latente) di reprimere il dissenso politico o sociale nei casi nei quali esso venga manifestato esaltando le commissioni di delitti.

Ciò che, invece, della surriportata giurisprudenza costituzionale non sembra condivisibile è, in primo luogo, la costante difesa della legittimità dei reati di vilipendio (tranne, da ultimo, le fattispecie incriminatrici connesse al fenomeno religioso, ormai non più giustificabili alla luce del principio di laicità prepotentemente emerso nella giurisprudenza costituzionale).

Pur tenendo presente che la Corte, anche a tal riguardo, ha avvertito che con tale previsione di reato non si puniscono le critiche, ma gli impulsi diretti a determinare una particolare condotta, non può non osservarsi che se, per la Corte, il fondamento costituzionale del doveroso rispetto del prestigio delle istituzioni costituzionali (Presidente della Repubblica, Camere, Governo, Corte costituzionale e ordine giudiziario) e delle forze armate deriva dalla necessità di non pregiudicare i compiti "essenziali" ad esse affidati, sono più che sufficienti, a tal fine, le norme penali poste a tutela dell'onore individuale dei titolari delle relative cariche, mentre dei restanti beni immateriali tutelati col reato di vilipendio (Repubblica, forze di liberazione, bandiera e ogni altro emblema dello Stato), l'unico meritevole di considerazione - con una previsione ben più severa di quella dell'art. 292 c.p. così come modificato dalla legge n. 85 del 2006 - è il vilipendio alla bandiera (e all'inno nazionale). La giustificazione del quale è necessariamente diversa, e va individuata nella tutela di quelli che Rudolf Smend definiva i fattori d'integrazione della comunità politica statale.

In secondo luogo non sembra condivisibile la confusione, presente nella giurisprudenza costituzionale (almeno in quella più risalente), dell'ordine pubblico di polizia con l'«ordine legale su cui poggia la convivenza sociale» ovvero con l'«ordine istituzionale». Mentre quest'ultimo identifica un ordine normativo, quindi «ideale», perché tutela i valori fondamentali dell'ordinamento (così come è normativo e «ideale» l'ordine pubblico internazionale come limite del rinvio a norme di altri ordinamenti: art. 16 legge 31 maggio 199, n. 218), l'ordine pubblico di polizia, in un ordinamento di democrazia liberale nel quale la circolarità del potere è garantita ed effettiva, non può che identificarsi con l'ordine «materiale», e cioè con l'«*ordre dans la rue*»⁸⁹.

d) Disciplina dei mass media. Anche se la Corte, nella sua giurisprudenza in materia radiotelevisiva, non diversamente dalla giurisprudenza in materia di reati d'opinione,

⁸⁹ Per considerazioni in tal senso, mi permetto di rinviare al mio vecchissimo saggio *Il concetto di ordine pubblico nella Costituzione italiana*, in *Arch. giur.*, 1963, vol. CLXV, p. 111 ss.

è stata mossa da preoccupazioni per le c.d. conseguenze «ordinamentali», deve nettamente distinguersi la giurisprudenza degli anni 1960-1987 da quella successiva.

Mentre la giurisprudenza del primo periodo ha dapprima salvaguardato il monopolio radiotelevisivo statale (sent. n. 59 del 1960), poi lo ha legittimato a patto di modificare in senso pluralistico («interno») le modalità del suo esercizio (sent. n. 225 del 1974), quindi ha gradualmente dischiuso le possibilità di pluralismo «esterno» ai ripetitori di programmi esteri (sentenze nn. 225 del 1974 e 231 del 1985), alle emittenti private radiotelevisive via cavo a livello locale (sent. n. 226 del 1974), alle emittenti private via etere a livello locale (sent. n. 202 del 1976) e alle trasmissioni radiotelevisive private verso l'estero (sent. n. 153 del 1987) - e la colpa della disapplicazione di tale pronunce ricade interamente sui vari Governi succedutisi nel tempo e su tutte le forze politiche, esplicitamente ammonite dalla Corte a non legittimare l'emittenza radiotelevisiva privata a livello nazionale prima dell'emanazione di una seria legislazione *antitrust* e ripetutamente sollecitate ad adeguare la situazione di fatto ai principi di diritto (sentenze nn. 148 del 1981, 237 del 1984, 826 del 1988) -, la giurisprudenza del secondo periodo, pur a parole proclamando l'importanza del pluralismo, ha fatto ben poco per renderlo effettivo.

Da un lato, con la sent. n. 826 del 1988, la Corte ha accertato l'incostituzionalità della legislazione transitoria del 1984/1985 - favorevole al duopolio Rai-Fininvest -, ma non l'ha annullata, giustificando il mancato accoglimento con la natura provvisoria di tale legislazione (dal dicembre del 1984!), dall'altro, con le sentenze nn. 420 del 1994 e 466 del 2002, la Corte, pur formalmente dichiarando l'incostituzionalità rispettivamente dell'art. 15, comma 4 della legge 6 agosto 1990, n. 223 (c.d. legge Mammi) e dell'art. 3, comma 7 della legge 31 luglio 1997, n. 249 (c.d. legge Maccanico), spostava nel tempo l'effetto caducatorio previsto dall'art. 136 Cost. appellandosi, anche in queste due occasioni, alla provvisorietà nelle norme dichiarate incostituzionali (dal 1984!!). Con il che il giudice delle leggi, nel conferire...al legislatore il compito di dare attuazione alle sue pronunce fino al 26 agosto 1996 nel primo caso e fino al 31 dicembre 2003 nel secondo, privava entrambe le sue pronunce di accoglimento della possibilità di essere applicate nei giudizi *a quibus*, in palese violazione del diritto di azione e di difesa delle parti che avevano chiesto il rinvio delle questioni alla Corte costituzionale.

Può quindi ritenersi ampiamente giustificata, se non addirittura scontata, la diversità di valutazione dei due indirizzi giurisprudenziali.

Mentre il giudizio favorevole all'indirizzo 1960/1987 consegue dal fatto che la Corte, pur muovendosi con prudenza, ha tenuto nel contempo presenti, in quegli anni, sia le esigenze di stabilità dell'ordinamento, sia la necessità di adeguare il sistema radiotelevisivo alle mutate risorse tecnologiche «aprendo» bensì all'emittenza privata, ma sottolineando nel contempo la previa necessità di «un sistema di garanzie efficace al fine di ostacolare in modo effettivo il realizzarsi di concentrazioni monopolistiche od oligopolistiche non solo nell'ambito delle connessioni fra le varie emittenti, ma anche in quello dei collegamenti tra le imprese operanti nei vari settori dell'informazione incluse quelle pubblicitarie» (sent. n. 148 del 1981), il giudizio

fortemente critico nei confronti delle sentenze nn. 420 del 1994 e 466 del 2002⁹⁰ deriva non solo dalla ricordata inammissibile forzatura del disposto dell'art. 136, comma 1 Cost., ma da ciò, che l'ultrattività delle norme dichiarate incostituzionali non serviva esigenze «ordinamentali», ma solo l'interesse al mero mantenimento dello *status quo* (in entrambi i casi, nel momento della trattazione della causa e dell'emanazione della decisione, il Governo era presieduto dal maggiore azionista del gruppo Fininvest-Mediaset).

Ciò è tanto vero, che nella sent. n. 466 del 2002, la Corte ha esplicitamente riconosciuto che la «descritta situazione di fatto non garantisce (...) l'attuazione del principio del pluralismo informativo esterno, che rappresenta uno degli "imperativi" ineludibili emergenti dalla giurisprudenza costituzionale in materia» e che la «situazione (...) già ritenuta illegittima dalla sentenza n. 420 del 1994» si era nel frattempo «aggravata».

I fatti successivi sono arcinoti⁹¹, ma devono qui essere sintetizzati per rendere comprensibili le osservazioni finali di questo paragrafo.

Ancorché la Corte, nella sent. n. 466 del 2002, avesse dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 7 della legge n. 249 del 1997 «nella parte in cui non prevede la fissazione di un termine finale certo, e non prorogabile, che comunque non oltrepassi il 31 dicembre 2003, entro il quale i programmi, irradiati dalle emittenti eccedenti i limiti di cui al comma 6 dello stesso art. 3, devono essere trasmessi esclusivamente via satellite o via cavo», il Governo presieduto dallo stesso maggiore azionista del gruppo Mediaset adottava il decreto legge 24 dicembre 2003, n. 352 (c.d. decreto «salva-reti») che, col pretesto di dover predisporre una fase amministrativa per la dismissione delle frequenze terrestri, consentiva alle emittenti eccedenti di continuare ad operare oltre il termine «ineludibile» del 31 dicembre 2003.

Il decreto «salva-reti» veniva prontamente convertito in legge e il Parlamento, la cui maggioranza in entrambi i rami era saldamente nelle mani del *Premier*, approvava altresì la legge 3 maggio 2004, n. 112 (c.d. legge Gasparri) disattendendo i rilievi formulati dal Presidente della Repubblica nel messaggio ex art. 74 Cost. del 15 dicembre 2003.

Pur formalmente disciplinando (così il titolo della legge n. 112 del 2004) il passaggio del sistema radiotelevisivo dal sistema in tecnica analogica al sistema in tecnica digitale, la legge Gasparri, nella sostanza, perseguiva piuttosto - e persegue - lo scopo di perpetuare ulteriormente lo *status quo*, e cioè di privilegiare i titolari del c.d. «generale assentimento»⁹² (e cioè tutti gli *incumbents*), in plateale contrasto con quanto disposto nelle direttive comunitarie in materia di comunicazione elettronica

⁹⁰ ...ma va ricordato, che nello stesso 2002, furono emanate due pregevolissime sentenze, la n. 155 in tema di *par condicio* televisiva in periodo elettorale, e la n. 284 sulla peculiarità del servizio pubblico radiotelevisivo.

⁹¹ Ad ogni buon conto, essi sono dettagliatamente ricordati in A. Pace-M. Manetti, *Art. 21. La libertà di manifestazione del proprio pensiero*, in *Commentario della Costituzione* a cura di Gius. Branca e A. Pizzorusso, Zanichelli-Il foro italiano, Bologna-Roma, 2005, p. 616 ss.

⁹² Il generale assentimento, previsto dall'art. 23 della legge n. 112 del 2004, consiste nella generalizzata autorizzazione a proseguire nell'operatività degli impianti, spettante a tutti i soggetti che, «a qualunque titolo», esercitavano, alla data di entrata in vigore della legge, attività di radiodiffusione televisiva in ambito nazionale o locale.

emanate il 7 marzo 2002 – che avrebbero dovuto essere trasposte entro il 18 luglio 2003 –, secondo cui l'assentimento delle radiofrequenze presuppone una procedura pubblica, trasparente e non discriminatoria, svolta in base a criteri obiettivi, trasparenti, non discriminatori e proporzionali.

Di qui la decisione del Consiglio di Stato – davanti al quale pendeva il ricorso di un'impresa che, avendo ottenuto, a seguito di un regolare procedimento in contraddittorio, una concessione radiotelevisiva su scala nazionale, pretendeva dalla p.a. l'assegnazione delle relative radiofrequenze in tecnica analogica – di rimettere alla CGCE, ex art. 234 TCE, la questione circa l'esatta interpretazione di tali norme comunitarie in relazione alla legge Gasparri; e non di sollevare dinanzi alla Corte costituzionale la q.l.c. di questa legge in relazione agli artt. 3, 21, 41 e 136 Cost. Fu ritenuto infatti non improbabile, dati i precedenti, che la Corte avrebbe, per la terza volta (e cioè dopo le sentenze nn. 420 del 1994 e 466 del 2002), trovato un ulteriore espediente per non disporre l'immediato annullamento della normativa impugnata che aveva sostituito quella già dichiarata incostituzionale⁹³.

Con sentenza del 31 gennaio 2008, la Corte di giustizia, in accoglimento della questione pregiudiziale, così statuiva: «L'art. 49 TCE e le norme delle direttive nn. 20, 21 e 77/2002/CE in materia di comunicazione elettronica devono essere interpretate nel senso che esse ostano, in materia di trasmissione televisiva, ad una normativa nazionale che impedisca ad un operatore titolare di concessione di trasmettere in quanto le radiofrequenze sarebbero nella disponibilità di terzi che l'avrebbero ottenute senza il rispetto di criteri obiettivi, trasparenti, non discriminatori e proporzionati»⁹⁴.

Del fatto che sia stata la CGCE a risolvere la questione di legittimità comunitaria e non la Corte costituzionale a risolvere la questione di legittimità costituzionale, la nostra Corte non può certamente menar vanto. Tuttavia, tale vicenda, anche se per via traverse, costituisce una vittoria della Costituzione, perché l'ampliamento delle possibilità di agire e difendersi in giudizio anche dinanzi alle istanze comunitarie costituisce il risultato di una scelta riconducibile all'art. 11 Cost., che una sensibile interpretazione della stessa Corte costituzionale ha reso possibile.

14. Conclusione. La qualità della vita in Italia nell'anno 2008

All'indubbio progressivo rafforzamento delle libertà individuali, di cui vi è testimonianza nelle pagine precedenti, corrisponde un analogo miglioramento della qualità della vita? In altre parole, qual è oggi, a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione, la qualità della vita in Italia?

⁹³ Eppure, proprio la Corte costituzionale, in una precedente sentenza, aveva statuito che «il diritto di ognuno ad avere per qualsiasi controversia un giudice e un giudizio verrebbe a svuotarsi dei suoi contenuti sostanziali se il giudice, il quale dubita della legittimità di una norma che dovrebbe applicare, si veda rispondere dalla autorità giurisdizionale cui è tenuto a rivolgersi, che effettivamente la norma non è valida, ma che tale invalidità non ha effetto nella controversia oggetto del giudizio principale, che dovrebbe quindi essere deciso con l'applicazione di una norma riconosciuta illegittima» (sent. n. 232 del 1989). Il che era stato appunto fatto nelle sentenze nn. 420 del 1994 e 466 del 2002, con un sostanziale diniego di giustizia, tant'è vero che entrambe le sentenze di accoglimento non avevano potuto trovare applicazione nei giudizi *a quibus*.

⁹⁴ CGCE, sez. IV, sent. 31 gennaio 2008, causa C- 380/05, *Centro Europa 7 c. Ministero delle comunicazioni*.

La risposta - e quindi l'individuazione sia delle tensioni che percorrono il Paese sia delle domande sociali più pressanti, almeno così come percepite dall'attuale Governo e dai sindaci delle principali città italiane - emerge da una serie di recentissimi documenti ufficiali dei quali riporterò qui di seguito i punti salienti. Analogamente a quanto fatto in precedenza per i dati legislativi e giurisprudenziali, mi limiterò ad effettuare i soli approfondimenti critici, strettamente necessari, del materiale che verrò esponendo.

Il primo significativo documento è costituito dalla *«Dichiarazione dello stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunità nomadi nel territorio delle regioni Campania, Lazio e Lombardia»*. Essa è stata disposta con d.P.C.M. del 21 maggio 2008, sulla base della considerazione della situazione di «estrema criticità» determinatasi, nel territorio della regione Lombardia, della città di Milano e delle province di Roma e Napoli, «a causa della presenza di numerosi cittadini extracomunitari irregolari e nomadi che si sono stabilmente insediati nelle aree urbane» nonché del fatto che «detti insediamenti, a causa della loro estrema precarietà, hanno determinato una situazione di grave allarme sociale, con possibili gravi ripercussioni in termini di ordine pubblico e sicurezza per le popolazioni locali...».

Così come previsto dall'art. 4 della legge 24 febbraio 1992, n. 225, alla dichiarazione dello stato di emergenza hanno fatto seguito, in data 30 maggio 2008, le relative tre ordinanze dello stesso Presidente del Consiglio: la n. 3676 (Lazio), la n. 3677 (Lombardia) e la n. 3678 (Campania).

Oltre alla nomina dei Commissari delegati, questi tre ulteriori documenti prevedono il monitoraggio dei campi autorizzati e l'individuazione degli insediamenti abusivi; il criticatissimo censimento delle persone, anche minori di età, e dei nuclei familiari presenti nei campi autorizzati e negli insediamenti abusivi, attraverso rilievi segnaletici⁹⁵; l'eventuale adozione di provvedimenti di allontanamento e di espulsione; la programmazione della individuazione di nuovi siti idonei per la realizzazione di campi autorizzati; interventi idonei a ripristinare i livelli minimi delle prestazioni socio-sanitarie ecc.

Il quinto documento è il decreto legge 23 maggio 2008, n. 92 *«recante misure urgenti in materia di sicurezza pubblica»*, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 125.

Il decreto contiene, sia pure con particolare attenzione all'immigrazione clandestina, innanzi tutto modifiche più severe al codice penale e al codice di procedura penale.

Ancorché talune di queste disposizioni relative agli stranieri sollevino perplessità, non si può negare che esse traggono la loro giustificazione "politica" dai numerosi gravi reati (omicidi volontari e colposi, stupri, rapine, furti, commercio e spaccio di droga, *racket* della prostituzione ecc.) ascritti ad extracomunitari, a cittadini rumeni, a "rom" e ad associazioni a delinquere dell'est europeo. Tali fatti, ai

⁹⁵ V. Garante per la protezione dei dati personali, *Relazione per l'anno 2007*, 16 luglio 2008, p. 17. V. anche *supra* il § 6.

quali vanno aggiunti i borseggi da parte di minorenni, l'invasione dei marciapiedi cittadini da parte dei "vu' cumprà", le insistenze, negli incroci stradali, dei "lavavetri" e dei mendicanti "professionali", avevano già da tempo determinato un diffuso disagio e addirittura una situazione di insicurezza pubblica che sono alla base dell'emanazione del citato decreto n. 92, ma alla cui origine vi sono anche i fenomeni di violenza negli stadi e fuori di essi, il bullismo nelle scuole, il razzismo come sintomo di una visione violenta del mondo che prescinde da ogni provocazione.

Importanti, sotto il profilo della rappresentazione dell'attuale qualità della vita, come percepita dal Governo al momento dell'adozione del decreto n. 92 sono soprattutto gli artt. 6 commi 1, 4 e 4 bis, 7 bis commi 1 e 3, e 8.

L'art. 6, dopo aver disposto, tra l'altro, al comma 1, lett. c), che il sindaco provvede «alla vigilanza su tutto quanto possa interessare la sicurezza e l'ordine pubblico, informandone *preventivamente* il prefetto» e che «nell'esercizio delle funzioni di cui al comma 1, concorre ad assicurare anche la cooperazione della polizia locale con le Forze di polizia statali, nell'ambito delle direttive di coordinamento impartite dal Ministro dell'interno-Autorità nazionale di pubblica sicurezza», recita, al comma 4, che «Il sindaco, quale ufficiale del Governo, adotta con atto motivato provvedimenti, anche contingibili e urgenti nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità e la sicurezza urbana. I provvedimenti di cui al presente comma sono preventivamente comunicati al prefetto anche ai fini della predisposizione degli strumenti necessari alla loro attuazione».

Il successivo comma 4 bis aggiunge: «Con decreto del Ministro dell'interno è disciplinato l'ambito di applicazione delle disposizioni di cui ai commi 1 e 4 anche con riferimento alle definizioni relative alla incolumità pubblica e alla sicurezza urbana».

L'art. 7 bis prevede, per la prima volta nella storia dell'Italia repubblicana, il concorso delle Forze armate nel controllo del territorio di qualsiasi parte d'Italia, disponendo, al comma 1, che «un contingente di personale militare appartenente alle Forze armate»⁹⁶ venga «posto a disposizione dei prefetti delle province comprendenti aree metropolitane e comunque aree densamente popolate, ai sensi dell'articolo 13 della legge 1° aprile 1981, n. 121, per servizi di vigilanza a siti e obiettivi sensibili, nonché di perlustrazione e pattuglia in concorso e congiuntamente alle Forze di polizia. Il piano può essere autorizzato per un periodo di sei mesi, rinnovabile per una volta, per un contingente non superiore a 3.000 unità».

Il terzo comma dello stesso art. 7 bis dispone inoltre che «Nell'esecuzione dei servizi di cui al comma 1, il personale delle Forze armate non appartenente all'Arma dei carabinieri agisce con le funzioni di agente di pubblica sicurezza e può procedere alla identificazione e alla immediata perquisizione sul posto di persone e mezzi di trasporto a norma dell'articolo 4 della legge 22 maggio 1975, n. 152, anche al fine di prevenire o impedire comportamenti che possono mettere in pericolo l'incolumità di

⁹⁶ La disposizione così prosegue: «...preferibilmente carabinieri impiegati in compiti militari o comunque volontari delle stesse Forze armate specificatamente addestrati per i compiti da svolgere».

persone o la sicurezza dei luoghi vigilati, con esclusione delle funzioni di polizia giudiziaria»⁹⁷.

Non meno importante è l'art. 8, che consente alla polizia municipale l'accesso al Centro elaborazione dati del Ministero dell'interno, la più importante "banca dati" esistente in Italia.

Ho già sottolineato nel § 5, con riferimento al potere prefettizio di ordinanza, l'inesattezza della tesi secondo la quale tutte le potenzialità eversive dell'art. 2 t.u.l.p.s. sarebbero venute meno con la sent. n. 26 del 1961 della Corte costituzionale. Pur avendo la Corte, nella motivazione di tale sentenza, ripetutamente ribadito, che i provvedimenti prefettizi ex art. 2, soltanto «ove non contrastino con i principi dell'ordinamento, restano legittimamente nella sfera dell'attività spettante agli organi amministrativi», ciò non ha evitato che, in forza dell'art. 2 t.u.l.p.s., venissero adottate ordinanze prefettizie anche patentemente incostituzionali.

Orbene, non solo il cit. art. 6, comma 4 ripete quella formula generica tanto facilmente eludibile; non solo esso non prevede alcun limite o principio idoneo a rispettare la riserva relativa di legge di cui all'art. 23 Cost. con riferimento alla imposizione di obblighi e di divieti di natura personale e patrimoniale⁹⁸, ma il successivo comma 4 bis demanda addirittura ad un decreto del Ministro dell'interno, e cioè ad un provvedimento amministrativo, ciò che la legge e solo la legge potrebbe fare (la disciplina dell'ambito di applicazione del potere di ordinanza). Ed infatti il successivo decreto del Ministro dell'interno del 5 agosto 2008 – sesto e ultimo documento della serie –, mentre all'art. 1 specifica il concetto di incolumità pubblica e sicurezza urbana da tener presenti ai fini dell'applicazione del decreto legge in questione ⁹⁹, all'art. 2 indica la tipologia degli interventi che i sindaci - e non i consigli comunali¹⁰⁰ - possono porre in essere¹⁰¹.

⁹⁷ La disposizione così prosegue: «...Ai fini di identificazione, per completare gli accertamenti e per procedere a tutti gli atti di polizia giudiziaria, il personale delle Forze armate accompagna le persone indicate presso i più vicini uffici o comandi della Polizia di Stato o dell'Arma dei carabinieri. Nei confronti delle persone accompagnate si applicano le disposizioni dell'articolo 349 del codice di procedura penale».

⁹⁸ V. *supra* il § 6.2.

⁹⁹ «Ai fini di cui all'art. 54, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, come sostituito dall'art. 6 del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, convertito, con modificazioni in legge 24 luglio 2008, n. 125, per incolumità pubblica si intende l'integrità fisica della popolazione e per sicurezza urbana un bene pubblico da tutelare attraverso attività poste a difesa, nell'ambito delle comunità locali, del rispetto delle norme che regolano la vita civile, per migliorare le condizioni di vivibilità nei centri urbani, la convivenza civile e la coesione sociale».

¹⁰⁰ Si è infatti sostenuto da V. Italia, *Obiettivo corretto ma si rischia il conflitto tra poteri, ne Il sole-24 ore*, 22 settembre 2008, p. 4, che tale potere normativo avrebbe dovuto essere attribuito ai Consigli comunali, a cui spettano istituzionalmente le attribuzioni normative dei Comuni. È tuttavia evidente che il Governo ha inteso privilegiare, per la maggior rapidità dei possibili interventi (e, forse, anche per una visione "verticista" del potere) l'organo titolare del potere esecutivo comunale, anche perché il sindaco è ufficiale del Governo nell'esercizio di alcune funzioni (alle quali si aggiungono quelle dell'art. 6 cit.).

¹⁰¹ «Ai sensi di quanto disposto dall'art. 1, il sindaco interviene per prevenire e contrastare: a) le situazioni urbane di degrado o di isolamento che favoriscono l'insorgere di fenomeni criminosi, quali lo spaccio di stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione, l'accattonaggio con impiego di minori e disabili e i fenomeni di violenza legati anche all'abuso di alcool; b) le situazioni in cui si verificano comportamenti quali il danneggiamento al patrimonio pubblico e privato o che ne impediscono la fruibilità e determinano lo scadimento della qualità urbana; c) l'incuria, il degrado e l'occupazione abusiva di immobili tali da favorire le situazioni indicate ai punti a) e b); d) le situazioni che

Ancorché il Ministro dell'interno, dopo aver firmato il cit. decreto, abbia suggerito ai sindaci di usare ... la fantasia nel predisporre le ordinanze¹⁰² (dimostrando quindi di ignorare di muoversi su un terreno irto di riserve relative di legge), i sindaci, tranne minime eccezioni, hanno seguito la tipologia degli interventi previsti dall'art. 2 del decreto del 5 agosto, provvedendo a imporre obblighi e divieti finalizzati a prevenire o a contrastare:

a) «le situazioni urbane di degrado o di isolamento che favoriscono l'insorgere di fenomeni criminosi, quali lo spaccio di stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione, l'accattonaggio con impiego di minori e disabili e i fenomeni di violenza legati anche all'abuso di alcool»;

b) «le situazioni in cui si verificano comportamenti quali il danneggiamento al patrimonio pubblico e privato o che ne impediscono la fruibilità e determinano lo scadimento della qualità urbana»;

c) «l'incuria, il degrado e l'occupazione abusiva di immobili tali da favorire le situazioni indicate ai punti a) e b)»;

d) «le situazioni che costituiscono intralcio alla pubblica viabilità o che alterano il decoro urbano, in particolare quelle di abusivismo commerciale e di illecita occupazione di suolo pubblico»;

e) «i comportamenti che, come la prostituzione su strada o l'accattonaggio molesto, possono offendere la pubblica decenza anche per le modalità con cui si manifestano, ovvero turbano gravemente il libero utilizzo degli spazi pubblici o la fruizione cui sono destinati o che rendono difficoltoso o pericoloso l'accesso ad essi».

Gli obiettivi sono condivisibili. Perplessità, sotto il profilo costituzionalistico, possono invece sorgere - come già accennato - trattandosi di materie spesso coperte da riserva relativa di legge ai sensi degli artt. 23, 41 e 42 Cost., se non addirittura sconfinanti nella disciplina della libertà personale, come tale coperta da riserva assoluta di legge ex art. 13 Cost..

Inoltre sarebbero state previste, nelle ordinanze, almeno secondo i sommari cenni riportati dai giornali¹⁰³, discutibili sanzioni pecuniarie per il volantinaggio abusivo (Trieste), per le riunioni di più di tre persone in luogo pubblico (Novara), per chi si fermi a parlare con una prostituta (Roma) (e se l'interlocutore - come si dice facesse William Gladstone, *prime minister* della Regina Victoria - volesse portarla sulla "buona strada"?). Perplessità ulteriori potrebbero poi sorgere, con riferimento al rispetto delle riserve di legge sopra accennate, circa l'entità pecuniaria della sanzioni. A ciò si aggiunga, infine, che i cittadini italiani e, soprattutto, gli stranieri dovranno, d'ora in poi, essere pubblicamente edotti dell'importante novità che non ci si può

costituiscono intralcio alla pubblica viabilità o che alterano il decoro urbano, in particolare quelle di abusivismo commerciale e di illecita occupazione di suolo pubblico; e) i comportamenti che, come la prostituzione su strada o l'accattonaggio molesto, possono offendere la pubblica decenza anche per le modalità con cui si manifestano, ovvero turbano gravemente il libero utilizzo degli spazi pubblici o la fruizione cui sono destinati o che rendono difficoltoso o pericoloso l'accesso ad essi».

¹⁰² G. Trovati, *Le mosse dei sindaci contro il degrado*, ne *Il sole-24 ore*, 22 settembre 2008, p. 5.

¹⁰³ V. la mappa dei provvedimenti dei sindaci delle principali città ne *Il sole-24 ore*, 22 settembre 2008, p. 5.

comportare allo stesso modo in tutto il territorio nazionale e che lo stesso comportamento, mentre in una data città è lecito, in un'altra è sanzionato (o, comunque, sanzionato più severamente).

Termino con una rapida osservazione. In Italia, l'arricchimento delle libertà individuali non è stato accompagnato da un rafforzamento della "sicurezza giuridica". Che non è - come da taluno erroneamente ritenuto - il diritto alla "pubblica sicurezza" (che è una funzione dei pubblici poteri a fronte della quale c'è soltanto un interesse diffuso dei cittadini), ma identifica, secondo la dottrina costituzionalistica tedesca, la «certezza del diritto», dalla quale deriva - vorrei qui aggiungere e sottolineare - non solo la doverosa chiarezza degli enunciati normativi, ma, a ben vedere, anche la legittima aspettativa a che i pubblici poteri rispettino il sistema delle fonti, e quindi non facciano fare ad un Ministro quello che il legislatore dovrebbe fare, quanto meno in linea di principio (v. *supra* in questo stesso paragrafo); che non inseriscano, nelle leggi di conversione, disposizioni disomogenee rispetto al decreto legge firmato dal Presidente della Repubblica; che smettano di «"giocare" con i decreti legge trapiantandone allegramente uno nell'altro»¹⁰⁴; che non autorizzino il Ministro dell'economia a modificare con un atto amministrativo la struttura del bilancio¹⁰⁵; che non commassino in un unico decreto legge ben quindici o più diversi provvedimenti con forza di legge (essendo praticamente impossibile che il requisito della straordinaria necessità ed urgenza sussista nel contempo per tutti e quindici); che sia la legge delega a contenere principi e criteri direttivi dei decreti legislativi e non debbano invece, i principi e i criteri direttivi, essere scoperti *ex post* nella legislazione previgente ...

Per valutare l'attuale effettiva qualità della vita bisogna tener conto anche di questo.

¹⁰⁴ Così R. Zaccaria, *Il Parlamento in ginocchio*, ne *L'unità*, 23 luglio 2008, p. 27.

¹⁰⁵ Così ancora R. Zaccaria, *Il Parlamento in ginocchio*, cit.