

CORTE COSTITUZIONALE

Servizio Studi

Libertà di espressione, pluralismo e democrazia nella più recente giurisprudenza costituzionale e di legittimità

(2020-2025)

*Quaderno predisposto in occasione dell'incontro bilaterale
tra Corte costituzionale italiana e Corte costituzionale bulgara*

Sofia, 16 – 18 giugno 2025

a cura di Gioconda Verrengia
Angela De Giorgio

Maggio 2025

***Libertà di espressione, pluralismo e democrazia nella più
recente giurisprudenza costituzionale e di legittimità***

(2020-2025)

*Quaderno predisposto in occasione dell'incontro bilaterale
tra Corte costituzionale italiana e Corte costituzionale bulgara*

Sofia, 16 – 18 giugno 2025

A cura di Gioconda Verrengia e Angela De Giorgio
Composizione: Mariangela Prestipino

INDICE

I.	GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE	1
	- Ordinanza n. 132 del 2020 (Pres. Cartabia; Red. Viganò)	2
	- Sentenza n. 150 del 2021 (Pres. Coraggio; Red. Viganò)	7
	- Sentenza n. 2 del 2023 (Pres. Sciarra; Red. Viganò)	14
	- Sentenza n. 14 del 2023 (Pres. Sciarra; Red. Patroni Griffi)	20
	- Sentenza n. 170 del 2023 (Pres. Sciarra; Red. Modugno)	23
	- Sentenza n. 104 del 2024 (Pres. Barbera; Red. Patroni Griffi)	33
	- Sentenza n. 194 del 2024 (Pres. Barbera; Red. Patroni Griffi)	39
	- Sentenza n. 44 del 2025 (Pres. Amoroso; Red. Pitruzzella)	44
II.	GIURISPRUDENZA DI LEGITTIMITÀ	61
	- Cassazione penale, Sez. V, Sentenza n. 31263/2020	62
	- Cassazione civile, Sez. Unite, Sentenza n. 22373/2020	68
	- Cassazione civile, Sez. Unite, Sentenza n. 6003/2021	76
	- Cassazione penale, Sez. V, Sentenza n. 17784/2022	82
	- Cassazione penale, Sez. V, Sentenza n. 25759/2022	89
	- Cassazione penale, Sez. V, Sentenza n. 12101/2023	106
	- Cassazione civile, Sez. III, Sentenza n. 24686/2023	111
	- Consiglio di Stato, Sez. I, Parere n. 827/2024	127
	- Consiglio di Stato, Sez. VII, Sentenza n. 5930/2024	137
	- Consiglio di Stato, Sez. VII, Sentenza, n. 10323/2024	142
	- Consiglio di Stato, Sez. V, Sentenza n. 362/2025	163

Giurisprudenza costituzionale

ORDINANZA N. 132/2020

Reati e pene - Diffamazione aggravata, commessa a mezzo stampa e consistente nell'attribuzione di un fatto determinato - Trattamento sanzionatorio - Pena detentiva (congiunta o alternativa a pena pecuniaria) - Denunciata irragionevolezza, violazione del diritto di espressione, anche come enunciato dalla CEDU e interpretato dalla Corte EDU, nonché del principio di offensività e della funzione di prevenzione generale e speciale della pena - Necessità di nuovo bilanciamento tra libertà di manifestazione del pensiero e tutela della reputazione individuale, in particolare con riferimento all'attività giornalistica - Intervento riservato alla discrezionalità del legislatore - Rinvio della decisione all'udienza del 22 giugno 2021, con conseguente sospensione dei giudizi *a quibus*.

REPUBBLICA ITALIANA IN NOME DEL POPOLO ITALIANO LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Marta CARTABIA; Giudici: Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI,
ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 13 della legge 8 febbraio 1948, n. 47 (Disposizioni sulla stampa), e dell'art. 595, terzo comma, del codice penale, promossi dal Tribunale ordinario di Salerno, sezione seconda penale, con ordinanza del 9 aprile 2019 e dal Tribunale ordinario di Bari, sezione prima penale, con ordinanza del 16 aprile 2019, iscritte, rispettivamente, ai numeri 140 e 149 del registro ordinanze 2019 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica numeri 38 e 40, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visti l'atto di costituzione di P. N., nonché gli atti di intervento del Consiglio nazionale dell'ordine dei giornalisti (CNOG) e del Presidente del Consiglio dei ministri;

uditi il Giudice relatore Francesco Viganò e gli avvocati Francesco Paolo Chioccarelli per P. N., Giuseppe Vitiello per il Consiglio nazionale dell'ordine dei giornalisti (CNOG) e gli avvocati dello Stato Maurizio Greco e Salvatore Faraci per il Presidente del Consiglio dei ministri, nell'udienza pubblica del 9 giugno 2020, svolta, ai sensi del decreto della Presidente della Corte del 20 aprile 2020, punto 1), lettere a) e d), in collegamento da remoto, su richiesta degli avvocati Giuseppe Vitiello, Francesco Paolo Chioccarelli, Maurizio Greco e Salvatore Faraci pervenute rispettivamente in data 13, 25 e 29 maggio 2020;

deliberato nella camera di consiglio del 9 giugno 2020.

Considerato in diritto

1.- Con l'ordinanza iscritta al n. 140 del r.o. 2019 il Tribunale ordinario di Salerno, sezione seconda penale, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 21, 25, 27 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 10 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), questioni di legittimità costituzionale dell'art. 595, terzo comma, del codice penale e dell'art. 13 della legge 8 febbraio 1948, n. 47 (Disposizioni sulla stampa) «per le ragioni di cui in motivazione». Dalla motivazione emerge che il rimettente si duole in sostanza della previsione, da parte delle due disposizioni censurate, della pena della reclusione - in via alternativa o cumulativa rispetto alla multa - a carico di chi sia ritenuto responsabile del delitto di diffamazione aggravata dall'uso del mezzo della stampa consistente nell'attribuzione di un fatto determinato.

2.- Con l'ordinanza iscritta al n. 149 del r.o. 2019 il Tribunale ordinario di Bari, sezione prima penale, ha sollevato, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 10 CEDU, questione di legittimità costituzionale dell'art. 13 della legge n. 47 del 1948, in combinato disposto con l'art. 595 cod. pen., «nella parte in cui sanziona il delitto di diffamazione aggravata, commessa a mezzo stampa e consistente nell'attribuzione di un fatto determinato, con la pena cumulativa della reclusione da uno a sei anni e della multa non inferiore a 256 [recte: 258] euro, invece che in via alternativa».

3.- Le due ordinanze sollevano questioni analoghe e meritano pertanto di essere riunite ai fini della decisione.

4.- L'intervento del Consiglio nazionale dell'ordine dei giornalisti (CNOG), già dichiarato ammissibile da questa Corte, in relazione alla causa iscritta al n. 140 del r.o. 2019, con ordinanza n. 37 del 2020, deve ritenersi ammissibile anche in relazione alla causa iscritta al n. 149 del r.o. 2019, come da ordinanza letta in udienza e riportata in calce alla presente pronuncia.

5.- Entrambi i giudici rimettenti lamentano la previsione della pena della reclusione per il delitto di diffamazione commessa a mezzo della stampa e consistente nell'attribuzione di un fatto determinato, ritenendo che tale previsione si ponga in contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 10 CEDU, così come interpretato dalla costante giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.

Secondo l'ordinanza iscritta al n. 140 del r.o. 2019, tale previsione sarebbe altresì incompatibile:

- con gli artt. 3 e 21 Cost., in ragione del carattere «manifestamente irragionevole e totalmente sproporzionato» della previsione della pena detentiva rispetto all'importanza della libertà di manifestazione del pensiero, salvi i casi eccezionali in cui la stessa Corte EDU riconosce legittima tale pena;

- con il principio di necessaria offensività del reato di cui all'art. 25 Cost., dal momento che tale previsione risulterebbe «totalmente sproporzionata, irragionevole e non necessaria rispetto al bene giuridico tutelato dalle norme incriminatrici in questione, ovvero il rispetto della reputazione personale»; nonché

- con il principio della necessaria funzione rieducativa della pena di cui all'art. 27, terzo comma, Cost., «attesa la inidoneità della minacciata sanzione detentiva a garantire il pieno rispetto della funzione generalpreventiva e specialpreventiva della pena stessa».

L'ordinanza iscritta al n. 149 del r.o. 2019 incentra le proprie censure unicamente sul trattamento sanzionatorio previsto dall'art. 13 della legge n. 47 del 1948, che prevede in via cumulativa la pena della reclusione da uno a sei anni e quella della multa non inferiore a 258 euro (e non superiore a 50.000 euro, giusta il disposto dell'art. 24 cod. pen.) per il caso di «diffamazione commessa col mezzo della stampa, consistente nell'attribuzione di un fatto determinato».

L'ordinanza iscritta al n. 140 del r.o. 2019 estende invece le questioni anche all'art. 595, terzo comma, cod. pen., che prevede in via alternativa la pena della reclusione da sei mesi a tre anni o della multa non inferiore a 516 euro (e dunque, ancora, non superiore a 50.000 euro) per il caso di diffamazione recata, tra l'altro, con il mezzo della stampa.

6.- La motivazione di entrambe le ordinanze è impernata su ampi richiami alla giurisprudenza della Corte EDU in materia di libertà di espressione, tutelata dall'art. 10 CEDU e ritenuta di regola violata laddove vengano applicate pene detentive a giornalisti condannati per diffamazione.

6.1.- Tale giurisprudenza risale, in effetti, almeno alla sentenza della grande camera 17 dicembre 2004, Cumpănă e Mazăre contro Romania, nella quale la Corte EDU ha esaminato il ricorso di due giornalisti, condannati per diffamazione in quanto autori di un articolo nel quale accusavano un giudice di essere coinvolto in fatti di corruzione. La Corte EDU ha riconosciuto la legittimità dell'affermazione di responsabilità penale degli imputati, osservando che le gravi accuse rivolte alla vittima fornissero una visione distorta dei fatti e fossero prive di adeguati riscontri fattuali (paragrafo 103); ma ha al contempo ritenuto che l'imposizione nei loro confronti di una pena di sette mesi di reclusione non sospesa, ancorché in concreto non eseguita per effetto di un provvedimento di grazia presidenziale, costituisse una interferenza sproporzionata - e pertanto «non necessaria in una società democratica» ai sensi dell'art. 10, paragrafo 2, CEDU - con il loro diritto alla libertà di espressione, tutelata dal paragrafo 1 del medesimo art. 10 CEDU.

Nella pronuncia indicata, la Corte EDU ha ricordato in proposito (paragrafo 93) il proprio insegnamento secondo cui la stampa svolge l'essenziale ruolo di «cane da guardia» della democrazia (sentenza 27 marzo 1996, Goodwin contro Regno Unito, paragrafo 39), rilevando che «se è vero che gli Stati parte hanno la facoltà, o addirittura il dovere, in forza dei loro obblighi positivi di tutela dell'art. 8 CEDU, di disciplinare l'esercizio della libertà di espressione in modo da assicurare per legge un'adeguata tutela della reputazione delle persone, non devono però farlo in una maniera che indebitamente dissuadi i media dallo svolgimento del loro ruolo di segnalare all'opinione pubblica casi apparenti o supposti di abuso dei pubblici poteri» (paragrafo 113). Il timore di sanzioni detentive produce, secondo la Corte di Strasburgo, un evidente effetto dissuasivo («*chilling effect*») rispetto all'esercizio della libertà di espressione dei giornalisti - in particolare nello svolgimento della loro attività di inchiesta e di pubblicazione dei risultati delle loro indagini - tale da riverberarsi sul giudizio di proporzionalità, e dunque di legittimità alla luce della Convenzione, di tali sanzioni (paragrafo 114).

Pur sottolineando come la scelta delle sanzioni sia in principio riservata ai tribunali nazionali, la Corte EDU ha concluso che «l'imposizione di una pena detentiva per un reato a mezzo stampa è compatibile con la libertà di espressione dei giornalisti, garantita dall'art. 10 della Convenzione, soltanto in circostanze eccezionali, segnatamente quando altri diritti fondamentali siano stati seriamente offesi, come ad esempio nel caso di diffusione di discorsi d'odio (*hate speech*) o di istigazione alla violenza» (paragrafo 115): circostanze certamente non sussistenti nel caso allora esaminato.

6.2.- I principi espressi dalla sentenza Cumpănă sono stati poi costantemente ribaditi dalla Corte EDU nella propria successiva giurisprudenza (*ex multis*, sentenza 6 dicembre 2007, Katrami contro Grecia), anche in due sentenze pronunciate nei confronti dell'Italia, cui i giudici rimettenti fanno puntuale riferimento

(sentenze 24 settembre 2013, Belpietro contro Italia; 7 marzo 2019, Sallusti contro Italia). In tali ultime pronunce - rispetto alle quali risultano ancora pendenti i rispettivi procedimenti di supervisione sull'esecuzione delle sentenze avanti al Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa - la Corte EDU da un lato ha ritenuto legittima l'affermazione di responsabilità penale in capo ai ricorrenti da parte dei giudici italiani, stante la non veridicità e la gravità degli addebiti rivolti alle persone offese, in assenza dei doverosi controlli da parte del giornalista (ovvero del direttore responsabile); ma, dall'altro lato, ha ritenuto sproporzionata l'infrazione nei loro confronti di una pena detentiva, ancorché condizionalmente sospesa ovvero cancellata da un provvedimento di grazia del Presidente della Repubblica.

6.3.- D'altra parte, numerosi documenti degli organi politici del Consiglio d'Europa raccomandano agli Stati membri di rinunciare alle sanzioni detentive per il delitto di diffamazione, allo scopo di tutelare più efficacemente la libertà di espressione dei giornalisti e, correlativamente, il diritto dei cittadini a essere informati.

In particolare, il Comitato dei ministri ha adottato, il 12 febbraio 2004, una Dichiarazione sulla libertà dei dibattiti politici nei media, nella quale ha tra l'altro affermato che risarcimenti e sanzioni pecuniarie per la diffamazione a mezzo stampa devono essere proporzionati alla violazione dei diritti e della reputazione delle persone offese e tenere in considerazione eventuali condotte riparatorie intervenute, e che la pena detentiva non dovrebbe essere applicata, salvo in casi di grave violazione di altri diritti fondamentali, che la rendano strettamente necessaria e proporzionata.

Con la risoluzione 4 ottobre 2007, n. 1577, l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa ha riaffermato il ruolo centrale dell'informazione, pietra angolare di una democrazia, con particolare riferimento alla funzione propulsiva rispetto a dibattiti di interesse pubblico. Essa ha, in particolare, esortato gli Stati contraenti ad abolire la pena detentiva per la diffamazione e a garantire che non sia fatto un uso distorto dei procedimenti penali per diffamazione. Nel contempo, è stata raccomandata la criminalizzazione delle condotte di incitamento alla violenza, all'odio o alla discriminazione.

Nella risoluzione 24 gennaio 2013, n. 1920, sullo stato della libertà dei media in Europa, l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa ha nuovamente stigmatizzato l'uso distorto dei procedimenti penali per fatti di diffamazione. Con specifico riferimento all'Italia, alla luce della condanna di un giornalista a una pena detentiva confermata dalla Corte di cassazione - condanna che ha poi dato origine alla sentenza della Corte EDU Sallusti contro Italia, poc'anzi menzionata - la medesima assemblea ha richiesto alla Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto (Commissione di Venezia) di predisporre un parere sulla conformità della normativa italiana all'art. 10 CEDU. Il relativo parere della Commissione di Venezia (n. 715 del 6-7 dicembre 2013) ha concluso nel senso che la vigente legislazione italiana non sarebbe pienamente in linea con gli standard del Consiglio d'Europa in materia di libertà di espressione, individuando la problematica di maggior rilievo nella previsione della pena detentiva in relazione alla diffamazione a mezzo stampa.

7.- Alla luce di quanto precede, appare necessaria e urgente una complessiva rimeditazione del bilanciamento, attualmente cristallizzato nella normativa oggetto delle odierne censure, tra libertà di manifestazione del pensiero e tutela della reputazione individuale, in particolare con riferimento all'attività giornalistica.

7.1.- La libertà di manifestazione del pensiero costituisce - prima ancora che un diritto proclamato dalla CEDU - un diritto fondamentale riconosciuto come «coessenziale al regime di libertà garantito dalla Costituzione» (sentenza n. 11 del 1968), «pietra angolare dell'ordine democratico» (sentenza n. 84 del 1969), «cardine di democrazia nell'ordinamento generale» (sentenza n. 126 del 1985 e, di recente, sentenza n. 206 del 2019). Né è senza significato che, nella prima sentenza della sua storia, la Corte costituzionale - in risposta a ben trenta ordinanze sollevate da giudici comuni - abbia dichiarato l'illegittimità costituzionale di una disposizione di legge proprio in ragione del suo contrasto con l'art. 21 Cost. (sentenza n. 1 del 1956).

Nell'ambito di questo diritto, la libertà di stampa assume un'importanza peculiare, in ragione del suo ruolo essenziale nel funzionamento del sistema democratico (sentenza n. 1 del 1981), nel quale al diritto del giornalista di informare corrisponde un correlativo "diritto all'informazione" dei cittadini: un diritto quest'ultimo «qualificato in riferimento ai principi fondanti della forma di Stato delineata dalla Costituzione, i quali esigono che la nostra democrazia sia basata su una libera opinione pubblica e sia in grado di svilupparsi attraverso la pari concorrenza di tutti alla formazione della volontà generale», e «caratterizzato dal pluralismo delle fonti cui attingere conoscenze e notizie [...] in modo tale che il cittadino possa essere messo in condizione di compiere le sue valutazioni avendo presenti punti di vista differenti e orientamenti culturali contrastanti (sentenza n. 112 del 1993, richiamata dalla sentenza n. 155 del 2002)» (sentenza n. 206 del 2019).

Non v'è dubbio pertanto che l'attività giornalistica meriti di essere «salvaguardata contro ogni minaccia o coartazione, diretta o indiretta» (sentenza n. 172 del 1972) che possa indebolire la sua vitale funzione nel

sistema democratico, ponendo indebiti ostacoli al legittimo svolgimento del suo ruolo di informare i consociati e di contribuire alla formazione degli orientamenti della pubblica opinione, anche attraverso la critica aspra e polemica delle condotte di chi detenga posizioni di potere.

7.2.- Per altro verso, il legittimo esercizio, da parte della stampa e degli altri media, della libertà di informare e di contribuire alla formazione della pubblica opinione richiede di essere bilanciato con altri interessi e diritti, parimenti di rango costituzionale, che ne segnano i possibili limiti, tanto nell'ottica costituzionale quanto in quella convenzionale.

Fra tali limiti si colloca, in posizione eminente, la reputazione della persona, che costituisce al tempo stesso un diritto inviolabile ai sensi dell'art. 2 Cost. (sentenze n. 37 del 2019, n. 379 del 1996, n. 86 del 1974 e n. 38 del 1973) e una componente essenziale del diritto alla vita privata di cui all'art. 8 CEDU (*ex multis*, Corte EDU, sentenza 6 novembre 2018, Vicent del Campo contro Spagna), che lo Stato ha il preciso obbligo di tutelare anche nei rapporti interprivati (in questo senso la menzionata sentenza Cumpănă della Corte EDU, paragrafo 91), oltre che un diritto espressamente riconosciuto dall'art. 17 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici. Un diritto, altresì, connesso a doppio filo con la stessa dignità della persona (sentenza n. 265 del 2014 e, nella giurisprudenza di legittimità, *ex plurimis* Corte di cassazione, sezione quinta penale, sentenza 28 ottobre 2010, n. 4938), e suscettibile di essere lesa dalla diffusione di addebiti non veritieri o di rilievo esclusivamente privato.

7.3.- Il punto di equilibrio tra la libertà di "informare" e di "formare" la pubblica opinione svolto dalla stampa e dai media, da un lato, e la tutela della reputazione individuale, dall'altro, non può però essere pensato come fisso e immutabile, essendo soggetto a necessari assestamenti, tanto più alla luce della rapida evoluzione della tecnologia e dei mezzi di comunicazione verificatasi negli ultimi decenni.

Il bilanciamento sotteso alle norme del codice penale e in quelle della vigente legge sulla stampa - e in particolare negli artt. 595 cod. pen. e 13 della legge n. 47 del 1948, in questa sede censurati - si impernia sulla previsione, in via rispettivamente alternativa e cumulativa, di pene detentive e pecuniarie laddove il giornalista offenda la reputazione altrui, travalicando i limiti del legittimo esercizio del diritto di cronaca o di critica di cui all'art. 21 Cost.; limiti a loro volta ricostruiti dalla giurisprudenza civile (a partire dalla fondamentale Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenza 18 ottobre 1984, n. 5259) e penale (*ex multis*, Corte di cassazione, sezione quinta penale, sentenza 12 settembre 2007, n. 34432) sulla base dei criteri tradizionali dell'interesse pubblico alla conoscenza della notizia, della verità di essa (ovvero, nel caso di erroneo convincimento del giornalista relativa alla verità della notizia, nell'assenza di colpa nel controllo delle fonti) e della cosiddetta continenza formale.

Un simile bilanciamento è divenuto ormai inadeguato, anche alla luce della copiosa giurisprudenza della Corte EDU poc'anzi rammentata, che al di fuori di ipotesi eccezionali considera sproporzionata l'applicazione di pene detentive, ancorché sospese o in concreto non eseguite, nei confronti di giornalisti che abbiano pur illegittimamente offeso la reputazione altrui. E ciò in funzione dell'esigenza di non dissuadere, per effetto del timore della sanzione privativa della libertà personale, la generalità dei giornalisti dall'esercitare la propria cruciale funzione di controllo sull'operato dei pubblici poteri.

Ciò esige una rimodulazione del bilanciamento sotteso alla disciplina in questa sede censurata, in modo da coniugare le esigenze di garanzia della libertà giornalistica, nel senso ora precisato, con le altrettanto pressanti ragioni di tutela effettiva della reputazione individuale delle vittime di eventuali abusi di quella libertà da parte dei giornalisti; vittime che sono oggi esposte a rischi ancora maggiori che nel passato. Basti pensare, in proposito, agli effetti di rapidissima e duratura amplificazione degli addebiti diffamatori determinata dai social networks e dai motori di ricerca in internet, il cui carattere lesivo per la vittima - in termini di sofferenza psicologica e di concreti pregiudizi alla propria vita privata, familiare, sociale, professionale, politica - e per tutte le persone a essa affettivamente legate risulta grandemente potenziato rispetto a quanto accadeva anche solo in un recente passato.

8.- Un simile, delicato bilanciamento spetta in primo luogo al legislatore, sul quale incombe la responsabilità di individuare complessive strategie sanzionatorie in grado, da un lato, di evitare ogni indebita intimidazione dell'attività giornalistica; e, dall'altro, di assicurare un'adeguata tutela della reputazione individuale contro illegittime - e talvolta maliziose - aggressioni poste in essere nell'esercizio di tale attività. Il legislatore, d'altronde, è meglio in grado di disegnare un equilibrato sistema di tutela dei diritti in gioco, che contempli non solo il ricorso - nei limiti della proporzionalità rispetto alla gravità oggettiva e soggettiva dell'illecito - a sanzioni penali non detentive nonché a rimedi civilistici e in generale riparatori adeguati (come, in primis, l'obbligo di rettifica), ma anche a efficaci misure di carattere disciplinare, rispondendo allo stesso interesse degli ordini giornalistici pretendere, da parte dei propri membri, il rigoroso rispetto degli standard etici che ne garantiscono l'autorevolezza e il prestigio, quali essenziali attori del sistema democratico. In questo

quadro, il legislatore potrà eventualmente sanzionare con la pena detentiva le condotte che, tenuto conto del contesto nazionale, assumano connotati di eccezionale gravità dal punto di vista oggettivo e soggettivo, fra le quali si iscrivono segnatamente quelle in cui la diffamazione implichi una istigazione alla violenza ovvero convogli messaggi d'odio.

Il «compito naturale» di questa Corte è quello di verificare ex post, su sollecitazione dei giudici comuni, la compatibilità delle scelte compiute dal legislatore con la Costituzione (ordinanza n. 207 del 2018) e, mediamente, con gli strumenti internazionali al cui rispetto l'ordinamento si è vincolato, sulla base dei principi elaborati dalla giurisprudenza di questa Corte. Un compito al quale anche in questa occasione questa Corte non può e non intende sottrarsi, ma che - rispetto alle possibilità di intervento di cui dispone il legislatore - sconta necessariamente la limitatezza degli orizzonti del *devolutum* e dei rimedi a sua disposizione, che segnano il confine dei suoi poteri decisorio; con il connesso rischio che, per effetto della stessa pronuncia di illegittimità costituzionale, si creino lacune di tutela effettiva per i controinteressi in gioco, seppur essi stessi di centrale rilievo nell'ottica costituzionale (per analoghe preoccupazioni, si veda ancora l'ordinanza n. 207 del 2018).

Considerato allora che vari progetti di legge in materia di revisione della disciplina della diffamazione a mezzo della stampa risultano allo stato in corso di esame avanti alle Camere, questa Corte ritiene opportuno, in uno spirito di leale collaborazione istituzionale e nel rispetto dei limiti delle proprie attribuzioni, rinviare la decisione delle questioni ora sottoposte a una successiva udienza, in modo da consentire al legislatore di approvare nel frattempo una nuova disciplina in linea con i principi costituzionali e convenzionali sopra illustrati.

Rimarranno nel frattempo sospesi anche i giudizi *a quibus*. Negli altri giudizi, spetterà ai giudici valutare se eventuali questioni di legittimità costituzionale delle disposizioni in esame analoghe a quelle in questa sede prospettate debbano parimenti essere considerate rilevanti e non manifestamente infondate alla luce dei principi sopra enunciati, così da evitare, nelle more del giudizio di costituzionalità, l'applicazione delle disposizioni censurate (sentenza n. 242 del 2019 e ordinanza n. 207 del 2018).

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

rinvia all'udienza pubblica del 22 giugno 2021 la trattazione delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Tribunale ordinario di Salerno, sezione seconda penale, e dal Tribunale ordinario di Bari, sezione prima penale, con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 giugno 2020.

SENTENZA N. 150/2021

Reati e pene - Diffamazione a mezzo stampa aggravata dall'attribuzione di un fatto determinato - Trattamento sanzionatorio - Pena detentiva, congiunta a pena pecuniaria - Violazione del principio della libertà di espressione enunciato dalla CEDU, come interpretato dalla Corte EDU e del diritto di manifestare il proprio pensiero - Illegittimità costituzionale - Necessità di una complessiva riforma della disciplina vigente.

Reati e pene - Diffamazione commessa attraverso trasmissioni consistenti nell'attribuzione di un fatto determinato - Applicazione delle sanzioni previste da norma dichiarata costituzionalmente illegittima - Illegittimità costituzionale in via consequenziale.

Reati e pene - Diffamazione aggravata perché recata col mezzo della stampa o con qualsiasi altro mezzo di pubblicità, ovvero in atto pubblico - Trattamento sanzionatorio - Pena detentiva alternativa a pena pecuniaria - Denunciata violazione del principio della libertà di espressione enunciato dalla CEDU, come interpretato dalla Corte EDU e del diritto di manifestare il proprio pensiero - Non fondatezza della questione, nei sensi di cui in motivazione.

Reati e pene - Diffamazione aggravata perché recata col mezzo della stampa o con qualsiasi altro mezzo di pubblicità, ovvero in atto pubblico - Trattamento sanzionatorio - Pena detentiva alternativa a pena pecuniaria - Denunciata violazione del principio di rieducazione della pena - Non fondatezza della questione.

Reati e pene - Diffamazione aggravata perché recata col mezzo della stampa o con qualsiasi altro mezzo di pubblicità, ovvero in atto pubblico - Trattamento sanzionatorio - Pena detentiva alternativa a pena pecuniaria - Denunciata violazione del principio di offensività - Manifesta infondatezza della questione.

REPUBBLICA ITALIANA IN NOME DEL POPOLO ITALIANO LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giancarlo CORAGGIO; Giudici: Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO,
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 13 della legge 8 febbraio 1948, n. 47 (Disposizioni sulla stampa), e dell'art. 595, terzo comma, del codice penale, promossi dal Tribunale ordinario di Salerno, sezione seconda penale, con ordinanza del 9 aprile 2019 e dal Tribunale ordinario di Bari, sezione prima penale, con ordinanza del 16 aprile 2019, iscritte, rispettivamente, ai numeri 140 e 149 del registro ordinanze 2019 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica, numeri 38 e 40, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione di P. N., nonché gli atti di intervento del Consiglio nazionale dell'ordine dei giornalisti (CNOG) e del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 22 giugno 2021 il Giudice relatore Francesco Viganò;

uditi gli avvocati Francesco Paolo Chioccarelli per P. N. e Giuseppe Vitiello per il CNOG, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 18 maggio 2021, e gli avvocati dello Stato Maurizio Greco e Salvatore Faraci per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 22 giugno 2021.

Considerato in diritto

1.- Con l'ordinanza iscritta al n. 140 del r.o. 2019 il Tribunale ordinario di Salerno, sezione seconda penale, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 21, 25, 27 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 10 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), questioni di legittimità costituzionale dell'art. 595, terzo comma, del codice penale e dell'art. 13 della legge 8 febbraio 1948, n. 47 (Disposizioni sulla stampa).

Con l'ordinanza iscritta al n. 149 del r.o. 2019 il Tribunale ordinario di Bari, sezione prima penale, ha sollevato, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 10 CEDU, questione di legittimità costituzionale dell'art. 13 della legge n. 47 del 1948, «in combinato disposto» con l'art. 595 cod.

pen., «nella parte in cui sanziona il delitto di diffamazione aggravata, commessa a mezzo stampa e consistente nell'attribuzione di un fatto determinato, con la pena cumulativa della reclusione da uno a sei anni e della multa non inferiore a 256 [recte: 258] euro, invece che in via alternativa». Dal tenore dell'ordinanza di remissione risulta peraltro che l'art. 595 cod. pen. è menzionato al mero fine di individuare la fattispecie incriminatrice su cui si innesta la speciale circostanza aggravante prevista all'art. 13 della legge n. 47 del 1948, sulla quale soltanto si appuntano le censure del giudice a quo.

I due giudizi, che sollevano questioni analoghe, sono già stati riuniti ai fini della decisione con l'ordinanza n. 132 del 2020 di questa Corte, di cui si è detto nel Ritenuto in fatto.

Esse pongono, in estrema sintesi, il quesito se sia compatibile con la Costituzione, anche alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, la previsione di pene detentive per il delitto di diffamazione commesso a mezzo della stampa. E ciò con riguardo all'art. 13 della legge n. 47 del 1948, che commina la reclusione in via cumulativa rispetto alla pena pecuniaria, allorché la diffamazione a mezzo stampa consista nell'attribuzione di un fatto determinato; nonché - per ciò che concerne la questione posta dal Tribunale di Salerno - con riguardo anche all'art. 595, terzo comma, cod. pen., che prevede la reclusione in via meramente alternativa rispetto alla pena pecuniaria per il caso di diffamazione col mezzo della stampa o con qualsiasi altro mezzo di pubblicità, ovvero in atto pubblico.

2.- Con l'ordinanza n. 132 del 2020, questa Corte ha già formulato una serie di valutazioni in ordine al *thema decidendum*, le quali debbono in questa sede essere integralmente confermate, e alle quali si salda, in consecuzione logica, l'odierna decisione (per il medesimo rilievo, sentenza n. 242 del 2019 rispetto all'ordinanza n. 207 del 2018).

3.- Le questioni sono ammissibili.

3.1.- Rispetto alle questioni sollevate dal Tribunale di Salerno, occorre osservare quanto segue.

3.1.1.- Non è anzitutto fondata l'eccezione di insufficiente motivazione sulla loro rilevanza, formulata dall'Avvocatura generale dello Stato.

Per quanto stringata, la descrizione dei fatti contestati agli imputati (nelle rispettive qualità di autore dell'articolo e di direttore responsabile del quotidiano) compiuta nell'ordinanza di remissione è sufficiente a comprendere che essi consistono nella diffusione di una notizia lesiva dell'altrui reputazione, consistente in uno specifico addebito successivamente smentito dalle indagini penali compiute dalla competente Direzione distrettuale antimafia. I fatti così descritti certamente corrispondono alla figura legale del delitto di diffamazione, aggravato ai sensi dell'art. 13 della legge n. 47 del 1948 in quanto compiuto a mezzo della stampa e consistente nell'attribuzione di un fatto determinato.

La rilevanza delle questioni prospettate sussiste, tuttavia, anche rispetto all'aggravante di cui all'art. 595, terzo comma, cod. pen., che punisce, tra l'altro, la diffamazione compiuta a mezzo della stampa. Per quanto tale aggravante sia destinata, nell'attuale quadro normativo, ad essere assorbita in quella di cui all'art. 13 della legge n. 47 del 1948, che si pone rispetto ad essa quale *lex specialis*, l'auspicato accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale formulate dal rimettente rispetto a quest'ultima disposizione renderebbe nuovamente applicabile, nel caso di specie, l'aggravante generale di cui all'art. 595, terzo comma, cod. pen., in concorso con quella prevista dal secondo comma, che prevede un inasprimento di pena in ogni ipotesi in cui la diffamazione consista nell'attribuzione di un fatto determinato; con conseguente applicazione, ai fini della commisurazione della pena, dell'art. 63, quarto comma, cod. pen. Donde la rilevanza - in via condizionata all'accoglimento delle questioni sollevate sull'art. 13 della legge n. 47 del 1948 - anche delle questioni sollevate in relazione all'art. 595, terzo comma, cod. pen.

3.1.2.- Né merita accoglimento l'eccezione, parimenti formulata dall'Avvocatura generale dello Stato, relativa all'oscurità del *petitum* formulato dalla medesima ordinanza del Tribunale di Salerno.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, «l'ordinanza di remissione delle questioni di legittimità costituzionale non necessariamente deve concludersi con un dispositivo recante altresì un *petitum*, essendo sufficiente che dal tenore complessivo della motivazione emerga[no] con chiarezza il contenuto ed il verso delle censure» (sentenza n. 123 del 2021 e, in precedenza, sentenze n. 176 del 2019 e n. 175 del 2018). Nel caso ora all'esame, il dispositivo dell'ordinanza di remissione rinvia espressamente alle «ragioni di cui in motivazione»; e dalla motivazione si evince come il rimettente non solleciti in alcun luogo - come invece ipotizzato dall'Avvocatura generale dello Stato - una «pronuncia manipolativa sulle pene previste», né una «pronuncia additiva in ordine alla delimitazione delle condotte che esse sanzionano»; bensì denunci l'incompatibilità tout court con i parametri costituzionali e convenzionali evocati di entrambe le disposizioni censurate, che comminano una pena detentiva per il delitto di diffamazione anche al di fuori dei casi eccezionali in cui tale pena potrebbe essere giustificata.

Il *petitum* dell'ordinanza è, pertanto, interpretabile come diretto alla radicale ablazione di entrambe le disposizioni sottoposte all'esame di questa Corte.

3.1.3.- Priva di pregio è anche l'ulteriore eccezione, svolta dall'Avvocatura generale dello Stato, secondo cui l'eventuale accoglimento delle questioni formulate dal Tribunale di Salerno a proposito dell'art. 13 della legge n. 47 del 1948 non eliminerebbe i profili di denunciata illegittimità costituzionale, dal momento che la pena detentiva resterebbe comunque prevista dall'art. 595 cod. pen.

Come appena sottolineato, infatti, il rimettente - del tutto coerentemente - estende le questioni anche all'art. 595, terzo comma, cod. pen., che diverrebbe applicabile laddove fosse dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 13 della legge n. 47 del 1948, censurato in prima battuta.

3.1.4.- L'Avvocatura generale dello Stato ha infine eccepito l'inammissibilità delle questioni sollevate dal medesimo Tribunale in ragione dell'omessa sperimentazione, da parte del rimettente, di un'interpretazione costituzionalmente orientata delle disposizioni censurate.

Nemmeno tale eccezione è fondata.

In effetti, il giudice a quo espressamente esclude di potere interpretare le disposizioni censurate nel senso dell'applicazione della pena detentiva «esclusivamente alle condotte diffamatorie a mezzo stampa che rivestano i caratteri dell'eccezionalità», poiché tale interpretazione contrasterebbe, a suo avviso, con i principi di tassatività e determinatezza della fattispecie penale, nonché di soggezione del giudice alla legge, i quali impedirebbero al giudice di «integrare la norma incriminatrice di questo ulteriore requisito». Quanto poi, in particolare, all'art. 595, terzo comma, cod. pen., che prevede la reclusione soltanto in via alternativa, il rimettente sottolinea come a suo giudizio già la stessa previsione astratta della pena detentiva - e dunque la sua comminazione legislativa - limiti eccessivamente il diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero, a prescindere dunque dalla decisione del giudice di applicarla o meno nel caso concreto.

Se e in che misura queste valutazioni siano condivisibili, attiene al merito, e non all'ammissibilità delle questioni: a quest'ultimo fine è infatti sufficiente - in base alla ormai costante giurisprudenza di questa Corte - che il giudice abbia esplorato, e consapevolmente scartato, la possibilità di una interpretazione conforme alla Costituzione (ex multis, sentenze n. 32 del 2021, n. 32 del 2020, n. 189 del 2019).

3.2.- Per quanto riguarda invece l'ordinanza del Tribunale di Bari, occorre rilevare quanto segue.

3.2.1.- Non è fondata, nemmeno in questo caso, l'eccezione sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato relativa al difetto di motivazione sulla rilevanza della questione.

Il giudice a quo chiarisce infatti che, impregiudicata ogni valutazione circa la sussistenza della responsabilità dell'imputato, il fatto di cui quest'ultimo è accusato consiste nell'aver consentito, nella propria qualità di direttore di un quotidiano, la pubblicazione di un articolo in cui si attribuiva alla persona offesa un fatto determinato (la cessione di droga a un atleta), nonostante l'intervenuta assoluzione della stessa persona offesa da ogni addebito con sentenza passata in giudicato. Tanto basta per considerare applicabile nel giudizio principale l'art. 13 della legge n. 47 del 1948, che costituisce in questo caso l'unico oggetto delle censure del rimettente.

3.2.2.- Nemmeno può predicarsi, contrariamente all'avviso espresso dall'Avvocatura generale dello Stato, che il *petitum* formulato dal rimettente sia oscuro. In questo secondo giudizio, anzi, il *petitum* è espressamente formulato nel dispositivo, e mira univocamente alla modificazione dell'attuale quadro sanzionatorio dell'art. 13 della legge n. 47 del 1948, imperniato sulla previsione cumulativa di una pena detentiva e di una pena pecuniaria, in modo tale da rendere alternative le due pene.

3.2.3.- Ictu oculi infondata è anche l'eccezione secondo cui l'accoglimento del *petitum* non eliminerebbe il vizio di illegittimità costituzionale lamentato. Il rimettente, infatti, ritiene che il vizio risieda nell'indefettibilità dell'applicazione della sanzione detentiva, che verrebbe per l'appunto eliminata ove il quadro sanzionatorio fosse modificato nel senso dell'alternatività tra le due pene: ciò che consentirebbe al giudice di evitare di dover irrogare la reclusione, al di fuori dei casi eccezionali in cui tale sanzione sarebbe consentita anche secondo il diritto convenzionale.

3.2.4.- Infine, nemmeno in questo caso è possibile rimproverare al giudice a quo l'omessa sperimentazione di una interpretazione conforme. Il rimettente, infatti, esclude espressamente, con motivazione particolarmente estesa, di poter interpretare la disposizione censurata in modo tale da evitare l'applicazione della pena detentiva nelle ipotesi in cui tale pena risulterebbe in contrasto con la giurisprudenza della Corte EDU. Ciò è sufficiente, come poc'anzi osservato, ai fini della rilevanza della questione proposta.

4.- Le questioni sollevate dal Tribunale di Salerno sull'art. 13 della legge n. 47 del 1948, in riferimento agli artt. 21 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 10 CEDU, sono fondate.

4.1.- Come già rilevato, la disposizione censurata prevede una circostanza aggravante per il delitto di diffamazione, integrata nel caso in cui la condotta sia commessa col mezzo della stampa e consista

nell'attribuzione di un fatto determinato. Essa costituisce *lex specialis* rispetto alle due aggravanti previste dall'art. 595 cod. pen., secondo e terzo comma, che prevedono cornici sanzionatorie autonome e più gravi rispetto a quelle stabilite dal primo comma, rispettivamente nel caso in cui l'offesa all'altrui reputazione consista nell'attribuzione di un fatto determinato e in quello in cui l'offesa sia recata col mezzo della stampa o con qualsiasi altro mezzo di pubblicità, ovvero in atto pubblico.

La pena prevista dall'art. 13 della legge n. 47 del 1948 è quella della reclusione da uno a sei anni e della multa non inferiore a euro 258. Le due pene - detentiva e pecuniaria - sono dunque previste in via cumulativa, il giudice essendo tenuto ad applicarle indefettibilmente entrambe; e ciò a meno che non sussistano, nel caso concreto, circostanze attenuanti giudicate prevalenti o, almeno, equivalenti all'aggravante in esame.

4.2.- Proprio l'indefettibilità dell'applicazione della pena detentiva, in tutte le ipotesi nelle quali non sussistano - o non possano essere considerate almeno equivalenti - circostanze attenuanti, rende la disposizione censurata incompatibile con il diritto a manifestare il proprio pensiero, riconosciuto tanto dall'art. 21 Cost., quanto dall'art. 10 CEDU.

Come già rilevato da questa Corte nella ordinanza n. 132 del 2020, una simile necessaria irrogazione della sanzione detentiva (indipendentemente poi dalla possibilità di una sua sospensione condizionale, o di una sua sostituzione con misure alternative alla detenzione rispetto al singolo condannato) è divenuta ormai incompatibile con l'esigenza di «non dissuadere, per effetto del timore della sanzione privativa della libertà personale, la generalità dei giornalisti dall'esercitare la propria cruciale funzione di controllo sull'operato dei pubblici poteri»: esigenza sulla quale ha particolarmente insistito la Corte EDU nella propria copiosa giurisprudenza rammentata nella stessa ordinanza, ma che anche questa Corte condivide.

Per quanto, come si dirà meglio infra (punto 5.3.), la sanzione detentiva non possa ritenersi sempre costituzionalmente illegittima nei casi più gravi di diffamazione, la sua necessaria inflizione, prevista dalla disposizione censurata in tutte le ipotesi da essa previste - che abbracciano, in pratica, la quasi totalità delle diffamazioni commesse a mezzo della stampa, periodica e non -, conduce necessariamente a esiti incompatibili con le esigenze di tutela della libertà di manifestazione del pensiero, e in particolare con quella sua specifica declinazione costituita dalla libertà di stampa, già definita «pietra angolare dell'ordine democratico» da una risalente pronuncia di questa Corte (sentenza n. 84 del 1969).

E ciò anche in considerazione del diritto vivente, che - come parimenti rammentato nell'ordinanza n. 132 del 2020 - condiziona l'operatività della causa di giustificazione del diritto di cronaca nella sua forma putativa (art. 59, quarto comma, cod. pen.) al requisito dell'assenza di colpa nel controllo delle fonti: ammettendo conseguentemente la responsabilità del giornalista per il delitto di diffamazione anche nell'ipotesi in cui egli abbia confidato, seppur per un errore evitabile, nella verità del fatto attribuito alla persona offesa.

4.3.- Dal momento che la funzione della disposizione censurata è unicamente quella di inasprire il trattamento sanzionatorio previsto in via generale dall'art. 595 cod. pen. in termini che non sono compatibili con l'art. 21 Cost., oltre che con l'art. 10 CEDU, essa deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima nella sua interezza, nei termini auspicati dal ricorrente. Tale dichiarazione non crea, del resto, alcun vuoto di tutela al diritto alla reputazione individuale contro le offese arrecate a mezzo della stampa, diritto che continua a essere protetto dal combinato disposto del secondo e del terzo comma dello stesso art. 595 cod. pen., il cui alveo applicativo si riespanderà in seguito alla presente pronuncia.

4.4.- Restano assorbiti gli ulteriori profili di censura evocati dal rimettente a proposito della medesima disposizione.

5.- La dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 13 della legge n. 47 del 1948, in accoglimento delle censure formulate dal Tribunale di Salerno, rende superfluo l'esame della questione formulata dal Tribunale di Bari sulla medesima disposizione, mirante a sostituire il regime di cumulatività di reclusione e multa previsto dalla disposizione medesima con un regime di alternatività tra le due sanzioni.

6.- Le questioni sollevate dallo stesso Tribunale di Salerno sull'art. 595, terzo comma, cod. pen. in riferimento agli artt. 3, 21 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 10 CEDU, devono invece essere dichiarate non fondate nei termini di seguito precisati.

6.1.- L'art. 595, terzo comma, cod. pen. configura - come già rammentato - una circostanza aggravante del delitto di diffamazione, integrata allorché l'offesa sia recata col mezzo della stampa o con qualsiasi altro mezzo di pubblicità, ovvero in atto pubblico. La pena prevista è quella della reclusione da sei mesi a tre anni ovvero della multa non inferiore a 516 euro.

6.2.- La previsione in via, questa volta, soltanto alternativa della pena detentiva da parte della norma censurata non può ritenersi di per sé in contrasto con la libertà di manifestazione del pensiero, tutelata dagli artt. 21 Cost. e 10 CEDU.

Come rammentato nell'ordinanza n. 132 del 2020, se è vero che la libertà di espressione - in particolare sub specie di diritto di cronaca e di critica esercitato dai giornalisti - costituisce pietra angolare di ogni ordinamento democratico, non è men vero che la reputazione individuale è del pari un diritto inviolabile, strettamente legato alla stessa dignità della persona.

Aggressioni illegittime a tale diritto compiute attraverso la stampa, o attraverso gli altri mezzi di pubblicità cui si riferisce l'art. 595, terzo comma, cod. pen. - la radio, la televisione, le testate giornalistiche online e gli altri siti internet, i social media, e così via -, possono incidere grandemente sulla vita privata, familiare, sociale, professionale, politica delle vittime. E tali danni sono suscettibili, oggi, di essere enormemente amplificati proprio dai moderni mezzi di comunicazione, che rendono agevolmente reperibili per chiunque, anche a distanza di molti anni, tutti gli addebiti diffamatori associati al nome della vittima. Questi pregiudizi debbono essere prevenuti dall'ordinamento con strumenti idonei, necessari e proporzionati, nel quadro di un indispensabile bilanciamento con le contrapposte esigenze di tutela della libertà di manifestazione del pensiero, e del diritto di cronaca e di critica in particolare.

Tra questi strumenti non può in assoluto escludersi la sanzione detentiva, sempre che la sua applicazione sia circondata da cautele idonee a schermare il rischio di indebita intimidazione esercitato su chi svolge la professione giornalistica.

Si deve infatti ritenere che l'inflizione di una pena detentiva in caso di diffamazione compiuta a mezzo della stampa o di altro mezzo di pubblicità non sia di per sé incompatibile con le ragioni di tutela della libertà di manifestazione del pensiero nei casi in cui la diffamazione si caratterizzi per la sua eccezionale gravità (così la stessa Corte EDU, grande camera, sentenza 17 dicembre 2004, Cumpănă e Mazăre contro Romania, paragrafo 115; nonché sentenze 5 novembre 2020, Balaskas contro Grecia, paragrafo 61; 11 febbraio 2020, Atamanchuk contro Russia, paragrafo 67; 7 marzo 2019, Sallusti contro Italia, paragrafo 59; 24 settembre 2013, Belpietro contro Italia, paragrafo 53; 6 dicembre 2007, Katrami contro Grecia, paragrafo 39). La Corte di Strasburgo ritiene integrate simili ipotesi eccezionali in particolare con riferimento ai discorsi d'odio e all'istigazione alla violenza, che possono nel caso concreto connotare anche contenuti di carattere diffamatorio; ma casi egualmente eccezionali, tali da giustificare l'inflizione di sanzioni detentive, potrebbero ad esempio essere anche rappresentati da campagne di disinformazione condotte attraverso la stampa, internet o i social media, caratterizzate dalla diffusione di addebiti gravemente lesivi della reputazione della vittima, e compiute nella consapevolezza da parte dei loro autori della - oggettiva e dimostrabile - falsità degli addebiti stessi.

Chi ponga in essere simili condotte - eserciti o meno la professione giornalistica - certo non svolge la funzione di "cane da guardia" della democrazia, che si attua paradigmaticamente tramite la ricerca e la pubblicazione di verità "scomode"; ma, all'opposto, crea un pericolo per la democrazia, combattendo l'avversario mediante la menzogna, utilizzata come strumento per screditare la sua persona agli occhi della pubblica opinione. Con prevedibili conseguenze distorsive anche rispetto agli esiti delle stesse libere competizioni elettorali.

Se circoscritta a casi come quelli appena ipotizzati, la previsione astratta e la concreta applicazione di sanzioni detentive non possono, ragionevolmente, produrre effetti di indebita intimidazione nei confronti dell'esercizio della professione giornalistica, e della sua essenziale funzione per la società democratica. Al di fuori di quei casi eccezionali, del resto assai lontani dall'ethos della professione giornalistica, la prospettiva del carcere resterà esclusa per il giornalista, così come per chiunque altro che abbia manifestato attraverso la stampa o altri mezzi di pubblicità la propria opinione; restando aperta soltanto la possibilità che siano applicate pene diverse dalla reclusione, nonché rimedi e sanzioni civili o disciplinari, in tutte le ordinarie ipotesi in cui la condotta lesiva della reputazione altrui abbia ecceduto dai limiti del legittimo esercizio del diritto di cronaca o di critica.

6.3.- La disposizione ora all'esame - l'art. 595, terzo comma, cod. pen. - deve essere interpretata in maniera conforme a tali premesse.

Il potere discrezionale che essa attribuisce al giudice nella scelta tra reclusione (da sei mesi a tre anni) e multa (non inferiore a 516 euro) deve certo essere esercitato tenendo conto dei criteri di commisurazione della pena indicati nell'art. 133 cod. pen., ma anche - e ancor prima - delle indicazioni derivanti dalla Costituzione e dalla CEDU secondo le coordinate interpretative fornite da questa Corte e dalla Corte EDU; e ciò anche al fine di evitare la pronuncia di condanne penali, che potrebbero successivamente dar luogo a una responsabilità internazionale dello Stato italiano per violazioni della Convenzione (per la sottolineatura del dovere «di evitare violazioni della CEDU» in capo agli stessi giudici comuni, nel quadro dei loro compiti di applicazione delle norme, si veda la sentenza n. 68 del 2017, Considerato in diritto, punto 7.).

Ne consegue che il giudice penale dovrà optare per l'ipotesi della reclusione soltanto nei casi di eccezionale gravità del fatto, dal punto di vista oggettivo e soggettivo, rispetto ai quali la pena detentiva risulti

proporzionata, secondo i principi poc'anzi declinati; mentre dovrà limitarsi all'applicazione della multa, opportunamente graduata secondo la concreta gravità del fatto, in tutte le altre ipotesi.

Questa lettura, del resto, è stata già fatta propria dalla più recente giurisprudenza di legittimità, nel quadro di un'interpretazione che dichiaratamente si ispira alla giurisprudenza pertinente della Corte EDU e all'ordinanza n. 132 del 2020 di questa Corte (Corte di cassazione, sezione quinta penale, sentenza 9 luglio 2020, n. 26509), e che si estende anche agli autori di diffamazioni aggravate ai sensi dell'art. 595, terzo comma, cod. pen. i quali non esercitano attività giornalistica in senso stretto (Corte di cassazione, sezione quinta penale, sentenza 17 febbraio 2021, n. 13993; sezione quinta penale, sentenza 15 gennaio 2021, n. 13060).

Così interpretata, la disposizione censurata risulta conforme tanto all'art. 21, quanto all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 10 CEDU.

6.4.- Tale interpretazione consente di escludere anche il contrasto della disposizione censurata con l'art. 3 Cost., che il rimettente prospetta sulla base dei medesimi argomenti che sostengono l'allegata violazione degli artt. 21 e 117, primo comma, Cost.

7.- Manifestamente infondata è invece la questione, sollevata dallo stesso Tribunale di Salerno, avente ad oggetto l'art. 595, terzo comma, cod. pen., in riferimento all'art. 25 Cost.

Il rimettente opina che il carattere sproporzionato, irragionevole e non necessario della sanzione detentiva rispetto al bene giuridico tutelato violerebbe il principio di offensività, ricavabile appunto dall'art. 25 Cost.

In senso contrario, deve tuttavia rilevarsi che la diffamazione è, per quanto sopra argomentato, delitto tutt'altro che inoffensivo, essendo posto a tutela di un diritto fondamentale, quale la reputazione della persona, di primario rilievo nell'ordinamento costituzionale; mentre il carattere proporzionato o sproporzionato della sanzione comminata dal legislatore per un fatto comunque offensivo deve piuttosto essere vagliato sotto il profilo della sua compatibilità con altri parametri costituzionali, tra cui segnatamente la libertà di manifestazione del pensiero, secondo le cadenze poc'anzi illustrate.

8.- Non fondato appare infine anche il dubbio di legittimità costituzionale sollevato dal Tribunale di Salerno sulla compatibilità della medesima disposizione con l'art. 27, terzo comma, Cost.

Il giudice a quo non censura qui la sproporzione della pena detentiva rispetto alla gravità del reato, bensì l'«inidoneità della minacciata sanzione detentiva a garantire il pieno rispetto della funzione generalpreventiva e specialpreventiva della pena stessa». Il rimettente assume dunque in premessa la contrarietà alla CEDU della pena detentiva nelle ipotesi di diffamazione a mezzo stampa, e dunque la sua non irrogabilità in concreto; dal che deriverebbe la radicale inefficacia della sua comminatoria edittale rispetto agli scopi preventivi della pena, tra cui - parrebbe di intendere - la finalità rieducativa menzionata nell'art. 27, terzo comma, Cost.

Mai tuttavia, nella giurisprudenza di questa Corte, la necessaria finalità rieducativa della pena è stata utilizzata a sostegno di dichiarazioni di illegittimità costituzionale miranti a censurare l'ineffettività di comminatorie edittali rispetto agli stessi scopi preventivi della pena, in considerazione della inapplicabilità della pena in essa prevista. L'art. 27, terzo comma, Cost. è piuttosto pertinente nel quadro di censure miranti a denunciare il carattere manifestamente sproporzionato della pena prevista dal legislatore rispetto alla gravità del fatto di reato; ma che la cornice edittale prevista dall'art. 595, terzo comma, cod. pen. sia manifestamente sproporzionata si è già avuto poc'anzi modo di escludere, nei limiti appena precisati.

9.- Ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), deve essere dichiarata in via consequenziale l'illegittimità costituzionale dell'art. 30, comma 4, della legge 6 agosto 1990, n. 223 (Disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato), il quale prevede che «[n]el caso di reati di diffamazione commessi attraverso trasmissioni consistenti nell'attribuzione di un fatto determinato, si applicano ai soggetti di cui al comma 1 le sanzioni previste dall'art. 13 della legge 8 febbraio 1948, n. 47», dichiarato costituzionalmente illegittimo dalla presente pronuncia.

Resterà anche in questo caso applicabile la disciplina prevista dall'art. 595, terzo comma, cod. pen. nei termini sopra indicati.

10.- La presente decisione, pur riaffermando l'esigenza che l'ordinamento si faccia carico della tutela effettiva della reputazione in quanto diritto fondamentale della persona, non implica che il legislatore debba ritenersi costituzionalmente vincolato a mantenere anche per il futuro una sanzione detentiva per i casi più gravi di diffamazione (in senso analogo, in relazione al contiguo diritto fondamentale all'onore, sentenza n. 37 del 2019).

Resta però attuale la necessità, già sottolineata da questa Corte con l'ordinanza n. 132 del 2020, di una complessiva riforma della disciplina vigente, allo scopo di «individuare complessive strategie sanzionatorie in grado, da un lato, di evitare ogni indebita intimidazione dell'attività giornalistica; e, dall'altro, di assicurare un'adequata tutela della reputazione individuale contro illegittime - e talvolta maliziose - aggressioni poste in essere nell'esercizio di tale attività».

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 13 della legge 8 febbraio 1948, n. 47 (Disposizioni sulla stampa);

2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), dell'art. 30, comma 4, della legge 6 agosto 1990, n. 223 (Disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato);

3) *dichiara* non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 595, terzo comma, del codice penale, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 21 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 10 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), dal Tribunale ordinario di Salerno, sezione seconda penale, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

4) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 595, terzo comma, cod. pen., sollevata, in riferimento all'art. 27, terzo comma, Cost., dal Tribunale di Salerno, sezione seconda penale, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

5) *dichiara* manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 595, terzo comma, cod. pen., sollevata, in riferimento all'art. 25 Cost., dal Tribunale di Salerno, sezione seconda penale, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 giugno 2021.

SENTENZA N. 2/2023

Misure di prevenzione - Misure di prevenzione personali applicate dal questore - Avviso orale c.d. rafforzato - Possibilità di imporre il divieto di possedere o utilizzare il telefono cellulare, quale apparato di comunicazione radiotrasmittente - Violazione della riserva di giurisdizione e di legge a tutela dell'inviolabilità della libertà di comunicazione - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

Misure di prevenzione - Misure di prevenzione personali applicate dal questore - Avviso orale c.d. rafforzato - Possibilità di imporre il divieto di possedere o utilizzare il telefono cellulare, quale apparato di comunicazione radiotrasmittente - Sanzioni in caso di mancata osservanza - Denunciata irragionevolezza e violazione della riserva di giurisdizione a tutela dell'inviolabilità della libertà e la segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione - Inammissibilità della questione.

REPUBBLICA ITALIANA IN NOME DEL POPOLO ITALIANO LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Silvana SCIARRA; Giudici: Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 4, e 76 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136), promossi complessivamente dal Tribunale ordinario di Sassari, sezione penale, con ordinanza dell'11 marzo 2021, e dalla Corte di cassazione, sezione quinta penale, con ordinanza del 16 dicembre 2021, iscritte, rispettivamente, al n. 164 del registro ordinanze 2021 e al n. 73 del registro ordinanze 2022 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica, prima serie speciale, n. 43 dell'anno 2021 e n. 26 dell'anno 2022.

Visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 19 ottobre 2022 il giudice relatore Nicolò Zanon;

deliberato nella camera di consiglio del 20 dicembre 2022.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale ordinario di Sassari, sezione penale, dubita, in riferimento agli artt. 3 e 15 Cost., della legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 4, del d.lgs. n. 159 del 2011, nella parte in cui prevede che il questore, nell'adottare la misura di prevenzione dell'avviso orale cosiddetto "rafforzato" nei confronti di persone definitivamente condannate per delitti non colposi, possa vietare loro di possedere o utilizzare «qualsiasi apparato di comunicazione radiotrasmittente», e perciò anche telefoni cellulari, in quanto ricompresi in tale ultima definizione.

Il giudice a quo include nella censura anche l'art. 76, comma 2, del medesimo codice antimafia, che punisce con la reclusione e la multa la trasgressione ai divieti di cui alla disposizione prima descritta.

Premesso che la disponibilità di un telefono cellulare costituirebbe oggi presupposto indispensabile per poter effettivamente esercitare la libertà di comunicare, ritiene il rimettente che le due norme censurate consentano limitazioni a tale libertà, non già per atto motivato dell'autorità giudiziaria, come richiede l'art. 15 Cost., bensì direttamente tramite una decisione dell'autorità amministrativa, in violazione quindi della riserva di giurisdizione prevista dall'evocata disposizione costituzionale. Inoltre, in lesione congiunta degli artt. 3 e 15 Cost., proprio la circostanza che l'avviso orale "rafforzato" non sia adottato dall'autorità giudiziaria - nell'ambito di un procedimento assistito dalle garanzie del contraddittorio, idoneo a consentire una modulazione degli effetti del divieto in base alle esigenze del caso concreto - comporterebbe un sacrificio sproporzionato della libertà di comunicazione rispetto alla contrapposta esigenza di prevenzione dei reati.

Infine, quale ulteriore ed autonoma violazione dell'art. 3 Cost., il giudice a quo ritiene che i destinatari del divieto del questore di possedere e usare telefoni cellulari siano trattati in modo ingiustamente peggiore rispetto a coloro che sono raggiunti dalle misure di prevenzione personali applicate dall'autorità giudiziaria ai sensi dell'art. 4 cod. antimafia: mentre, in questo secondo caso, l'autorità giudiziaria può inibire la frequentazione di specifiche categorie di persone (ma non impedire ogni relazione sociale) e può vietare l'accesso a determinati luoghi d'incontro (ma non a tutti), i destinatari dell'avviso orale "rafforzato" per decisione

amministrativa subirebbero, invece, una limitazione generalizzata e indiscriminata di tutte le loro comunicazioni con terzi. E ciò avverrebbe, aggiunge il rimettente, con riferimento a soggetti che presenterebbero caratteristiche di pericolosità inferiori rispetto a quelli interessati dalle misure di cui all'art. 4 cod. antimafia.

2.- Anche la Corte di cassazione, sezione quinta penale, censura l'art. 3, comma 4, cod. antimafia, nella parte in cui prevede che il questore - nell'adottare la misura di prevenzione dell'avviso orale "rafforzato" - possa vietare il possesso e l'utilizzo di qualsiasi apparato di comunicazione radiotrasmittente, e quindi anche dei telefoni cellulari, sottolineando che, tramite il divieto in questione, sarebbe anche possibile vietare l'accesso ad internet.

La disposizione violerebbe innanzitutto l'art. 15 Cost., poiché l'attribuzione all'autorità amministrativa del potere di proibire il possesso o l'utilizzo di strumenti essenziali per comunicare si porrebbe in contrasto con la previsione della riserva di giurisdizione contemplata dal parametro costituzionale evocato. Inoltre, la circostanza che la norma censurata consenta un siffatto divieto senza un limite minimo e massimo di durata vanificherebbe la stessa tutela offerta dalla riserva di legge contenuta nell'art. 15 Cost., in base al quale apposite «garanzie» devono accompagnare l'atto motivato dell'autorità giudiziaria. Allo stesso modo, in lesione anche dell'art. 3 Cost., nel consentire che l'accesso a strumenti essenziali per esercitare la libertà di comunicare e di manifestare il proprio pensiero possa essere impedito senza limiti di tempo, la disposizione censurata permetterebbe restrizioni non proporzionate a tali libertà fondamentali.

Inoltre, sempre sul presupposto che il divieto del questore possa riguardare anche l'accesso a internet, l'ordinanza di rimessione sottolinea ampiamente come la norma censurata comporti l'impossibilità di disporre, senza limiti di durata, di strumenti essenziali non solo per comunicare, ma anche per ricevere informazioni. Del resto, possesso e uso di qualsiasi apparato di comunicazione radiotrasmittente rientrerebbero non solo nella sfera di applicazione dell'art. 15 Cost., in quanto norma costituzionale posta a tutela della libertà di comunicare, ma anche dell'art. 21 Cost., quale disposizione che tutela la libertà di espressione, anche nella sua «dimensione passiva» di «libertà di ricevere informazioni».

L'ordinanza segnala come la tutela della libertà di espressione rivestirebbe un'importanza centrale per la democraticità dell'ordinamento, «costituendo un diritto al contempo individuale e sociale». Garantire l'accesso alla rete, da questo punto di vista, sarebbe un compito di cui lo Stato risulterebbe investito, anche sulla base del principio di eguaglianza sostanziale, espresso dall'art. 3, secondo comma, Cost.

A fronte di tutto ciò, proprio in violazione degli artt. 3, secondo comma, e 21 Cost., la disposizione censurata consentirebbe invece che aspetti fondamentali della libertà di manifestazione del pensiero siano ristretti senza limiti di tempo, in frontale contrasto con il «diritto sociale» ad un comportamento delle autorità pubbliche che dovrebbe invece essere volto a favorire la libera circolazione delle idee e la formazione di un'opinione pubblica consapevole.

Infine, l'art. 3, comma 4, cod. antimafia violerebbe l'art. 117, primo comma, Cost. in relazione agli artt. 8 e 10 CEDU.

Sottolineando, sulla scorta della giurisprudenza della Corte EDU, l'importanza della possibilità di accedere alla rete internet ai fini del rispetto dell'art. 10 CEDU, e considerando che l'ambito di applicazione dell'art. 8 CEDU comprende certamente anche le conversazioni telefoniche e i messaggi di posta elettronica, il giudice a quo sostiene che l'avviso orale rafforzato dal divieto di possedere e utilizzare il telefono cellulare - pur perseguendo uno scopo legittimo, ovvero la «prevenzione dei reati» - non poggerebbe su una sufficiente base legale, risultando la qualità della legge nazionale non idonea a soddisfare lo standard di prevedibilità ed accessibilità elaborato dalla Corte di Strasburgo, proprio a causa della mancata previsione della durata della misura.

3.- Le due ordinanze di rimessione hanno in comune una delle due disposizioni censurate, con riferimento a parametri costituzionali in parte coincidenti, sotto profili largamente comuni, e con argomentazioni sovrapponibili. Ponendo, pertanto, analoghe questioni di legittimità costituzionale, i due giudizi vanno riuniti e decisi con un'unica pronuncia.

4.- Le questioni di legittimità costituzionale riguardano in particolare l'istituto dell'avviso orale cosiddetto "rafforzato".

Mentre l'avviso orale cosiddetto "semplice" comporta unicamente l'invito rivolto ai soggetti di cui all'art. 1 cod. antimafia a tenere una condotta conforme alla legge (art. 3, commi 1 e 2, cod. antimafia), il comma 4, oggetto delle odierne censure, attribuisce al questore anche il potere di inibire alla persona attinta da avviso orale il possesso o l'uso, in tutto o in parte, di determinati mezzi e strumenti. La misura di prevenzione in questione è adottabile sul presupposto che si tratti di «persone che risultino definitivamente condannate per delitti non colposi» (comma 4); il questore può inoltre colpire con le medesime interdizioni i soggetti sottoposti

a sorveglianza speciale, anche in questo caso quando definitivamente condannati per delitti non colposi (comma 5).

La trasgressione dei divieti contenuti nell'avviso orale "rafforzato" è presidiata dalla previsione di una sanzione penale. L'art. 76, comma 2, cod. antimafia prescrive, infatti, che chiunque violi il divieto di cui all'art. 3, commi 4 e 5, «è punito con la reclusione da uno a tre anni e con la multa da euro 1.549 a euro 5.164».

5.- L'ordinanza del Tribunale di Sassari (r.o. n. 164 del 2021) include nelle proprie censure anche il menzionato art. 76, comma 2, cod. antimafia. In effetti, il giudice a quo riferisce di doversi pronunciare sulla responsabilità penale di un imputato del reato previsto e punito proprio dal citato art. 76, comma 2, per essere stato colto in possesso di un telefono cellulare, e ritiene dunque di coinvolgere la norma incriminatrice nelle proprie doglianze. Tuttavia, in riferimento a questa disposizione, l'ordinanza è priva di qualunque argomentazione, ciò che rende inammissibile la relativa questione di legittimità costituzionale (ex multis, di recente, sentenze n. 263, n. 256 e n. 128 del 2022).

Questa preliminare delimitazione dell'oggetto non ha conseguenze sull'ammissibilità della questione riferita, dal medesimo rimettente, all'art. 3, comma 4, cod. antimafia, ovvero alla disposizione che fonda il divieto del questore. La giurisprudenza di legittimità e di merito è infatti costante nell'ammettere che il giudice penale, pronunciandosi sulla sussistenza degli elementi costitutivi del reato di cui al citato art. 76, comma 2, esercita incidentalmente un sindacato sulla legittimità dell'ordine del questore di cui all'art. 3, comma 4, cod. antimafia, dal cui esito deriva, in caso di illegittimità, il proscioglimento dell'imputato (di recente Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenze 17 settembre-24 novembre 2021, n. 43301, e 27 maggio-2 settembre 2021, n. 32667).

Inoltre, fuga ogni dubbio sulla rilevanza della presente questione, la circostanza per cui la dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione che dà fondamento al potere dell'autorità pubblica di adottare la misura di prevenzione, la cui inosservanza è oggetto di accertamento nel giudizio principale, vale a «porre nel nulla» la misura medesima (sentenza n. 109 del 1983; in senso analogo, sentenza n. 126 del 1983).

6.- Entrambe le ordinanze di remissione intendono censurare unicamente il potere del questore di vietare possesso e uso di apparati di comunicazione radiotrasmittente, non già degli altri mezzi e strumenti elencati dall'art. 3, comma 4, cod. antimafia (sul presupposto, del tutto corretto, che il questore possa separatamente decidere il divieto di alcuni soltanto tra i mezzi ed oggetti elencati dalla disposizione citata). Ciò vale anche per l'ordinanza di remissione della Corte di cassazione: se è vero che il dispositivo di quest'ultima, testualmente, coinvolge nelle censure di legittimità costituzionale l'intero comma 4, tuttavia la motivazione fuga ogni dubbio in proposito, riferendosi unicamente all'inibizione di possesso e uso di un telefono mobile, in quanto ritenuto apparato di comunicazione radiotrasmittente.

La costante giurisprudenza di questa Corte - secondo cui l'oggetto del giudizio costituzionale deve essere appunto individuato interpretando il dispositivo dell'ordinanza di remissione alla luce della sua motivazione (ex multis, di recente, sentenze n. 149 e n. 148 del 2022) - consente, perciò, di correttamente delimitare, nei termini testé riferiti, il *thema decidendum*.

7.- Tutto ciò posto, le censure da scrutinare nel merito presuppongono innanzitutto una ricognizione del significato dell'espressione «qualsiasi apparato di comunicazione radiotrasmittente», contenuto nell'art. 3, comma 4, cod. antimafia.

Entrambe le ordinanze accolgono l'interpretazione affermata nella giurisprudenza di legittimità, secondo cui tale espressione è idonea a includere nel proprio orizzonte di senso i telefoni mobili o cellulari, e proprio su questa base formulano le descritte censure di violazione degli artt. 3 e 15 Cost.

Una simile interpretazione, consolidatasi nella forma del diritto vivente, ha da tempo condotto a superare i dubbi relativi alla portata della disposizione censurata.

Tra i vari mezzi e strumenti di cui il questore può vietare il possesso o l'utilizzo, «in tutto o in parte», ai soggetti che si trovino nelle condizioni previste dallo stesso art. 3 cod. antimafia, gli apparati di comunicazione radiotrasmittente risultano enunciati per primi dal comma censurato. Il loro inserimento tra i possibili oggetti di un avviso orale del questore risale alla legge n. 128 del 2001. L'elenco originario, trasfuso in seguito nel d.lgs. n. 159 del 2011 (dopo esser stato ulteriormente integrato ad opera dell'art. 3 della legge n. 94 del 2009), poneva gli apparati ricordati accanto a «radar e visori notturni, indumenti e accessori per la protezione balistica individuale, mezzi di trasporto blindati o modificati al fine di aumentarne la potenza o la capacità offensiva, ovvero comunque predisposti al fine di sottrarsi ai controlli di polizia, nonché programmi informatici ed altri strumenti di cifratura o crittazione di conversazioni e messaggi».

Si tratta, all'evidenza, di un catalogo di strumenti di uso non comune, quasi di natura eccezionale, il cui impiego parrebbe indicativo della volontà di compiere specifiche attività delittuose offensive o difensive (per sottrarsi ai controlli delle forze dell'ordine), anche mediante l'uso o l'esibizione della forza.

Un'interpretazione più coerente con tale contesto normativo e con la ratio legis avrebbe potuto allora suggerire che gli specifici apparati di comunicazione radiotrasmittente oggetto di divieto del questore possono essere soltanto quelli, anch'essi di uso non comune, univocamente e abitualmente destinati ad un determinato scopo criminoso, e tali anche da evidenziare una specifica volontà di usare la tecnologia per danneggiare le indagini di polizia o sfuggire ai relativi controlli.

I lavori preparatori della legge n. 128 del 2001 (seduta del 24 gennaio 2001 della Camera dei deputati), per parte loro, mostrano la presenza di un emendamento al testo legislativo, non approvato, che al divieto relativo, in generale, agli apparati di comunicazione radiotrasmittente affiancava proprio la previsione di un distinto e specifico divieto relativo agli apparati di telefonia mobile, sul presupposto, quindi, che questi ultimi non fossero ricompresi tra i primi. La circostanza non è irrilevante e tuttavia resta ambiguo il significato della mancata approvazione dell'emendamento, non emergendo con chiarezza se ciò suoni conferma della voluntas legis di escludere i telefoni mobili dal novero degli apparati radiotrasmittenti, oppure se sia stata ritenuta superflua la menzione esplicita dei telefoni cellulari, accanto ad una definizione già di per sé generica e onnicomprensiva («qualsiasi» apparato di comunicazione radiotrasmittente).

Sotto un ulteriore profilo, potrebbe essere oggetto di dubbi il significato di senso comune trasmesso dalla locuzione “apparati di comunicazione radiotrasmittente”, sia nel 2001, all'epoca dell'approvazione della disposizione censurata, sia, a maggior ragione, nell'epoca attuale. Non sembra impossibile sostenere, infatti, che, già nel 2001 (quando i telefoni cellulari non costituivano più una rarità), la locuzione “apparato di comunicazione radiotrasmittente” esibisse - ed esibisca ancor più oggi, considerata l'universale diffusione dei telefoni mobili - un significato di senso comune evocatore di apparati ben diversi dai telefoni cellulari (come i walkie-talkie e simili).

Fatto sta che, superando del tutto i dubbi e le possibili diverse letture della disposizione, la giurisprudenza di legittimità - a partire da Corte di cassazione, sezione feriale, sentenza 1° settembre-1° ottobre 2009, n. 38514, seguita da almeno altre sei pronunce (Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenze 24 febbraio-2 aprile 2021, n. 127793, 22 settembre-14 ottobre 2020, n. 28551, 26 febbraio-17 giugno 2019, n. 26628, 11 settembre 2018-7 gennaio 2019, n. 314 e 3 dicembre 2013-3 luglio 2014, n. 28796; sezione settima penale, ordinanza 18 ottobre 2018-7 gennaio 2019, n. 294) e con un'indiretta conferma da parte delle Sezioni unite civili, sentenza 2 maggio 2014, n. 9560, sia pur nella diversa materia delle tasse su concessioni governative - ha stabilito con nettezza che il telefono cellulare rientra a pieno titolo nella nozione di apparato di comunicazione radiotrasmittente. Questa interpretazione è basata, da un lato, su un criterio testuale, che eliminerebbe ogni incertezza sull'intenzione del legislatore derivante dall'analisi dei lavori preparatori, ed è, dall'altro, aderente al significato strettamente tecnico dell'espressione “apparato di comunicazione radiotrasmittente”, escludendo il rilievo di un eventuale significato di senso comune non coincidente, in ipotesi, con quello tecnico: per apparato di comunicazione radiotrasmittente si deve intendere qualsiasi apparecchio in grado di inviare onde radio e di trasmetterle, o ad un altro apparato analogo, o ad un impianto in grado di riceverle.

Da questo punto di vista, afferma la citata sentenza Cass. n. 38514 del 2009, seguita dai menzionati arresti in senso conforme, «il telefono cellulare è un apparecchio radiotrasmittente o radoricevente per la comunicazione in radiotelefonica, collegato alla rete telefonica di terra tramite centrali di smistamento denominate stazioni radio base».

8.- La premessa interpretativa da cui muovono entrambe le ordinanze di rimessione è dunque fedele alla costante lettura fornita dalla descritta giurisprudenza di legittimità, che costituisce ormai, come ricordato, diritto vivente. Ciò fugge ogni dubbio quanto all'ammissibilità delle questioni sollevate. Esse vanno perciò decise assumendo che l'art. 3, comma 4, cod. antimafia, nella parte in cui si riferisce a «qualsiasi apparato di comunicazione radiotrasmittente», consenta al questore di vietare il possesso e l'uso anche di telefoni cellulari.

9.- Sulla base di questa premessa, le questioni sono fondate, per violazione dell'art. 15 Cost.

La Costituzione tutela la libertà (e la segretezza) della corrispondenza, che all'epoca costituiva l'archetipo di riferimento, ma estende la garanzia ad ogni forma di comunicazione, aprendo così il testo costituzionale alla possibile emersione di nuovi mezzi e forme della comunicazione riservata. Al tempo stesso, in termini generali, le regole attinenti al mezzo che, per comunicare, venga di volta in volta utilizzato sono cosa in sé diversa dalla disciplina relativa al diritto fondamentale ora in esame: anzi, sempre in termini generali, ben può dirsi che limitazioni relative all'uso di un determinato mezzo o strumento non necessariamente si convertono in restrizioni al diritto fondamentale che l'impiego di quel mezzo o strumento consenta, per avventura, di soddisfare.

Esiste tuttavia un limite, superato il quale la disciplina che incide sul mezzo - in ragione del particolare rilievo che questo riveste a livello relazionale e sociale - finisce per penetrare all'interno del nucleo essenziale del diritto, determinando evidenti ricadute restrittive sulla libertà tutelata dalla Costituzione. Esattamente

questo accade, in forza di ciò che l'art. 3, comma 4, cod. antimafia consente di fare al questore, oltretutto in una materia, quella delle misure di prevenzione, di particolare delicatezza, perché finalizzata a consentire forme di controllo, per il futuro, sulla pericolosità sociale di un determinato soggetto, ma non deputate alla punizione per ciò che questi ha compiuto nel passato (di recente, sentenza n. 180 del 2022). Le esigenze di prevenzione ben possono giustificare incisive misure restrittive, quali quelle che il questore può assumere sulla base dell'art. 3, comma 4, cod. antimafia, ma non possono che assoggettarsi all'evocato imperativo costituzionale.

È difficile pensare che il divieto di possesso e uso di un telefono mobile - considerata l'universale diffusione attuale di questo strumento, in ogni ambito della vita lavorativa, familiare e personale - non si traduca in un limite alla libertà di comunicare, «spazio vitale che circonda la persona» (sentenze n. 81 del 1993 e n. 366 del 1991), in quanto attinente alla sua dimensione sociale e relazionale. Da questo punto di vista, il telefono cellulare ha assunto un ruolo non paragonabile a quello degli altri strumenti evocati dai rimettenti. Rivelerebbe, inoltre, un senso d'irrealtà l'obiezione per cui la libertà di comunicare, privata del telefono mobile, ben potrebbe ancora oggi essere soddisfatta attraverso mezzi diversi, come gli apparati di telefonia fissa.

L'art. 15 Cost. definisce la libertà di comunicazione come inviolabile. Questa Corte ha stabilito, in particolare, che tale qualificazione implica che il contenuto essenziale della libertà non può subire restrizioni, se non in ragione della necessità di soddisfare un interesse pubblico costituzionalmente rilevante, «sempreché l'intervento limitativo posto in essere sia strettamente necessario alla tutela di quell'interesse e sia rispettata la duplice garanzia che la disciplina prevista risponda ai requisiti propri della riserva assoluta di legge e la misura limitativa sia disposta con atto motivato dell'autorità giudiziaria» (ancora sentenza n. 366 del 1991; nello stesso senso, sentenza n. 81 del 1993).

Le esigenze di prevenzione e difesa sociale ben possono giustificare, si è detto, misure restrittive, e queste possono incidere anche su diritti fondamentali. Ma, proprio ove ciò accada, le garanzie costituzionali reclamano osservanza. Nel caso della disposizione censurata ciò non avviene: la misura limitativa non è disposta con atto motivato dell'autorità giudiziaria, bensì, direttamente, dall'autorità amministrativa, cui è attribuito perciò un potere autonomo e discrezionale, senza nemmeno la necessità di successiva comunicazione all'autorità giudiziaria (per un'analogia fattispecie, pure oggetto di pronuncia di illegittimità costituzionale, sentenza n. 100 del 1968).

Questa Corte, sin dal primo anno della propria attività, non ha esitato a dichiarare l'illegittimità costituzionale di disposizioni di legge contenenti misure di prevenzione, assunte su decisione dell'autorità amministrativa, che avevano effetti restrittivi sulla libertà personale, in violazione della riserva di giurisdizione costituzionalmente prescritta (sentenza n. 2 del 1956, sull'ordine di rimpatrio con traduzione ordinata dal questore; sentenza n. 11 del 1956, in tema di cosiddetta ammonizione del questore, a causa di una sorta di «degradazione giuridica» cui era sottoposto l'individuo in virtù del provvedimento dell'autorità di polizia; entrambe le pronunce sono riprese, di recente, dalla sentenza n. 24 del 2019).

Nella giurisprudenza costituzionale, è già stato inoltre chiarito il significato sostanziale, e non puramente formale, dell'intervento dell'autorità giudiziaria, in presenza di misure di prevenzione che comportino restrizioni rispetto a diritti fondamentali assistiti da riserva di giurisdizione. Il vaglio dell'autorità giurisdizionale risulta infatti associato alla garanzia del contraddittorio, alla possibile contestazione dei presupposti applicativi della misura, della sua eccessività e sproporzione, e, in ultima analisi, consente il pieno dispiegarsi allo stesso diritto di difesa (sentenze n. 113 del 1975 e n. 68 del 1964; si vedano, inoltre, le sentenze n. 177 del 1980 e n. 53 del 1968).

Analogamente a quanto questa Corte ha già stabilito con riguardo a misure di prevenzione restrittive della libertà personale, va dunque affermato che anche la legittimità costituzionale delle misure di prevenzione limitative della libertà protetta dall'art. 15 Cost. è «necessariamente subordinata all'osservanza del principio di legalità e alla esistenza della garanzia giurisdizionale (sentenza n. 11 del 1956). Si tratta di due requisiti ugualmente essenziali ed intimamente connessi, perché la mancanza dell'uno vanifica l'altro rendendolo meramente illusorio» (sentenza n. 177 del 1980).

In un caso (sentenza n. 419 del 1994, pronunciata in riferimento alla misura di prevenzione del cosiddetto «soggiorno cautelare», che poteva essere disposto dal procuratore nazionale antimafia, in presenza di indici di pericolosità di reati associativi di stampo mafioso di particolare allarme sociale), la sentenza d'accoglimento, fondata sulla natura non giurisdizionale dell'organo chiamato ad adottare la misura limitativa della libertà personale, ha avuto cura di precisare l'ininfluenza, ai fini del rispetto della riserva di giurisdizione, dell'eventuale previsione di un riesame del giudice, su iniziativa dell'interessato. Già in quell'occasione, fu osservata la natura meramente eventuale di questo vaglio, attivabile su impulso del destinatario della misura.

Ciò va ribadito nell'odierna questione: quel che conta, ai fini del rispetto della riserva di giurisdizione costituzionalmente imposta, è la titolarità del potere di decidere, direttamente e definitivamente, la misura stessa. Se tale potere è conferito ad un'autorità non giudiziaria, nessun riferimento ad una «fattispecie a formazione progressiva», sulla base della previsione di un eventuale, successivo intervento del giudice, può emendare il vizio di legittimità costituzionale.

Da questo punto di vista, non ha dunque pregio l'osservazione dell'Avvocatura generale dello Stato, secondo cui il divieto del questore sarebbe «pienamente» assistito dal controllo dell'autorità giudiziaria, «essendo opponibile, successivamente alla denegata richiesta di revoca, davanti al Tribunale in composizione monocratica, nella forma dell'incidente di esecuzione».

10.- Come accade nell'ambito delle stesse misure di prevenzione personali applicate dall'autorità giudiziaria (ai sensi, ad esempio, dell'art. 5, comma 1, cod. antimafia), ben può spettare anche al questore la titolarità del potere di proporre che a un determinato soggetto sia imposto il divieto di possedere o utilizzare un telefono cellulare, ma non gli compete di adottare il provvedimento, poiché l'art. 15 Cost. non lo consente: la decisione non può che essere dell'autorità giudiziaria, con le procedure, le modalità e i tempi che compete al legislatore prevedere, nel rispetto della riserva di legge prevista dalla Costituzione.

L'art. 3, comma 4, cod. antimafia va dunque dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 15 Cost., nella parte in cui - sul presupposto che il telefono cellulare rientra tra gli apparati di comunicazione radiotrasmittente - consente al questore di vietarne, in tutto o in parte, il possesso e l'utilizzo.

La rimozione del potere di decisione spettante al questore, infine, comporta l'assorbimento delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale sollevate: sia quella inerente alla presunta lesione del diritto di accesso alla rete, in riferimento agli artt. 3, secondo comma, 21 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 8 e 10 CEDU; sia quelle concernenti, da un lato, l'asserito deteriore trattamento riservato ai destinatari del divieto di possedere e usare telefoni cellulari rispetto a coloro che sono raggiunti dalle misure di prevenzione personali applicate dall'autorità giudiziaria ex art. 4 cod. antimafia, e dall'altro, la circostanza che la disposizione censurata consenta un siffatto divieto senza un limite minimo e massimo di durata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 4, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136), nella parte in cui include i telefoni cellulari tra gli apparati di comunicazione radiotrasmittente di cui il questore può vietare, in tutto o in parte, il possesso o l'utilizzo;

2) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 76 del d.lgs. n. 159 del 2011, sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 15 Cost., dal Tribunale ordinario di Sassari, sezione penale, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 dicembre 2022.

SENTENZA N. 14 ANNO 2023

Salute (Tutela della) - Profilassi internazionale - Prevenzione anti SARS-CoV-2 per il personale sanitario - Previsione dell'obbligo vaccinale e della sospensione dall'esercizio della professione in caso di inadempimento - Denunciata violazione del diritto alla salute - Non fondatezza della questione.

Salute (Tutela della) - Trattamenti sanitari obbligatori e vaccinazione obbligatoria - Onere di sottoscrizione del consenso informato - Omessa previsione - Denunciata violazione del principio di ragionevolezza e del diritto alla libera manifestazione del pensiero - Non fondatezza delle questioni.

REPUBBLICA ITALIANA IN NOME DEL POPOLO ITALIANO LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Silvana SCIARRA; Giudici: Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 1 e 2, del decreto-legge 1° aprile 2021, n. 44 (Misure urgenti per il contenimento dell'epidemia da COVID-19, in materia di vaccinazioni anti SARS-CoV-2, di giustizia e di concorsi pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 28 maggio 2021, n. 76, e dell'art. 1 della legge 22 dicembre 2017, n. 219 (Norme in materia di consenso informato e di disposizioni anticipate di trattamento), promosso dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana nel procedimento vertente tra G. G. e l'Università degli studi di Palermo, con ordinanza del 22 marzo 2022, iscritta al n. 38 del registro ordinanze 2022 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 17, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visti l'atto di costituzione di G. G., l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri, nonché quelli di D. D.P. e altri e M. A., di R. S. e G. V., di A. C. e S. M., di V. B. e altri e M. D.M., di G. L. e altri e A. B., di L. B., di S. P. e altri e di P. C.;

udito nell'udienza pubblica del 30 novembre 2022 il Giudice relatore Filippo Patroni Griffi;

uditi gli avvocati Gabriele Fantin e Orsola Costanza per D. D.P. e altri, per M. A., e per S. P. e altri, Orsola Costanza per V. B. altri, per M. D.M., per G. L. e altri e per A. B., Nicolò Fiorentin per L. B., Paola Chiandotto per sé medesima, Augusto Sinagra e Angelo Di Lorenzo per R. S., G. V., A. C. e S. M., Vincenzo Spati e Sergio Spati per G. G. e gli avvocati dello Stato Enrico De Giovanni e Beatrice Gaia Fiduccia per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 1° dicembre 2022.

Considerato in diritto

1.- Il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, con ordinanza del 22 marzo 2022, iscritta al n. 38 del registro ordinanze 2022, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 4, 32, 33, 34 e 97 Cost., dell'art. 4, commi 1 e 2, del d.l. n. 44 del 2021, come convertito, nella parte in cui prevede, da un lato, l'obbligo vaccinale per la prevenzione dell'infezione da SARS-CoV-2 per il personale sanitario e, dall'altro lato, per effetto dell'inadempimento dello stesso, la sospensione dall'esercizio delle professioni sanitarie.

Ha sollevato altresì questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 21 Cost., dell'art. 1 della legge n. 219 del 2017, e dell'art. 4 del d.l. n. 44 del 2021, come convertito, nella parte in cui tali disposizioni non escludono espressamente l'onere di sottoscrizione del consenso informato nei casi, rispettivamente, di trattamenti sanitari obbligatori e di vaccinazione obbligatoria.

2.- Va preliminarmente confermata l'inammissibilità degli interventi *ad adiuvandum* spiegati nel presente giudizio, per le ragioni indicate nell'ordinanza letta all'udienza del 30 novembre 2022, allegata alla presente sentenza.

Né è ipotizzabile una sorta di conversione dell'atto di intervento inammissibile in una manifestazione dell'*opinio* di *amicus curiae*, come richiesto da alcuni intervenienti, sia pure «in via subordinata». Le significative differenze tra i due istituti, quanto a presupposti e modalità processuali, non ne consentono la compresenza nello stesso atto, in via alternativa o subordinata.

3.- Nell'esporre il primo gruppo di questioni di legittimità costituzionale, che hanno ad oggetto l'imposizione dell'obbligo vaccinale per la prevenzione dell'infezione da SARS-CoV-2 per il personale sanitario, con la correlata sospensione dall'esercizio delle professioni sanitarie nell'ipotesi di inadempimento a esso, il giudice a quo muove dalla giurisprudenza di questa Corte in materia di vaccinazioni obbligatorie, rilevando come, in riferimento all'art. 32 Cost., un trattamento sanitario obbligatorio, disposto ex lege, sia ammissibile alle seguenti condizioni: a) se il trattamento è diretto non solo a migliorare o a preservare lo stato di salute di chi vi è assoggettato, ma anche a preservare lo stato di salute degli altri; b) se si prevede che esso non incida negativamente sullo stato di salute di colui che è obbligato, salvo che per quelle sole conseguenze «che appaiano normali e, pertanto, tollerabili»; c) se, nell'ipotesi di danno ulteriore, sia prevista comunque la corresponsione di una equa indennità in favore del danneggiato, e ciò a prescindere dalla parallela tutela risarcitoria (tra le altre, sentenze n. 258 del 1994 e n. 307 del 1990).

Il giudice rimettente si dichiara consapevole di confrontarsi «con i principi affermati dalla Corte, in riferimento [...] a situazioni per così dire ordinarie, non ravvisandosi precedenti riferiti a situazioni emergenziali ingenerate da una grave pandemia». Conviene, in punto di fatto e alla luce degli esiti dell'istruttoria disposta nel giudizio principale, in contrapposizione con le doglianze dell'appellante, che non possono essere contestate la metodologia di conteggio dei decessi e il correlato dato ufficiale relativo alla mortalità, nonché la gravità della patologia SARS-CoV-2; condivide le risultanze istruttorie sulla natura non sperimentale dei vaccini per la prevenzione dell'infezione da SARS-CoV-2, oggetto per contro di autorizzazione all'immissione in commercio condizionata.

3.1.- Passando al merito delle censure, il giudice a quo, pur riconoscendo la sussistenza delle condizioni sub a) e c) elaborate dalla richiamata giurisprudenza costituzionale, ravvisa insuperabili elementi di criticità con riferimento alla residua condizione sub b), concernente il profilo delle conseguenze, sullo stato di salute di colui che è obbligato, oltre la normale tollerabilità (cosiddetti eventi avversi).

Partendo dalla considerazione che, dai dati più recenti, risulterebbe che il numero di eventi avversi da vaccini per la prevenzione dell'infezione da SARS-CoV-2 sia superiore alla «media [...] degli eventi avversi già registrati per le vaccinazioni obbligatorie in uso da anni», e, per di più, «lo è di diversi ordini di grandezza», il rimettente ritiene necessaria una «rivisitazione degli orientamenti giurisprudenziali fin qui espressi sulla base di dati ormai superati», nel senso che il vaccino inciderebbe negativamente sullo stato di salute di colui che è obbligato a vaccinarsi, oltre quelle conseguenze «che appaiano normali e, pertanto, tollerabili».

Il Consiglio di giustizia amministrativa esprime al riguardo dubbi «circa l'adeguatezza del sistema di monitoraggio fin qui posto in essere», limitato, allo stato, alla sola farmacovigilanza passiva, e lamenta una sottostima (e comunque un'incertezza sull'entità) degli eventi avversi da vaccinazione per la prevenzione dell'infezione da SARS-CoV-2. Sostiene poi, come meglio si dirà, che dalla giurisprudenza costituzionale emergerebbe un orientamento che esclude «la legittimità dell'imposizione di obbligo vaccinale mediante preparati i cui effetti sullo stato di salute dei vaccinati superino la soglia della normale tollerabilità, il che non pare lasciare spazio all'ammissione di eventi avversi gravi e fatali».

3.2.- Il Collegio rimettente, infine, lamenta l'inadeguatezza del triage pre-vaccinale.

Per giungere a tale conclusione il giudice a quo - pur dicendosi consapevole della insostenibilità logistica e finanziaria, in una situazione di vaccinazione di massa, di uno screening anch'esso di massa - valorizza fondamentalmente tre aspetti: 1) il mancato coinvolgimento del medico di base - che normalmente ha un'approfondita conoscenza dei propri assistiti - nel triage pre-vaccinale, che viene demandato al personale sanitario che esegue la vaccinazione; questo, a sua volta, deve affidarsi alle capacità (inevitabilmente variabili) del soggetto avviato alla vaccinazione di rappresentare (nella ristretta tempistica a ciò destinata) fatti e circostanze rilevanti circa le proprie condizioni generali di salute; 2) la mancata previsione della presentazione di esami di laboratorio, quali accertamenti diagnostici da eseguire prima della vaccinazione, o test, inclusi quelli di carattere genetico, al fine di esentare dalla vaccinazione o sottoporre preventivamente a idonea terapia farmacologica soggetti che evidenzino specifici profili di rischio; 3) la mancata previsione dell'esecuzione di un test per la rilevazione di SARS-CoV-2, idoneo a evidenziare una condizione di infezione in atto, che - secondo il rimettente - sconsiglierebbe la somministrazione del vaccino, avuto riguardo al rischio di reazione anomala del sistema immunitario.

[omissis]

16.- Ugualmente non fondate sono le questioni sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 21 Cost., dell'art. 1 della legge n. 219 del 2017, nella parte in cui non prevede l'espressa esclusione dalla sottoscrizione del consenso informato nelle ipotesi di trattamenti sanitari obbligatori, e dell'art. 4 del d.l. n. 44 del 2021, come convertito, nella parte in cui non esclude l'onere di sottoscrizione del consenso informato nel caso di vaccinazione obbligatoria.

16.1.- Il consenso informato, quale condizione per la liceità di qualsivoglia trattamento sanitario, trova fondamento nell'autodeterminazione, nelle scelte che riguardano la propria salute, intesa come libertà di disporre del proprio corpo, diritti fondamentali della persona sanciti dagli artt. 2, 13, 32 Cost. e dagli artt. 1, 2 e 3 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Secondo quanto disposto dall'art. 1 della legge n. 219 del 2017, «nessun trattamento sanitario può essere iniziato o proseguito se privo del consenso libero e informato della persona interessata, tranne che nei casi espressamente previsti dalla legge». Più precisamente, il consenso del paziente deve essere libero e consapevole, preceduto da informazioni complete, aggiornate e comprensibili relative a diagnosi, prognosi, benefici e rischi degli accertamenti diagnostici e dei trattamenti sanitari indicati, possibili alternative e conseguenze dell'eventuale rifiuto al trattamento sanitario e dell'accertamento diagnostico o della rinuncia ai medesimi.

Orbene - premessa la rilevanza della raccolta del consenso anche ai fini di un'adeguata emersione dei dati essenziali per una completa e corretta anamnesi pre-vaccinale, destinata, tra l'altro, come sopra ricordato, a valutare l'eleggibilità del soggetto interessato alla vaccinazione - la natura obbligatoria del vaccino in esame non esclude la necessità di raccogliere il consenso informato, che viene meno solo nei casi espressamente previsti dalla legge, come disposto dal comma 1 dell'art. 1 della citata legge n. 219 del 2017.

L'obbligatorietà del vaccino lascia comunque al singolo la possibilità di scegliere se adempiere o sottrarsi all'obbligo, assumendosi responsabilmente, in questo secondo caso, le conseguenze previste dalla legge.

Qualora, invece, il singolo adempia all'obbligo vaccinale, il consenso, pur a fronte dell'obbligo, è rivolto, proprio nel rispetto dell'intangibilità della persona, ad autorizzare la materiale inoculazione del vaccino.

17.- In conclusione, le questioni di legittimità costituzionale sollevate vanno dichiarate in parte manifestamente inammissibili e in parte non fondate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* manifestamente inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 1 e 2, del decreto-legge 1° aprile 2021, n. 44 (Misure urgenti per il contenimento dell'epidemia da COVID-19, in materia di vaccinazioni anti SARS-CoV-2, di giustizia e di concorsi pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 28 maggio 2021, n. 76, nella parte in cui prevede, da un lato, l'obbligo vaccinale per il personale sanitario e, dall'altro lato, per effetto dell'inadempimento stesso, la sospensione dall'esercizio delle professioni sanitarie, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 4, 33, 34 e 97 della Costituzione, dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 1 e 2, del d.l. n. 44 del 2021, come convertito, sollevata, in riferimento all'art. 32 Cost., dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana con l'ordinanza indicata in epigrafe;

3) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 22 dicembre 2017, n. 219 (Norme in materia di consenso informato e di disposizioni anticipate di trattamento), nella parte in cui non prevede l'espressa esclusione della sottoscrizione del consenso informato nelle ipotesi di trattamenti sanitari obbligatori, e dell'art. 4 del d.l. n. 44 del 2021, come convertito, nella parte in cui non esclude l'onere di sottoscrizione del consenso informato nel caso di vaccinazione obbligatoria, sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 21 Cost., dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 1° dicembre 2022.

SENTENZA N. 170/2023

Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento penale nei confronti del senatore Matteo Renzi e altri - Acquisizione, mediante sequestri probatori di telefoni cellulari appartenenti a terzi disposto dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Firenze senza avere mai preventivamente richiesto autorizzazione del Senato della Repubblica, di messaggi WhatsApp e di posta elettronica nei quali era mittente o destinatario il senatore Renzi - Materiale qualificabile come corrispondenza - Non spettanza alla Procura indicata di disporre i sequestri suddetti - Violazione della sfera di attribuzioni costituzionali del Senato della Repubblica - Conseguente annullamento del sequestro, relativamente al provvedimento nel frattempo non annullato dalla Corte di cassazione.

Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento penale nei confronti del senatore Matteo Renzi e altri - Acquisizione, mediante decreto della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Firenze senza avere mai preventivamente richiesto autorizzazione del Senato della Repubblica, dell'estratto del conto corrente bancario del medesimo senatore - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dal Senato della Repubblica nei confronti della Procura indicata - Lamentata violazione della sfera di attribuzioni costituzionali del Senato della Repubblica - Materiale qualificabile come corrispondenza - Esclusione - Spettanza alla suddetta Procura di acquisire agli atti l'indicato estratto conto.

REPUBBLICA ITALIANA IN NOME DEL POPOLO ITALIANO LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Silvana SCIARRA; Giudici: Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito dell'acquisizione di plurime comunicazioni del senatore Matteo Renzi, disposta dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Firenze nell'ambito del procedimento penale a carico dello stesso senatore e altri, in assenza di una previa autorizzazione da parte del Senato della Repubblica, promosso da quest'ultimo con ricorso notificato il 23 dicembre 2022, depositato in cancelleria il 10 gennaio 2023, iscritto al n. 10 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2022 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 3, prima serie speciale, dell'anno 2023, fase di merito.

Visto l'atto di costituzione della Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Firenze;

udito nell'udienza pubblica del 7 giugno 2023 il Giudice relatore Franco Modugno;

uditi gli avvocati Giuseppe Morbidelli e Vinicio Settimio Nardo per il Senato della Repubblica e Andrea Pertici per la Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Firenze;

deliberato nella camera di consiglio del 22 giugno 2023.

Considerato in diritto

1.- Con ricorso depositato l'11 maggio 2022 (reg. confl. poteri n. 10 del 2022), il Senato della Repubblica ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti della Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Firenze, per avere quest'ultima acquisito agli atti del procedimento penale n. 3745/2019 R.G.N.R. corrispondenza scritta riguardante il senatore Matteo Renzi (in carica dal 9 marzo 2018) senza previa autorizzazione del Senato (in quanto mai richiesta), menomando con ciò le attribuzioni garantite a quest'ultimo dall'art. 68, terzo comma, Cost.

1.1.- Secondo quel che emerge dalle deduzioni e dalle produzioni documentali delle parti, il procedimento penale in questione - instaurato originariamente nei confronti di diversi soggetti e per differenti vicende - ha visto successivamente indagati il senatore Renzi e persone a lui collegate in relazione al sostegno economico prestato da una fondazione di diritto privato (la Fondazione Open), o per il tramite di essa, all'attività politica dello stesso senatore Renzi e della corrente del Partito democratico di cui egli era il massimo esponente: sostegno idoneo ad integrare - secondo l'ipotesi accusatoria - il delitto di finanziamento illecito di partiti politici.

Nel corso delle indagini, la Procura di Firenze ha proceduto a perquisizioni locali nei confronti di vari soggetti, finalizzate ad acquisire documentazione, anche informatica, sui rapporti economici della Fondazione Open. Tra i soggetti sottoposti a perquisizione figurano, in forza di due distinti decreti del 20 novembre 2019, M. C., membro del consiglio direttivo della Fondazione, e V. U. M., finanziatore della stessa (anche attraverso una società a lui riferibile).

In esito a tali atti investigativi, sono quindi stati sottoposti a sequestro probatorio, unitamente ad altri dispositivi informatici, i telefoni cellulari appartenenti a M. C. e a V. U. M. Nella memoria di tali telefoni risultavano, peraltro, conservati messaggi di testo scambiati tramite l'applicazione *WhatsApp* tra il senatore Renzi e V. U. M. nei giorni 3 e 4 giugno 2018, e tra il senatore Renzi e M. C. nel periodo 12 agosto 2018-15 ottobre 2019, nonché posta elettronica intercorsa fra quest'ultimo e il senatore Renzi, nel numero di quattro missive, tra il 1° e il 10 agosto 2018.

Il ricorrente lamenta specificamente che le missive e i messaggi ora indicati siano stati acquisiti agli atti del procedimento senza previa autorizzazione di esso Senato. Lamenta, inoltre, che la Procura fiorentina - sempre senza esserne autorizzata - abbia acquisito, mediante decreto di acquisizione emesso l'11 gennaio 2021, l'estratto del conto corrente bancario personale del senatore Renzi relativo al periodo 14 giugno 2018-13 marzo 2020.

1.2.- Ad avviso del ricorrente, la nozione di «corrispondenza», richiamata senza alcuna specificazione dall'art. 68, terzo comma, Cost. e dalla disposizione attuativa di cui all'art. 4 della legge n. 140 del 2003, ricomprenderebbe indubbiamente anche i messaggi scritti scambiati attraverso strumenti elettronici, posti a disposizione dall'evoluzione tecnologica. La corrispondenza resterebbe, d'altro canto, tale anche dopo che è giunta a conoscenza del destinatario, fin tanto che essa conservi carattere di attualità. Costituirebbero pertanto «corrispondenza» anche i messaggi di posta elettronica e *WhatsApp* che, dopo la ricezione, restano conservati nella memoria del dispositivo mobile del mittente o del destinatario.

Ma anche l'estratto di conto corrente bancario rientrerebbe nell'ambito della corrispondenza coperta dalla prerogativa parlamentare, trattandosi di documento con il quale la banca comunica al cliente dati riservati, quali le operazioni di dare e avere compiute in un determinato periodo e le relative causali, che rivelano contratti, obbligazioni e rapporti.

Per altro verso, poi, sarebbe estensibile - secondo il Senato - al sequestro di corrispondenza il principio, affermato da questa Corte in tema di intercettazioni di conversazioni o comunicazioni dei membri del Parlamento, in forza del quale quello che conta, ai fini dell'operatività del regime di autorizzazione preventiva, non è la titolarità dell'utenza captata, ma la direzione dell'atto di indagine. Se questo è volto ad accedere nella sfera delle comunicazioni del parlamentare, l'intercettazione non autorizzata è illegittima, anche se l'utenza sottoposta a controllo appartiene a un terzo.

Tale ipotesi ricorrerebbe nel caso di specie. I decreti di perquisizione e sequestro emessi nei confronti di M. C. e di V. U. M. erano, infatti, dichiaratamente volti a reperire elementi concernenti i rapporti economici della Fondazione Open, sulla base dell'ipotesi investigativa che, per suo tramite, fossero stati indebitamente finanziati esponenti del Partito democratico eletti in Parlamento. Risulterebbe quindi evidente come gli atti di indagine mirassero a penetrare nella sfera delle comunicazioni di questi ultimi, e in particolare del senatore Renzi, a sostegno della cui azione politica la Fondazione avrebbe precipuamente operato.

2.- Va anzitutto confermata, in punto di ammissibilità del conflitto, la sussistenza dei requisiti, soggettivo e oggettivo, previsti dall'art. 37, primo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), già dichiarata da questa Corte con l'ordinanza n. 261 del 2022, in sede di prima e sommaria deliberazione.

Quanto, infatti, al requisito soggettivo, il Senato della Repubblica è legittimato ad essere parte del conflitto di attribuzione, essendo competente a dichiarare definitivamente la volontà del potere che esso impersona, in relazione all'applicabilità della prerogativa di cui all'art. 68, terzo comma, Cost. (ordinanze n. 276 e n. 275 del 2008; analogamente, quanto alla Camera dei deputati, ove ad essa appartenga il membro del Parlamento coinvolto, ordinanze n. 208 del 2022 e n. 327 del 2011).

Sussiste, del pari, la legittimazione passiva della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Firenze. La giurisprudenza di questa Corte è, infatti, costante nel riconoscere la natura di potere dello Stato al pubblico ministero - e, in particolare, al procuratore della Repubblica (sentenza n. 1 del 2013, ordinanza n. 193 del 2018) - in quanto investito dell'attribuzione, costituzionalmente garantita, inerente all'esercizio obbligatorio dell'azione penale (art. 112 Cost.), cui si connette la titolarità diretta ed esclusiva delle indagini ad esso finalizzate (*ex plurimis*, sentenze n. 88 e n. 87 del 2012; ordinanze n. 273 del 2017, n. 217 del 2016, n. 218 del 2012): funzione con riferimento alla quale il pubblico ministero, organo non giurisdizionale, deve ritenersi

competente a dichiarare definitivamente, in posizione di piena indipendenza, la volontà del potere giudiziario cui appartiene (sentenza n. 183 del 2017).

Per quel che attiene, poi, al requisito oggettivo, il ricorrente lamenta la lesione dell'attribuzione prevista dall'art. 68, terzo comma, Cost., che richiede l'autorizzazione della Camera di appartenenza per sottoporre i membri del Parlamento ad intercettazioni, in qualsiasi forma, di conversazioni o comunicazioni e a sequestro di corrispondenza: garanzia volta primariamente a proteggere l'autonomia e l'indipendenza decisionale delle Camere rispetto ad indebite invadenze di altri poteri, riverberando solo strumentalmente i suoi effetti a favore delle persone investite della funzione (sentenza n. 38 del 2019, ordinanza n. 129 del 2020; analogamente, sentenze n. 74 del 2013 e n. 390 del 2007).

3.- In via preliminare, va ulteriormente rilevato che alla data di deposito del ricorso (11 maggio 2022), uno degli atti all'origine del conflitto - segnatamente, il decreto di perquisizione e sequestro emesso il 20 novembre 2019 nei confronti di M. C. - era già stato annullato dalla Corte di cassazione.

Con sentenza 18 febbraio-30 marzo 2022, n. 11835, la sesta sezione penale - pronunciando sull'impugnazione avverso l'ordinanza del Tribunale del riesame di Firenze che aveva confermato il decreto della Procura - ha, infatti, annullato l'ordinanza impugnata e il decreto stesso senza rinvio, disponendo la restituzione a M. C. non soltanto dei materiali sequestrati (tra cui il telefono cellulare), ma anche dei dati da essi estrapolati, senza trattenimento di alcuna copia da parte dell'organo inquirente.

Deve, tuttavia, escludersi che tale circostanza - sulla quale nessuna delle parti si è soffermata nei propri scritti difensionali - determini l'inammissibilità del conflitto *in parte qua*, per difetto di interesse attuale e concreto alla sua proposizione.

L'annullamento è stato, infatti, disposto per motivi che non attengono alle attribuzioni rivendicate con il conflitto. Il giudice di legittimità ha ritenuto, in sostanza, che non fosse stata offerta adeguata dimostrazione della sussistenza del *fumus commissi delicti*. La Procura aveva ritenuto configurabile a carico degli indagati il delitto di finanziamento illecito di partiti politici sul presupposto che la Fondazione Open avesse operato come «articolazione politico-organizzativa» del Partito democratico (e, in particolare, della corrente facente capo al senatore Renzi): ipotesi prospettabile - secondo la Corte di cassazione - solo nel caso in cui l'ente avesse deviato dagli scopi statuari ed esondato dall'ambito fisiologico delle attività delle fondazioni politiche, quale delineato dall'art. 5, comma 4, del decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, convertito, con modificazioni, nella legge 21 febbraio 2014, n. 13 (Abolizione del finanziamento pubblico diretto, disposizioni per la trasparenza e la democraticità dei partiti e disciplina della contribuzione volontaria e della contribuzione indiretta in loro favore), nel testo vigente *ratione temporis*; del che non era stata data, peraltro, prova.

L'annullamento ha lasciato, quindi, persistere l'interesse del Senato a dirimere, comunque sia, l'incertezza circa la spettanza alla Procura del potere, in fatto esercitato, di acquisire i messaggi di testo scambiati in via telematica dal senatore Renzi con M. C. senza preventiva autorizzazione della Camera di appartenenza del primo.

4.- Passando, con ciò, all'esame del merito del conflitto, il primo e preliminare interrogativo al quale questa Corte si trova a dover dare risposta è se l'acquisizione, da parte della Procura della Repubblica di Firenze, dei materiali di cui si discute sia effettivamente riconducibile al paradigma del «sequestro di corrispondenza», ai fini dell'operatività della prerogativa parlamentare prefigurata dall'art. 68, terzo comma, Cost.

Il punto - sul quale le parti esprimono opinioni contrastanti - va esaminato in modo separato con riguardo ai messaggi di posta elettronica e *WhatsApp*, da un lato, e all'estratto di conto corrente bancario, dall'altro.

4.1.- Per quanto attiene ai primi, le parti concordano sul fatto che l'acquisizione di messaggi di posta elettronica e *WhatsApp* operata nel caso di specie non sia qualificabile come intercettazione.

L'affermazione è pienamente condivisibile. Non, però, per la ragione indicata nella relazione della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari (doc. XVI, n. 9) e ripresa anche nel ricorso del Senato, stando alla quale il *discrimen* tra le intercettazioni di comunicazioni o conversazioni e i sequestri di corrispondenza sarebbe segnato principalmente dalla forma della comunicazione: nel senso che le prime avrebbero ad oggetto comunicazioni orali, mentre i secondi riguarderebbero comunicazioni scritte (siano esse di natura cartacea o telematica). In senso contrario, va infatti osservato che l'art. 266-bis cod. proc. pen. prevede espressamente che le intercettazioni possano avere ad oggetto anche flussi di comunicazioni informatiche o telematiche (dunque, non orali); mentre, sul fronte opposto, tramite l'applicazione *WhatsApp* possono essere inviati anche messaggi orali, così come possono essere trasmessi mediante posta elettronica file audio contenenti comunicazioni orali. Stando alla tesi della Giunta del Senato, l'acquisizione di tali ultime comunicazioni dovrebbe costituire sempre intercettazione, e mai sequestro di corrispondenza: conclusione difficilmente accettabile.

La linea di confine tra le due ipotesi passa, in realtà, altrove. Come ricordato dalla resistente, le sezioni unite penali della Corte di cassazione hanno chiarito che per «intercettazione» - fattispecie che il codice di procedura penale non definisce - deve intendersi (in conformità, peraltro, alla comune accezione del vocabolo) l'«apprensione occulta, in tempo reale, del contenuto di una conversazione o di una comunicazione in corso tra due o più persone da parte di altri soggetti, estranei al colloquio» (Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 28 maggio-24 settembre 2003, n. 36747).

Affinché si abbia intercettazione debbono quindi ricorrere, per quanto qui più interessa, due condizioni. La prima è di ordine temporale: la comunicazione deve essere in corso nel momento della sua captazione da parte dell'*extraneus*; questa deve cogliere, cioè, la comunicazione nel suo momento "dinamico", con conseguente estraneità al concetto dell'acquisizione del supporto fisico che reca memoria di una comunicazione già avvenuta (dunque, nel suo momento "statico"). La seconda condizione attiene alle modalità di esecuzione: l'apprensione del messaggio comunicativo da parte del terzo deve avvenire in modo occulto, ossia all'insaputa dei soggetti tra i quali la comunicazione intercorre.

Nessuna delle due condizioni ricorre nel caso in esame: le comunicazioni riguardanti il senatore Renzi non erano in corso quando sono state acquisite; la loro acquisizione è avvenuta, altresì, in modo palese.

4.2.- Esclusa, dunque, l'ipotesi dell'intercettazione, resta da appurare se gli atti investigativi considerati ricadano nell'altra fattispecie cui ha riguardo l'art. 68, terzo comma, Cost.: quella, appunto, del «sequestro di corrispondenza».

In linea generale, che lo scambio di messaggi elettronici - *e-mail*, SMS, *WhatsApp* e simili - rappresenti, di per sé, una forma di corrispondenza agli effetti degli artt. 15 e 68, terzo comma, Cost. non può essere revocato in dubbio.

Posto che quello di «corrispondenza» è concetto ampiamente comprensivo, atto ad abbracciare ogni comunicazione di pensiero umano (idee, propositi, sentimenti, dati, notizie) tra due o più persone determinate, attuata in modo diverso dalla conversazione in presenza, questa Corte ha ripetutamente affermato che la tutela accordata dall'art. 15 Cost. - che assicura a tutti i consociati la libertà e la segretezza «della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione», consentendone la limitazione «soltanto per atto motivato dell'autorità giudiziaria con le garanzie stabilite dalla legge» - prescinde dalle caratteristiche del mezzo tecnico utilizzato ai fini della trasmissione del pensiero, «aprendo così il testo costituzionale alla possibile emersione di nuovi mezzi e forme della comunicazione riservata» (sentenza n. 2 del 2023). La garanzia si estende, quindi, ad ogni strumento che l'evoluzione tecnologica mette a disposizione a fini comunicativi, compresi quelli elettronici e informatici, ignoti al momento del varo della Carta costituzionale (sentenza n. 20 del 2017; già in precedenza, con riguardo agli apparecchi ricetrasmittenti di debole potenza, sentenza n. 1030 del 1988; sulla libertà del titolare del diritto di scegliere liberamente il mezzo con cui corrispondere, sentenza n. 81 del 1993).

Posta elettronica e messaggi inviati tramite l'applicazione *WhatsApp* (appartenente ai sistemi di cosiddetta messaggistica istantanea) rientrano, dunque, a pieno titolo nella sfera di protezione dell'art. 15 Cost., apparendo del tutto assimilabili a lettere o biglietti chiusi. La riservatezza della comunicazione, che nella tradizionale corrispondenza epistolare è garantita dall'inserimento del plico cartaceo o del biglietto in una busta chiusa, è qui assicurata dal fatto che la posta elettronica viene inviata a una specifica casella di posta, accessibile solo al destinatario tramite procedure che prevedono l'utilizzo di codici personali; mentre il messaggio *WhatsApp*, spedito tramite tecniche che assicurano la riservatezza, è accessibile solo al soggetto che abbia la disponibilità del dispositivo elettronico di destinazione, normalmente protetto anch'esso da codici di accesso o altri meccanismi di identificazione.

La conclusione non muta, peraltro, ove si guardi alla prerogativa parlamentare prevista dall'art. 68, terzo comma, Cost.

È ben vero che tale disposizione fa riferimento esclusivamente alla «corrispondenza», e non pure, come l'art. 15 Cost., alle «altr[e] form[e] di comunicazione», e che tra i due concetti - «corrispondenza» e «comunicazione» - intercorre, per corrente affermazione, un rapporto di *species ad genus*. La nozione di «corrispondenza» - utilizzata anche nell'art. 68, terzo comma, Cost. senza ulteriore specificazione - appare, tuttavia, sufficientemente ampia da ricomprendere le forme di scambio di pensiero a distanza che qui vengono in rilievo, costituenti altrettante "versioni contemporanee" della corrispondenza epistolare e telegrafica. Sostenere il contrario, in un momento storico nel quale la corrispondenza cartacea, trasmessa tramite il servizio postale e telegrafico, è ormai relegata, nel complesso, a un ruolo di secondo piano, significherebbe d'altronde deprimere radicalmente la valenza della prerogativa parlamentare in questione.

Soccorre, peraltro, nella direzione considerata anche la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, la quale non ha avuto incertezze nel ricondurre sotto il cono di protezione dell'art. 8 CEDU - ove pure si fa riferimento alla «corrispondenza» *tout court* - i messaggi di posta elettronica (Corte EDU, grande

camera, sentenza 5 settembre 2017, Barbulescu contro Romania, paragrafo 72; Corte EDU, sezione quarta, sentenza 3 aprile 2007, Copland contro Regno Unito, paragrafo 41), gli SMS (Corte EDU, sezioni quinta, sentenza 17 dicembre 2020, Saber contro Norvegia, paragrafo 48) e la messaggistica istantanea inviata e ricevuta tramite internet (Corte EDU, Grande Camera, sentenza Barbulescu, paragrafo 74).

Come ricorda il ricorrente, d'altro canto, a livello di legislazione ordinaria interna, il quarto comma dell'art. 616 cod. pen., come sostituito dall'art. 5 della legge n. 547 del 1993, già da tempo include espressamente nella nozione di «corrispondenza» - agli effetti delle disposizioni che contemplano i delitti contro l'inviolabilità dei segreti - oltre a quella epistolare, telegrafica e telefonica, anche quella «informatica o telematica ovvero effettuata con ogni altra forma di comunicazione a distanza».

4.3.- Il problema, però, è un altro: stabilire, cioè, se mantengano la natura di corrispondenza anche i messaggi di posta elettronica e *WhatsApp* già ricevuti e letti dal destinatario, ma conservati nella memoria dei dispositivi elettronici del destinatario stesso o del mittente (come quelli di cui si discute nella specie). Ed è su questo specifico punto che le parti prospettano tesi radicalmente contrapposte.

L'interrogativo rievoca, in effetti, il risalente dibattito circa i limiti temporali finali della tutela accordata dall'art. 15 Cost.: dibattito che ha visto emergere due distinte correnti di pensiero, che le parti richiamano - ciascuna quanto a quella di suo interesse - a sostegno dei rispettivi assunti.

In base ad un primo indirizzo, su cui fa leva il ricorrente nelle sue difese, la tutela - iniziata nel momento in cui l'espressione del pensiero è affidata ad un mezzo idoneo a trasmetterlo, rendendo così fattivo l'intento di comunicarlo ad altri - non si esaurirebbe con la ricezione del messaggio e la presa di cognizione del suo contenuto da parte del destinatario, ma permarrebbe finché la comunicazione conservi carattere di attualità e interesse per i corrispondenti. Essa verrebbe meno, quindi, solo quando il decorso del tempo o altra causa abbia trasformato il messaggio in un documento "storico", cui può attribuirsi esclusivamente un valore retrospettivo, affettivo, collezionistico, artistico, scientifico o probatorio.

Secondo altra concezione, invece - cui si richiama la resistente - la corrispondenza già ricevuta e letta dal destinatario non sarebbe più un mezzo di comunicazione, ma un semplice documento. La garanzia apprestata dall'art. 15 Cost. si giustificerebbe, infatti, con la particolare "vulnerabilità" dei messaggi nel momento in cui sono "corrisposti", per il maggior rischio di captazione o apprensione da parte di terzi: essa cesserebbe, quindi, con l'esaurimento dell'atto del corrispondere, coincidente con il momento in cui il destinatario prende cognizione della comunicazione. Dopo tale momento, la corrispondenza resterebbe tutelata, non più dall'art. 15 Cost., ma da altre disposizioni costituzionali, quali quelle in materia di libertà personale e domiciliare, libertà di manifestazione del pensiero, diritto di difesa o diritto di proprietà.

La resistente invoca altresì, a supporto della propria tesi, la giurisprudenza di legittimità, che ha definito i confini applicativi della fattispecie del sequestro di corrispondenza delineata dall'art. 254 cod. proc. pen.: ciò, sia con riguardo alla corrispondenza epistolare (tra le altre, Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 23 aprile-12 giugno 2014, n. 24919; Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 19 aprile-18 luglio 2012, n. 28997), sia - e per quel che più direttamente interessa - in relazione ai messaggi elettronici. Con indirizzo che appare, allo stato, consolidato, la Corte di cassazione ha, infatti, affermato che i messaggi di posta elettronica, SMS e *WhatsApp*, già ricevuti e memorizzati nel computer o nel telefono cellulare del mittente o del destinatario, hanno natura di «documenti» ai sensi dell'art. 234 cod. proc. pen. La loro acquisizione processuale non soggiace, pertanto, né alla disciplina delle intercettazioni di comunicazioni informatiche o telematiche (art. 266-bis cod. proc. pen.), né a quella del sequestro di corrispondenza di cui al citato art. 254 cod. proc. pen., la quale implica una attività di spedizione in corso (in quest'ultimo senso, con riguardo alle singole categorie di messaggi che di volta in volta venivano in rilievo, *ex plurimis*, tra le ultime, Corte di cassazione, sezione seconda penale, sentenza 1° luglio-19 ottobre 2022, n. 39529; Corte di cassazione, sezione sesta penale, sentenza 16 marzo-8 giugno 2022, n. 22417; Corte di cassazione, sezione quinta penale, sentenza 10 marzo-6 maggio 2021, n. 17552).

4.4.- La tesi della resistente - che porterebbe al rigetto del ricorso, in quanto non si sarebbe di fronte a una ipotesi di sequestro di corrispondenza, ma a una mera e "generica" acquisizione di documenti, non rientrante nel novero degli atti per i quali l'art. 68 Cost. esige il *placet* della Camera di appartenenza del parlamentare - non può essere, peraltro, condivisa.

Degradare la comunicazione a mero documento quando non più *in itinere*, è soluzione che, se confina in ambiti angusti la tutela costituzionale prefigurata dall'art. 15 Cost. nei casi, sempre più ridotti, di corrispondenza cartacea, finisce addirittura per azzerarla, di fatto, rispetto alle comunicazioni operate tramite posta elettronica e altri servizi di messaggistica istantanea, in cui all'invio segue immediatamente - o, comunque sia, senza uno iato temporale apprezzabile - la ricezione.

Una simile conclusione si impone a maggior ragione allorché non si tratti solo di stabilire cosa sia corrispondenza per la generalità dei consociati, ma di delimitare specificamente l'area della corrispondenza di e con un parlamentare, per il cui sequestro l'art. 68, terzo comma, Cost. richiede l'autorizzazione della Camera di appartenenza. Come posto in evidenza da questa Corte, la citata norma costituzionale non prefigura un privilegio del singolo parlamentare in quanto tale - la libertà e segretezza delle cui comunicazioni è già protetta dall'art. 15 Cost. - ma una prerogativa «strumentale [...] alla salvaguardia delle funzioni parlamentari», volendosi impedire che intercettazioni e sequestri di corrispondenza possano essere «indebitamente finalizzati ad incidere sullo svolgimento del mandato elettivo, divenendo fonte di condizionamenti e pressioni sulla libera esplicazione dell'attività» (sentenza n. 390 del 2007; in senso analogo, sentenze n. 38 del 2019 e n. 74 del 2013, ordinanza n. 129 del 2020). Se questa è la *ratio* della prerogativa, limitarla alle sole comunicazioni in corso di svolgimento e non già concluse, significherebbe darne una interpretazione così restrittiva da vanificarne la portata: condizionamenti e pressioni sulla libera esplicazione del mandato parlamentare possono bene derivare, infatti, anche dalla presa di conoscenza dei contenuti di messaggi già pervenuti al destinatario. Come nota anche la difesa del Senato, nella prospettiva avversata, sarebbe agevole per gli organi inquirenti eludere l'obbligo costituzionale di autorizzazione preventiva per acquisire la corrispondenza del parlamentare: anziché captare le comunicazioni nel momento in cui si svolgono, basterebbe attenderne la conclusione (che nel caso dei messaggi elettronici è peraltro pressoché coeva), per poi sequestrare il dispositivo in cui vi è traccia del loro contenuto.

Questa Corte, d'altronde, ha già da tempo affermato che la garanzia apprestata dall'art. 15 Cost. si estende anche ai dati esteriori delle comunicazioni (quelli, cioè, che consentono di accertare il fatto storico che una comunicazione vi è stata e di identificarne autore, tempo e luogo): problema postosi particolarmente in rapporto ai tabulati telefonici, contenenti l'elenco delle chiamate in partenza o in arrivo da una determinata utenza (sentenza n. 81 del 1993; in senso conforme, sentenze n. 372 del 2006 e n. 281 del 1998). In proposito, si è rilevato che «la stretta attinenza della libertà e della segretezza della comunicazione al nucleo essenziale dei valori della personalità - attinenza che induce a qualificare il corrispondente diritto "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" (v. sent. n. 366 del 1991) - comporta un particolare vincolo interpretativo, diretto a conferire a quella libertà, per quanto possibile, un significato espansivo» (sentenza n. 81 del 1993).

Ad analoga conclusione questa Corte è, peraltro, più di recente pervenuta anche con riferimento alla prerogativa parlamentare prevista dall'art. 68, terzo comma, Cost., ritenuta essa pure riferibile ai tabulati telefonici (sentenza n. 38 del 2019). A questo riguardo, si è osservato come non possa ravvisarsi una differenza ontologica tra il contenuto di una conversazione o di una comunicazione e il documento che rivela i dati estrinseci di queste, quale il tabulato telefonico: documento che - come già rilevato in precedenza ad altro fine (sentenza n. 188 del 2010) - può aprire squarci di conoscenza sui rapporti di un parlamentare, specialmente istituzionali, «di ampiezza ben maggiore rispetto alle esigenze di una specifica indagine e riguardanti altri soggetti (in specie, altri parlamentari) per i quali opera e deve operare la medesima tutela dell'indipendenza e della libertà della funzione» (sentenza n. 38 del 2019).

Ma se, dunque, l'acquisizione dei dati esteriori di comunicazioni già avvenute (quali quelli memorizzati in un tabulato) gode delle tutele accordate dagli artt. 15 e 68, terzo comma, Cost., è impensabile che non ne fruisca, invece, il sequestro di messaggi elettronici, anche se già recapitati al destinatario: operazione che consente di venire a conoscenza non soltanto dei dati identificativi estrinseci delle comunicazioni, ma anche del loro contenuto, e dunque di attitudine intrusiva tendenzialmente maggiore.

La Corte europea dei diritti dell'uomo non ha avuto, d'altro canto, esitazioni nel ricondurre nell'alveo della «corrispondenza» tutelata dall'art. 8 CEDU anche i messaggi informatico-telematici nella loro dimensione "statica", ossia già avvenuti (con riguardo alla posta elettronica, Corte EDU, sentenza Copland, paragrafo 44; con riguardo alla messaggistica istantanea, Corte EDU, sentenza Barbulescu, paragrafo 74; con riguardo a dati memorizzati in *floppy disk*, Corte EDU, sezione quinta, sentenza 22 maggio 2008, Iliya Stefanov contro Bulgaria, paragrafo 42). Indirizzo, questo, recentemente ribadito anche in relazione a una fattispecie del tutto analoga a quella oggi in esame, ossia al sequestro dei dati di uno *smartphone*, che comprendevano anche SMS e messaggi di posta elettronica (Corte EDU, sentenza Saber, paragrafo 48).

Il diverso indirizzo della giurisprudenza di legittimità, su cui fa leva la resistente, non riguarda la garanzia dell'art. 68 Cost., e appare, in effetti, calibrato sulla specificità della disciplina recata dall'art. 254 cod. proc. pen., che regola esclusivamente il sequestro di corrispondenza operato presso i gestori di servizi postali, telegrafici, telematici o di telecomunicazioni: dunque, il sequestro di corrispondenza *in itinere*, che interrompe il flusso comunicativo.

La stessa Corte di cassazione si è espressa, peraltro, in senso ben diverso quando si è trattato di individuare la sfera applicativa del delitto di violazione, sottrazione e soppressione di corrispondenza delineato dall'art. 616 cod. pen. Essa ha ritenuto, infatti, che tale disposizione incriminatrice tuteli proprio e soltanto il momento "statico" della comunicazione, cioè il pensiero già fissato su supporto fisico, essendo il profilo "dinamico" oggetto di protezione nei successivi artt. 617 e 617-*quater* cod. pen., che salvaguardano le comunicazioni in fase di trasmissione da interferenze esterne (presa di cognizione, impedimento, interruzione, intercettazione) (Corte di cassazione, sezione quinta penale, sentenza 29 settembre-4 novembre 2020, n. 30735; Corte di cassazione, sezione quinta penale, sentenza 2 febbraio-15 marzo 2017, n. 12603). In quest'ottica, la giurisprudenza di legittimità ha quindi ripetutamente affermato che integra il delitto di violazione di corrispondenza la condotta di chi prende abusivamente cognizione del contenuto della corrispondenza telematica ad altri diretta e conservata nell'archivio di posta elettronica (Corte di cassazione, sezione quinta penale, sentenza 25 marzo-2 maggio 2019, n. 18284; Cass., sentenza n. 12603 del 2017). In direzione analoga appare, altresì, orientata la Corte di cassazione civile (in tema di licenziamento disciplinare, Corte di cassazione, sezione lavoro, ordinanza 10 settembre 2018, n. 21965).

Si deve dunque concludere che, analogamente all'art. 15 Cost., quanto alla corrispondenza della generalità dei cittadini, anche, e a maggior ragione, l'art. 68, terzo comma, Cost. tuteli la corrispondenza dei membri del Parlamento - ivi compresa quella elettronica - anche dopo la ricezione da parte del destinatario, almeno fino a quando, per il decorso del tempo, essa non abbia perso ogni carattere di attualità, in rapporto all'interesse alla sua riservatezza, trasformandosi in un mero documento "storico".

Al riguardo, non giova opporre - come fa la resistente - che la tesi qui recepita sarebbe fonte di inaccettabili incertezze sul piano applicativo, non essendo gli organi inquirenti in grado di sapere, *a priori*, se il messaggio comunicativo già recapitato e appreso dal destinatario conservi, nella considerazione dei soggetti coinvolti, carattere di attualità. Tale carattere deve, infatti, presumersi, sino a prova contraria, quando si discuta di messaggi scambiati - come nella specie - a una distanza di tempo non particolarmente significativa rispetto al momento in cui dovrebbero essere acquisiti e nel corso dello svolgimento del mandato parlamentare in cui tale momento si colloca, e per giunta ancora custoditi in dispositivi protetti da codici di accesso.

La conclusione è, dunque, che, per questo verso, si è al cospetto di sequestri di corrispondenza rientranti nell'ambito della guarentigia di cui all'art. 68, terzo comma, Cost.

4.5.- Il discorso è diverso quanto all'acquisizione dell'estratto di conto corrente bancario.

Nel sostenere che anche quest'ultima configuri un sequestro di corrispondenza, il ricorrente fa leva, in particolare, sulla circostanza che, per obbligo derivante dalla legge, l'estratto di conto corrente - prospetto redatto dalla banca, nel quale sono riportati tutti i movimenti di dare e di avere verificatisi nel conto durante il lasso temporale di riferimento - deve formare oggetto di periodica spedizione al correntista. Tale obbligo, prefigurato a livello codicistico dal combinato disposto degli artt. 1832 e 1857 del codice civile, trova specifica disciplina nell'art. 119 t.u. bancario, il quale, dopo aver stabilito, in via generale, al comma 1, che nei contratti di durata la banca fornisca al cliente, alla scadenza del contratto e, comunque sia, almeno una volta l'anno, «una comunicazione chiara in merito allo svolgimento del rapporto», soggiunge, al comma 2, che per i «rapporti regolati in conto corrente» l'estratto conto è inviato con periodicità annuale o con quella più breve - semestrale, trimestrale o mensile - prescelta dal cliente.

Ora, se oggetto di apprensione da parte degli organi inquirenti fosse l'estratto conto spedito dalla banca al correntista, si potrebbe effettivamente ritenere che le garanzie previste dagli artt. 15 e 68, terzo comma, Cost. entrino in gioco. Come si ricorda nel ricorso, la giurisprudenza di legittimità ha, del resto, più volte ravvisato il delitto di violazione di corrispondenza (art. 616 cod. pen.) in fatti di sottrazione della corrispondenza bancaria (per tutte, Corte di cassazione, sezione seconda penale, sentenza 28 novembre 2017-12 gennaio 2018, n. 952).

Non è questo, però, il caso in esame. Nella specie, infatti, come dedotto e documentato dalla Procura di Firenze, l'estratto del conto corrente bancario del senatore Renzi è entrato negli atti di indagine tramite un decreto, emesso l'11 gennaio 2021, di acquisizione di segnalazioni di operazioni bancarie sospette effettuate in base alla normativa antiriciclaggio di cui al d.lgs. n. 231 del 2007: segnalazioni tra i cui allegati figurava l'estratto conto in questione (relativo a un periodo di ventuno mesi: dal 14 giugno 2018 al 13 marzo 2020), ricavato dalla segnalante Unità di informazione finanziaria della Banca d'Italia tramite interrogazione delle banche dati in suo possesso.

In simile ipotesi, non può parlarsi di sequestro di corrispondenza. L'estratto conto è, infatti, un documento che ha una funzione e una valenza autonoma, indipendente dalla spedizione al correntista. Esso non è altro, in effetti, che un riepilogo delle risultanze delle scritture contabili della banca, le quali debbono riportare tutte le operazioni di dare e di avere passate in conto corrente. Si tratta, dunque, di per sé, di un documento contabile

interno all'ente creditizio: la circostanza che possa o debba essere trasmesso al cliente non lo qualifica in modo automatico e permanente come «corrispondenza», agli effetti dell'art. 68, terzo comma, Cost.

A ciò non vale obiettare che l'estratto conto riporta - come pure si sottolinea nel ricorso - dati riservati, capaci di rivelare, anche tramite i riferimenti ai destinatari e alle causali delle singole operazioni, contratti, obbligazioni e rapporti del parlamentare. L'art. 68, terzo comma, Cost. non tutela, infatti, genericamente e indiscriminatamente la riservatezza del parlamentare, la cui protezione è affidata alle conferenti norme valevoli per la generalità dei consociati. L'art. 68 Cost. esige l'autorizzazione della Camera di appartenenza solo per eseguire specifici atti nei confronti dei membri del Parlamento, particolarmente suscettibili di incidere sullo svolgimento del mandato elettivo (limitazioni della libertà personale, perquisizioni personali e domiciliari, intercettazioni, sequestri di corrispondenza): non, invece, di espletare, con altri mezzi, indagini bancarie sul parlamentare, né di acquisire, in diverso modo, suoi dati personali, utili a fini di indagine. In effetti, le prerogative poste a tutela della funzione parlamentare comportano una deroga al principio di parità di trattamento davanti alla giurisdizione - principio che è all'origine della formazione dello Stato di diritto - e devono perciò essere interpretate alla luce della loro *ratio*, evitando improprie letture estensive (sentenze n. 38 del 2019 e n. 74 del 2013).

Con riferimento all'atto investigativo in questione, il ricorso va dunque ritenuto non fondato, per la dirimente ragione che tale atto resta al di fuori del perimetro applicativo della prerogativa parlamentare invocata.

5.- Il ricorso va, al contrario, accolto in relazione agli atti di indagine ai quali la prerogativa risulta correttamente accostata: ossia - per quanto si è visto - all'acquisizione di messaggi di posta elettronica e *WhatsApp*.

5.1.- A questo proposito, si rende necessario peraltro precisare in quale modo, nella fattispecie considerata, il regime dell'autorizzazione al sequestro di corrispondenza, previsto dall'art. 68, terzo comma, Cost. e dall'art. 4 della legge n. 140 del 2003, è destinato ad operare.

Nella specie, si è di fronte a "contenitori" di dati informatici appartenenti a terzi - telefoni cellulari, ma potrebbe trattarsi, allo stesso modo, di computer o di altri dispositivi - nella cui memoria erano conservati, tra l'altro, messaggi inviati in via telematica a un parlamentare, o da lui provenienti.

In una simile evenienza, gli organi inquirenti debbono ritenersi abilitati a disporre - in confronto al terzo non parlamentare - il sequestro del "contenitore" (nella specie, del dispositivo di telefonia mobile). Nel momento, però, in cui riscontrano la presenza in esso di messaggi intercorsi con un parlamentare, debbono sospendere l'estrazione di tali messaggi dalla memoria del dispositivo (o dalla relativa copia) e chiedere l'autorizzazione della Camera di appartenenza del parlamentare, a norma dell'art. 4 della legge n. 140 del 2003, al fine di poterli coinvolgere nel sequestro.

In accordo con quanto sostenuto nella relazione della Giunta, approvata dall'Assemblea, e diversamente dall'impostatura poi adottata nel ricorso, l'autorizzazione va chiesta, nei termini dianzi delineati, a prescindere da ogni valutazione circa la natura "mirata" o "occasionale" dell'acquisizione dei messaggi del parlamentare, operata tramite l'apprensione dei dispositivi appartenenti a terzi (tema - quello della natura "mirata" o "occasionale" delle acquisizioni investigative - sul quale pure le difese delle parti si trattengono ampiamente, con opposte conclusioni rispetto al caso di specie). La distinzione, elaborata dalla giurisprudenza di questa Corte in rapporto alle intercettazioni di conversazioni o comunicazioni di membri del Parlamento, tra captazioni "indirette" e captazioni "occasionalmente" - con limitazione alle prime dell'obbligo di richiedere l'autorizzazione preventiva all'esecuzione dell'atto, ai sensi dell'art. 4 della legge n. 140 del 2003 (sentenza n. 390 del 2007; in senso conforme, sentenze n. 157 del 2023, n. 38 del 2019, n. 114 e n. 113 del 2010) - non è, infatti, riferibile alla fattispecie di sequestro di corrispondenza che qui viene in esame. Diversamente che nel caso delle intercettazioni - le quali consistono in una attività prolungata nel tempo di captazione occulta di comunicazioni o conversazioni che debbono ancora svolgersi nel momento in cui l'atto investigativo è disposto - qui si discute dell'acquisizione *uno actu* di messaggi comunicativi già avvenuti. Una volta riscontrato che si tratta di messaggi di un parlamentare, o a lui diretti, diviene, quindi, in ogni caso operante la garanzia di cui all'art. 68, terzo comma, Cost.

A tale ricostruzione non giova opporre - come fa la resistente - che con il sequestro del dispositivo la corrispondenza in esso contenuta deve ritenersi già sequestrata e nella piena disponibilità del pubblico ministero procedente: di modo che l'estrazione dei dati rappresenterebbe un *posterius* rispetto all'esecuzione dell'atto investigativo per il quale è prefigurata la garanzia in questione. In senso contrario, va osservato che nel caso di sequestro probatorio informatico il "vero" oggetto del sequestro non è tanto il dispositivo elettronico (il "contenitore") - il quale, di per sé, non ha di norma alcun interesse per le indagini - quanto piuttosto i suoi dati (il "contenuto"), nella parte in cui risultano utili alle indagini stesse: dati che, secondo le indicazioni della

giurisprudenza di legittimità, vanno all'uopo selezionati e fatti possibilmente oggetto di una "copia-clone", con restituzione del dispositivo (e della disponibilità di tutti gli altri dati) al titolare.

Il modulo procedurale che si è delineato garantisce, d'altro canto, un punto di equilibrio tra gli interessi in gioco, evitando inopportune dilatazioni degli effetti propri della prerogativa parlamentare, che rischierebbero di penalizzare in modo ingiustificato le stesse iniziative dell'autorità giudiziaria volte all'accertamento dei reati. Quando pure, infatti, gli organi inquirenti possano prevedere che nel telefono cellulare o nel computer di una persona sottoposta ad indagini siano memorizzati messaggi di un parlamentare, ciò non impedisce, comunque sia, agli organi stessi di apprendere il dispositivo e di sequestrare tutti gli altri dati informatici contenuti nel dispositivo, che nulla hanno a che vedere con la corrispondenza del parlamentare: fermo restando invece l'onere della richiesta di autorizzazione al fine di estrapolare dal dispositivo e di acquisire agli atti del procedimento i messaggi che riguardano il parlamentare stesso. L'autorizzazione resta pur sempre preventiva rispetto al sequestro di corrispondenza, senza trasformarsi - come opina la resistente - in una autorizzazione *ex post* ai fini dell'utilizzazione processuale delle risultanze di un atto investigativo già eseguito: autorizzazione che l'art. 6 della legge n. 140 del 2003 prevede solo in rapporto alle intercettazioni e all'acquisizione di tabulati telefonici, e non pure al sequestro di corrispondenza.

La ricostruzione prospettata spiega, d'altro canto, perché il citato art. 6 non abbia esteso la disciplina dell'autorizzazione successiva, da esso recata, al sequestro di corrispondenza. Posto che, secondo quanto chiarito da questa Corte, tale disciplina deve intendersi riferita alle sole intercettazioni a carattere "occasionale", non soggette al regime dell'autorizzazione preventiva (sentenza n. 390 del 2007), la spiegazione risiede appunto nel fatto che, rispetto al sequestro di corrispondenza, la natura "occasionale" o "mirata" dell'atto non viene in considerazione, risultando per esso in ogni caso necessaria l'autorizzazione preventiva, ai sensi dell'art. 4 della medesima legge, nei termini dianzi precisati.

5.2.- Nel caso in esame, la Procura fiorentina ha estratto dalla memoria dei telefoni cellulari di M. C. e di V. U. M. e acquisito agli atti del procedimento i messaggi diretti al senatore Renzi, o da lui provenienti, senza chiedere al Senato alcuna autorizzazione.

Così facendo, ha dunque determinato la menomazione dell'attribuzione prevista dall'art. 68, terzo comma, Cost., lamentata dal ricorrente.

6.- Alla luce delle considerazioni che precedono, il conflitto di attribuzione sollevato dal Senato della Repubblica deve essere risolto dichiarando che non spettava alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Firenze acquisire agli atti del procedimento penale n. 3745/2019 R.G.N.R., sulla base di decreti di perquisizione e sequestro emessi il 20 novembre 2019, corrispondenza riguardante il senatore Matteo Renzi, costituita da messaggi di testo scambiati tramite l'applicazione *WhatsApp* tra il senatore Renzi e V. U. M. nei giorni 3 e 4 giugno 2018, e tra il senatore Renzi e M. C. nel periodo 12 agosto 2018-15 ottobre 2019, nonché da posta elettronica intercorsa fra quest'ultimo e il senatore Renzi, nel numero di quattro missive, tra il 1° e il 10 agosto 2018.

Per l'effetto, il sequestro degli indicati messaggi di testo scambiati tra il senatore Renzi e V. U. M. deve essere annullato. Non vi è luogo, invece, ad adottare analogo provvedimento in relazione al sequestro della corrispondenza intercorsa tra il senatore Renzi e M. C., in quanto l'annullamento dello stesso è già stato disposto, sia pure per altri motivi, dalla Corte di cassazione, secondo quanto ricordato al precedente punto 3 del *Considerato in diritto*.

Va dichiarato, di contro, che spettava alla Procura acquisire agli atti del medesimo procedimento penale, tramite decreto di acquisizione emesso l'11 gennaio 2021, l'estratto del conto corrente bancario personale del senatore Renzi relativo al periodo 14 giugno 2018-13 marzo 2020.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* che non spettava alla Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Firenze acquisire agli atti del procedimento penale iscritto al n. 3745 del registro generale delle notizie di reato del 2019, sulla base di decreti di perquisizione e sequestro emessi il 20 novembre 2019, corrispondenza riguardante il senatore Matteo Renzi, costituita da messaggi di testo scambiati tramite l'applicazione *WhatsApp* tra il senatore Renzi e V. U. M. nei giorni 3 e 4 giugno 2018, e tra il senatore Renzi e M. C. nel periodo 12 agosto 2018-15 ottobre 2019, nonché da posta elettronica intercorsa fra quest'ultimo e il senatore Renzi, nel numero di quattro missive, tra il 1° e il 10 agosto 2018;

2) *annulla*, per l'effetto, il sequestro dei messaggi di testo scambiati tra il senatore Matteo Renzi e V. U. M. nei giorni 3 e 4 giugno 2018;

3) *dichiara* che spettava alla Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Firenze acquisire agli atti del procedimento penale n. 3745/2019 R.G.N.R., tramite decreto di acquisizione emesso l'11 gennaio

2021, l'estratto del conto corrente bancario personale del senatore Matteo Renzi relativo al periodo 14 giugno 2018-13 marzo 2020.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 giugno 2023.

SENTENZA N. 104/2024

Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento penale a carico di Carlo Fidanza, all'epoca dei fatti deputato, per le opinioni extra moenia espresse nei confronti di Santeria Social Club - Deliberazione di insindacabilità della Camera dei deputati - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dal Tribunale di Milano - Denunciata violazione dei limiti entro cui esercitare la libera manifestazione del pensiero - Spettanza alla Camera di pronunciare l'insindacabilità delle opinioni indicate, stante la loro connessione con l'esercizio della funzione parlamentare e la non violazione della dignità dei terzi - Rigetto del ricorso.

REPUBBLICA ITALIANA IN NOME DEL POPOLO ITALIANO LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da: Presidente: Augusto Antonio BARBERA; Giudici: Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI,
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito della deliberazione della Camera dei deputati del 18 gennaio 2023, che approva la proposta della Giunta per le autorizzazioni (doc. IV-ter, n. 11-A) di ritenere insindacabili, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, le dichiarazioni di Carlo Fidanza, deputato all'epoca dei fatti, promosso dal Tribunale ordinario di Milano, in composizione monocratica, sezione settima penale, con ricorso notificato il 20 novembre 2023, depositato in cancelleria il 20 novembre 2023, iscritto al n. 5 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2023 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 48, prima serie speciale, dell'anno 2023, fase di merito.

Visti l'atto di costituzione della Camera dei deputati e gli atti di intervento di Santeria spa e A. P. nonché di Carlo Fidanza;

udito nell'udienza pubblica del 10 aprile 2024 il Giudice relatore Filippo Patroni Griffi;

uditi l'avvocato Roberto Dissegna per Santeria spa e A. P., nonché l'avvocato Maria Teresa Losasso per la Camera dei deputati;

deliberato nella camera di consiglio dell'11 aprile 2024.

Considerato in diritto

1. – Il Tribunale di Milano, in composizione monocratica, sezione settima penale, con il ricorso indicato in epigrafe ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, in riferimento alla deliberazione del 18 gennaio 2023 della Camera dei deputati, con la quale, approvando la proposta della Giunta per le autorizzazioni (doc. IV-ter, n. 11-A), si è affermato che le dichiarazioni rese su *Facebook* dall'allora deputato Carlo Fidanza, in data 2 dicembre 2018, fossero state espresse nell'esercizio delle funzioni parlamentari ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost.

1.1. – Il ricorrente riferisce che Carlo Fidanza è citato a giudizio per rispondere del reato di diffamazione aggravata di cui all'art. 595, terzo comma, cod. pen., in ragione delle seguenti affermazioni, rese in un video pubblicato su *Facebook* il 2 dicembre 2018: «Siamo qui a Milano, in viale Toscana davanti a Santeria Social Club, locali dati in concessione [d]al Comune di Milano dove il 13 dicembre si sarebbe dovuta aprire questa fantastica mostra: "porno per bambini". Una mostra che, con immagini di dubbio gusto e sicuramente ambigue, non avrebbe fatto altro che legittimare la pedopornografia. Non ci fermiamo qua! Chiediamo di vigilare su quello che viene svolto nei locali che d[à] in concessione, ma soprattutto vogliamo difendere i bambini e la loro innocenza da questi pazzi che la vogliono violare».

La Camera dei deputati - su richiesta del Tribunale ricorrente ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge n. 140 del 2003 - il 18 gennaio 2023 ha deliberato che quelle dell'imputato sono opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni parlamentari, ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost.

Il Tribunale ricorrente ritiene, per contro, che tali affermazioni *extra moenia* non siano, come richiederebbe la giurisprudenza costituzionale, né sostanzialmente né cronologicamente connesse a opinioni espresse in sede istituzionale, ma siano invece espressione del diritto di critica di cui all'art. 21 Cost.: di qui il promosso conflitto, in quanto l'impugnata deliberazione della Camera dei deputati impedirebbe

l'accertamento, che spetta all'autorità giudiziaria, circa il superamento o meno dei limiti alla libertà di manifestazione del pensiero.

2.– In via preliminare, deve essere confermata l'ammissibilità del conflitto in relazione alla sussistenza dei presupposti soggettivi e oggettivi, come già deliberato da questa Corte con l'ordinanza n. 204 del 2023.

Non c'è dubbio, infatti, che il Tribunale di Milano sia legittimato a promuovere conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, trattandosi di organo giurisdizionale, in posizione di indipendenza costituzionalmente garantita, competente a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartiene nell'esercizio delle funzioni attribuitegli. Altrettanto pacifica è la legittimazione passiva della Camera dei deputati, quale organo competente a dichiarare in modo definitivo la propria volontà in ordine all'applicazione dell'art. 68, primo comma, Cost.

Quanto ai presupposti oggettivi, l'inibizione a esercitare la funzione giurisdizionale, conseguente alla deliberazione della Camera dei deputati, è idonea a cagionare, ove le affermazioni di Carlo Fidanza non fossero riconducibili a opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni parlamentari ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost., la lesione della sfera di attribuzioni costituzionalmente garantita al potere ricorrente.

3.– La Camera dei deputati, costituitasi in giudizio, ha chiesto che il ricorso sia rigettato: sussisterebbero, infatti, tanto la corrispondenza sostanziale quanto il legame temporale tra le dichiarazioni di Carlo Fidanza, deputato all'epoca dei fatti, e quelle di cui agli atti tipici richiamati nella relazione della Giunta.

4.– Questa Corte, con l'ordinanza n. 33 del 2024, ha dichiarato ammissibili gli interventi di Santeria spa e A. P. e inammissibile, per tardività, quello di Carlo Fidanza.

La difesa di Santeria spa e A. P., che non ha depositato alcuna memoria, nell'udienza pubblica del 10 aprile 2024 ha affermato che sarebbe «limitante» considerare insindacabile ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost. una opinione *extra moenia* di un parlamentare solo nel caso in cui questi abbia già in precedenza espresso la medesima opinione in un previo atto parlamentare: ciò, infatti, renderebbe questa Corte un «notaio» chiamato a verificare la sola preesistenza di tale atto parlamentare, quando invece l'art. 68, primo comma, Cost. pretenderebbe che si valuti se quella del deputato o senatore sia una «opinione» e, in particolare, se detta opinione sia una «valutazione politica» o se si concretizzi, invece, nella consapevole attribuzione di «un fatto storico falso». Soltanto nel primo caso, afferma la difesa degli intervenienti, la condotta del parlamentare potrebbe considerarsi scriminata, poiché altrimenti questa Corte avvalorerebbe dichiarazioni calunniose nei confronti di singoli cittadini, a detrimento della stessa insindacabilità ex art. 68, primo comma, Cost., «troppo importante perché venga usurpat[a] in questa maniera».

5.– Le riportate affermazioni in udienza delle intervenienti, che prospettano una lettura dell'immunità parlamentare in discorso in parte diversa da quella fatta propria, pur nella divergenza di vedute, dal ricorrente e dalla resistente, inducono a opportune precisazioni in ordine al campo di applicazione dell'art. 68, primo comma, Cost.

6.– Le immunità parlamentari intendono sottrarre il parlamentare a limitazioni o ad ostacoli nell'esplicazione della sua funzione provenienti da poteri che non facciano capo alla Camera cui appartiene, e che potrebbero assumere il carattere di interferenza nello svolgimento della funzione delle Assemblee parlamentari (sentenza n. 9 del 1970). Storicamente sorte per preservare i parlamenti da indebite intromissioni del potere giudiziario condizionato dal potere esecutivo, nell'attuale sistema costituzionale - in cui invece è assicurata l'indipendenza dell'ordine giudiziario - esse sono strutturate in modo da definire «un equilibrio razionale e misurato tra le istanze dello Stato di diritto, che tendono ad esaltare i valori connessi all'esercizio della giurisdizione (universalità della legge, legalità, rimozione di ogni privilegio, obbligatorietà dell'azione penale, diritto di difesa in giudizio, ecc.) e la salvaguardia di ambiti di autonomia parlamentare sottratti al diritto comune, che valgono a conservare alla rappresentanza politica un suo indefettibile spazio di libertà» (sentenza n. 379 del 1996).

Ciò che dunque la Costituzione consente e pretende non è la tutela di diritti del singolo deputato o senatore, ma «proteggere la libertà della funzione che il soggetto esercita, in conformità alla natura stessa delle immunità parlamentari, volte primariamente alla protezione dell'autonomia e dell'indipendenza decisionale delle Camere rispetto ad indebite invadenze di altri poteri, e solo strumentalmente destinate a riverberare i propri effetti a favore delle persone investite della funzione» (sentenza n. 38 del 2019; ma in senso analogo, ancora di recente, sentenze n. 170 e n. 157 del 2023).

La «complessiva architettura istituzionale [che ne deriva], ispirata ai principi della divisione dei poteri e del loro equilibrio» (sentenza n. 262 del 2009) può naturalmente determinare un antagonismo tra i due valori in bilanciamento: la libertà politica del Parlamento e l'autonomia delle funzioni delle Camere, da un lato; l'indipendenza e la terzietà del giudice, funzionali a garantire il principio d'eguaglianza dei cittadini di fronte alla legge e la difesa dei loro diritti e interessi, dall'altro. Antagonismo che, nel determinare una deroga al

principio di parità di trattamento davanti alla giurisdizione che sta all'origine dello Stato di diritto (sentenza n. 24 del 2004), deve trovare un punto d'equilibrio in concreto per opera delle Camere e dell'ordine giudiziario, ferma restando la possibilità, per il potere che ritenga lese le proprie attribuzioni, di sollevare conflitto dinanzi a questa Corte (sentenza n. 1150 del 1988).

6.1. – L'art. 68, primo comma, Cost., allo «scopo di rendere pienamente libere le discussioni che si svolgono nelle Camere, per il soddisfacimento del superiore interesse pubblico connesse» (sentenza n. 81 del 1975), impedisce che i parlamentari possano essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle funzioni.

In tal modo, la Costituzione esclude radicalmente ogni forma di responsabilità giuridica, per siffatti voti e opinioni, di deputati o senatori, «di modo che essi non possono, né potranno dopo la scadenza del mandato essere chiamati a rispondere per le attività da loro svolte in tale veste. Ciò al fine di garantire alle stesse Camere che i parlamentari possano esercitare nel modo più libero le loro funzioni, senza i limiti derivanti dal timore di possibili provvedimenti sanzionatori a loro carico» (sentenza n. 46 del 2008). La cosiddetta insindacabilità protegge, così, il "cuore" del mandato parlamentare, il cui svolgimento deve essere libero da condizionamenti per consentire, come delineata dall'art. 67 Cost., una libera rappresentanza, non di interessi di parte o di partito, ma della Nazione.

6.2. – È d'altra parte pure evidente che l'insindacabilità delle opinioni - proprio perché esclude radicalmente la responsabilità giuridica del parlamentare - rende particolarmente problematica, in concreto, l'individuazione del punto di equilibrio tra gli antagonisti valori di cui si è detto, poiché in tali casi «alcuni beni morali della persona, che è la Costituzione stessa a qualificare inviolabili (onore, reputazione, pari dignità), vengono a collidere con l'insindacabilità dell'opinione espressa dal parlamentare, che è momento insopprimibile (e, ben può dirsi, anch'esso inviolabile), della libertà della funzione» (sentenza n. 379 del 1996).

In ciò si coglie particolarmente la diversa ampiezza, quanto a campo d'applicazione, tra l'art. 21 Cost. e l'art. 68, primo comma, Cost. La libertà di manifestazione del pensiero - che è «coessenziale al regime di libertà garantito dalla Costituzione» (sentenza n. 11 del 1968) e, proprio in quanto tale, è «pietra angolare dell'ordine democratico» (sentenza n. 84 del 1969), anche perché garantisce a tutti l'esercizio del diritto alla critica politica - trova nella reputazione della persona, diritto inviolabile ai sensi dell'art. 2 Cost., un limite al suo legittimo esercizio, che l'ordinamento è chiamato a tutelare «con strumenti idonei, necessari e proporzionati» (sentenza n. 150 del 2021): il che significa che chiunque eserciti illegittimamente la libertà di espressione può esserne chiamato a rispondere. L'insindacabilità delle opinioni, come detto, esclude invece la responsabilità giuridica del parlamentare indipendentemente da ogni considerazione o valutazione circa l'incidenza che dette opinioni possano avere sulla reputazione di terzi: ciò, appunto, al fine di salvaguardare al massimo grado «l'autonomia delle funzioni parlamentari come area di libertà politica delle Assemblee rappresentative» (sentenza n. 120 del 2004), che potrebbe altrimenti essere condizionata dal timore di un sindacato su opinioni espresse da un parlamentare nello svolgimento del suo mandato.

6.3. – Nel delineare l'immunità in esame, peraltro, l'art. 68, primo comma, Cost. non adotta, come invece altre Costituzioni, un criterio spaziale, che espressamente limiti l'insindacabilità agli atti compiuti all'interno dell'assemblea di appartenenza (ad esempio, art. 46, comma 1, della Legge fondamentale tedesca e art. I, sezione 6, della Costituzione degli Stati Uniti d'America). Predilige, invece, «un criterio funzionale in base al quale l'insindacabilità non è limitata alle opinioni espresse all'interno delle Camere. Ciò similmente a quanto avviene in altri sistemi, come ad esempio quello operante per il Parlamento europeo (art. 8 del Protocollo n. 7 sui privilegi e sulle immunità dell'Unione europea, su cui sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea 6 settembre 2011, in causa C-163/10, Patriciello)» (sentenza n. 133 del 2018).

Non solo le opinioni espresse all'interno di organi parlamentari o paraparlamentari, dunque, possono considerarsi funzionali, tanto più considerando che nella società contemporanea la comunicazione politica si è trasformata (e si continua a trasformare) profondamente (sentenze n. 11 e n. 10 del 2000). Il che, del pari, non significa che qualsiasi opinione espressa da un parlamentare sia, per ciò solo, sottratta alla responsabilità giuridica: è pur sempre necessario - affinché l'immunità non si trasformi illegittimamente in privilegio personale, con il correlato e ingiustificato sacrificio dei diritti e degli interessi dei terzi - che essa sia funzionalmente delimitata (sentenza n. 10 del 2000) e che, pertanto, le opinioni espresse siano caratterizzate dalla esistenza di un nesso stretto con l'esercizio delle funzioni (sentenza n. 11 del 2000).

6.3.1. – La connessione tra l'opinione espressa e la funzione parlamentare è il requisito di applicabilità dell'art. 68, primo comma, Cost. che ha del resto previsto - e non poteva essere altrimenti - anche il legislatore in sede di attuazione del disposto costituzionale. All'art. 3, comma 1, della legge n. 140 del 2003 sono infatti indicate una serie di attività alle quali deve applicarsi l'immunità in discorso, che, per un verso, non sono

esaustive di ciò che è esercizio di funzione parlamentare, e, per un altro, non estendono, neppure quando qualificate «di ispezione, di divulgazione, di critica e di denuncia politica», l'operatività dell'insindacabilità, in quanto è espressamente stabilito che tutte le attività, anche se espletate fuori dalle Camere, e dunque per mezzo di atti non tipici, devono pur sempre essere «connesse con l'esercizio della funzione propria dei membri del Parlamento» (sentenza n. 120 del 2004).

7. – È a fronte di questo quadro - tanto chiaro nella sua portata definitoria, quanto complesso in quella applicativa - che si è via via sviluppata la giurisprudenza di questa Corte, chiamata di volta in volta a stabilire in concreto se le opinioni espresse da un parlamentare, su cui è insorto un conflitto di attribuzione, siano riconducibili all'esercizio delle funzioni *ex art. 68*, primo comma, Cost., e come tali siano insindacabili, o se vadano invece ricondotte all'esercizio della libertà di cui all'art. 21 Cost., in tal caso spettando poi al giudice comune «pronunciarsi in concreto sul rapporto fra diritto di libera manifestazione del pensiero, in particolare in campo politico, e diritto all'onore e alla reputazione del soggetto che si ritenga leso dall'opinione espressa» (sentenza n. 10 del 2000).

Nell'esercizio di una funzione che la rende arbitro del conflitto, questa Corte, al fine di riscontrare l'esistenza di un nesso stretto tra le "opinioni" e l'"esercizio delle funzioni", ha progressivamente enucleato criteri (o indici rivelatori) «più complessi rispetto a quello della mera "localizzazione" dell'atto» (sentenza n. 11 del 2000), che tengono conto della sottesa esigenza di un equilibrio costituzionalmente sostenibile tra i valori dell'autonomia delle Camere e quelli connessi all'esercizio della giurisdizione, a loro volta, questi ultimi, posti - come si è detto - a tutela di altri beni costituzionalmente tutelati (reputazione, riservatezza, onore). Ciò, peraltro, nella consapevolezza che «in ragione dell'inscindibile legame tra conflitto e singola fattispecie» sarebbe vana «la pretesa di cristallizzare una regola di composizione del conflitto tra principi costituzionali che assumono configurazioni di volta in volta diverse e richiedono soluzioni non riducibili nei rigidi limiti di uno schema preliminare di giudizio» (sentenza n. 120 del 2004).

7.1. – È pacifico che «costituiscono opinioni espresse nell'esercizio della funzione quelle manifestate nel corso dei lavori della Camera e dei suoi vari organi, in occasione dello svolgimento di una qualsiasi fra le funzioni svolte dalla Camera medesima, ovvero manifestate in atti, anche individuali, costituenti estrinsecazione delle facoltà proprie del parlamentare in quanto membro dell'assemblea» (sentenza n. 10 del 2000). D'altro canto, i regolamenti parlamentari attribuiscono al Presidente d'Assemblea poteri diretti anche a evitare che, per mezzo di atti tipici, si abusì dell'immunità in discorso (artt. 66, 97, 146, 154 e 157 del Regolamento del Senato e artt. 59, 89, 139 e 139-bis del Regolamento della Camera, sull'uso di parole o termini «sconvenienti»).

7.2. – Per quel che concerne le opinioni espresse *extra moenia*, deve innanzitutto escludersi che rientrino nell'ambito dell'art. 68, primo comma, Cost. gli insulti (sentenze n. 218 del 2023, n. 59 del 2018 e n. 137 del 2001), le minacce (sentenza n. 218 del 2023) e più in generale i meri comportamenti materiali (sentenza n. 137 del 2001), l'attestazione di una circostanza di fatto idonea a integrare un reato (sentenza n. 388 del 2007), nonché la consapevole affermazione di fatti oggettivamente falsi lesivi della reputazione altrui (sulla cui peculiare offensività, sentenza n. 150 del 2021). L'insindacabilità, infatti, tutela e consente dichiarazioni finalizzate al promovimento e alla qualità del dibattito pubblico, non certo al suo scadimento.

7.2.1. – Ciò premesso, e fermo restando, dunque, che di opinioni deve trattarsi, la giurisprudenza di questa Corte ha considerato indici rivelatori dell'esistenza del nesso funzionale la sostanziale corrispondenza con opinioni espresse nell'esercizio di attività parlamentare tipica e la sostanziale contestualità temporale fra tale ultima attività e l'attività esterna (si vedano, tra le tante, le sentenze n. 218 del 2023, n. 241 del 2022, n. 59 del 2018, n. 144 del 2015 e n. 115 del 2014). Al ricorrere di queste condizioni, infatti, ben può affermarsi che le opinioni espresse fuori dalle sedi delle Camere siano connesse all'esercizio della funzione parlamentare, in quanto destinate a comunicare all'esterno, pur nell'ineliminabile diversità degli strumenti e del linguaggio adoperato nell'atto tipico e nella sua diffusione all'opinione pubblica, il significato dell'attività compiuta nell'esercizio del mandato, che, d'altronde, per sua natura è destinata «a proiettarsi al di fuori delle aule parlamentari, nell'interesse della libera dialettica politica che è condizione di vita delle istituzioni democratico-rappresentative» (sentenze n. 321 e n. 320 del 2000).

7.3. – Si tratta, tuttavia, pur sempre e soltanto di indici rivelatori, per quanto particolarmente consistenti e qualificati, e non già di elementi costitutivi di una fattispecie puntualmente delineata dalla Costituzione o dalla legge, sicché l'art. 68, primo comma, Cost. può, in casi particolari, trovare applicazione anche a «dichiarazioni rese *extra moenia*, non necessariamente connesse ad atti parlamentari ma per le quali si ritenga nondimeno sussistente un evidente e qualificato nesso con l'esercizio della funzione parlamentare» (sentenza n. 133 del 2018).

Naturalmente, nel delineato contesto, si impone a questa Corte uno scrutinio particolarmente rigoroso sulla ricorrenza di tale nesso, in ragione dei contrapposti interessi costituzionali che vengono in gioco. Il che, del resto, è in linea con la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, la quale ha riconosciuto, da un lato, che l'insindacabilità persegue «scopi legittimi, vale a dire la tutela del libero dibattito parlamentare e il mantenimento della separazione dei poteri legislativo e giudiziario» e, dall'altro, che l'assenza di un legame con un'attività parlamentare *stricto sensu* «esige un'interpretazione stretta del concetto di proporzionalità tra lo scopo prefissato e i mezzi impiegati» (Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 24 febbraio 2009, CGIL e Cofferati contro Italia).

7.3.1. – In quest'ottica, possono considerarsi entro il perimetro di applicazione dell'art. 68, primo comma, Cost. non tutte le opinioni politiche che il parlamentare esprima, al pari di quelle che può esprimere ogni cittadino e che trovano tutela e limiti nell'art. 21 Cost., ma quelle opinioni che, iscrivendosi in un contesto politico, siano funzionali all'esercizio dell'attività parlamentare. Deve trattarsi, dunque, di opinioni che incanalino nel processo politico proprio di una democrazia pluralista i diversi e divergenti interessi riferibili al popolo, al fine di trovare, nell'esercizio della rappresentanza della Nazione di cui all'art. 67 Cost., una mediazione tra gli stessi rispondente all'interesse generale. Tale rappresentanza, sancita dall'art. 67 Cost., costituisce invero il fondamento primo e, al tempo stesso, il limite, dell'insindacabilità delle opinioni prevista dall'art. 68, primo comma, Cost.

Una funzione così alta, che la Costituzione protegge con un'immunità che si protrae oltre la scadenza del mandato parlamentare, esige e pretende, al contempo, forme espressive improntate al rispetto della dignità dei destinatari della critica e della denuncia politica, in specie quando questi non siano a loro volta parlamentari: e ciò tanto più quando l'opinione è espressa per mezzo dei moderni mezzi di comunicazione - quali testate giornalistiche online o *social media* - che la rendono agevolmente reperibile e oggetto di ulteriore diffusione (sentenza n. 150 del 2021). Sono insomma necessarie modalità espressive che, lungi dal trasformare l'insindacabilità in una garanzia di impunità e in un privilegio, siano coerenti con il rilievo dell'istituto nel raccordo tra istituzioni parlamentari e opinione pubblica e ne sorreggano la *ratio*, piuttosto che metterla in crisi.

8. – Applicando in concreto i richiamati principi, l'odierno ricorso deve essere rigettato.

La Camera dei deputati, infatti, ha correttamente valutato che le dichiarazioni dell'allora deputato Fianza sono state espresse nell'esercizio della funzione parlamentare.

8.1. – Deve considerarsi, innanzitutto, che le parole adoperate da Carlo Fianza nel video poi pubblicato su un *social media*, per quanto aspre, costituiscono una dura valutazione di un fatto - lo svolgimento di una specifica mostra presso locali dati in concessione da un comune, peraltro nel collegio di elezione - che non si risolve in una mera denuncia o critica politica, ma è funzionale a farsi portatrice, nella sua prospettiva, di interessi generali: ne è riprova l'intenzione manifestata di continuare a interessarsi dei temi che egli ha ritenuto sottonsi alla vicenda concreta.

Le affermazioni per cui è sorto il conflitto, pertanto, non solo sono qualificabili come opinioni, ma devono ritenersi espresse nell'esercizio della funzione parlamentare.

8.2. – D'altronde, a rilevare l'esistenza del nesso funzionale sta l'atto di sindacato ispettivo - l'interrogazione a risposta scritta n. 4-01794 - cui ha fatto riferimento la Giunta per le autorizzazioni nella relazione approvata con la deliberazione della Camera dei deputati impugnata nell'odierno conflitto.

8.2.1. – Tale interrogazione, innanzitutto, è stata presentata nel «medesimo contesto temporale» (sentenza n. 221 del 2006) in cui il video recante le opinioni è stato pubblicato online. Essa, infatti, risale al 5 dicembre 2018, a fronte di affermazioni *extra moenia* che risultano essere state rese appena due giorni prima: si tratta di un arco temporale particolarmente compresso, il cui sviluppo si chiude quasi tre mesi prima che venga presentata la querela per diffamazione (sul riscontro della contestualità temporale, sentenze n. 218 del 2023, n. 241 del 2022, n. 305 del 2013, n. 205 del 2012, n. 98 del 2011, n. 97 del 2008, n. 335, n. 258 e n. 221 del 2006, n. 276 del 2001 e n. 10 del 2000). D'altro canto, una rigida applicazione dell'indice del legame temporale in termini di mera divulgazione di un atto, necessariamente esistente e antecedente, trasformerebbe il requisito del nesso funzionale in una sorta di nesso cronologico che non è idoneo, nella sua rigidità, a qualificare "l'esercizio delle funzioni".

V'è da rilevare, inoltre, che il tenore stesso delle opinioni espresse *extra moenia* - laddove, in particolare, viene manifestata l'intenzione di continuare a occuparsi dei temi ritenuti sottonsi alla vicenda concreta - preannunciava, o comunque sia rendeva in concreto prevedibile, l'esercizio dell'attività parlamentare tipica (sentenze n. 241 del 2022, n. 133 del 2018, n. 335 del 2006 e n. 223 del 2005).

8.2.2. – Deve essere riscontrata, poi, la sostanziale corrispondenza di significato, «al di là delle formule letterali usate» (sentenza n. 144 del 2015), tra le opinioni espresse nel video sul *social media* e il contenuto

dell'interrogazione a risposta scritta. Al di là, infatti, dell'uso di modalità espressive e comunicative fisiologicamente diverse, in considerazione dell'ineliminabile diversità degli strumenti in concreto utilizzati, che si tratti della medesima opinione si evince dalla circostanza che tanto l'atto tipico quanto le affermazioni *extra moenia*: si occupano di una medesima mostra artistica, ne criticano il titolo e l'oggetto, valutano negativamente gli effetti che tale mostra potrebbe avere sullo sviluppo della sessualità dei bambini e, infine, richiedono una particolare attenzione da parte della pubblica amministrazione nel concedere locali in concessione.

8.3.– Alla luce di tutto quanto precede, le affermazioni per le quali l'allora deputato Carlo Fidanza è citato a giudizio, dinanzi al ricorrente Tribunale di Milano, per rispondere del reato di diffamazione aggravata di cui all'art. 595, terzo comma, cod. pen. costituiscono opinioni espresse nell'esercizio della funzione parlamentare e, pertanto, spettava alla Camera dei deputati deliberarne l'insindacabilità.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara che spettava alla Camera dei deputati affermare che le dichiarazioni rese dal deputato Carlo Fidanza, per le quali pende il procedimento penale davanti al Tribunale ordinario di Milano, in composizione monocratica, sezione settima penale, di cui al ricorso in epigrafe, costituiscono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 aprile 2024.

SENTENZA N. 194/2024

Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento penale presso il Tribunale di Catania nei confronti di Mario Michele Giarrusso, senatore all'epoca dei fatti, per diffamazione aggravata - Deliberazione di insindacabilità adottata dal Senato della Repubblica il 28 giugno 2023 - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale indicato - Lamentate lesione delle attribuzioni dell'autorità giudiziaria e insussistenza di un nesso tra le dichiarazioni rese intra ed extra moenia - Non spettanza del potere del Senato della Repubblica di deliberare l'insindacabilità delle opinioni indicate, limitatamente all'affermazione non suffragata da idonei elementi fattuali, che avvalorino l'esistenza, o quantomeno la plausibilità, della circostanza riferita - Conseguente annullamento della delibera *in parte qua*.

Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento penale presso il Tribunale di Catania nei confronti di Mario Michele Giarrusso, senatore all'epoca dei fatti, per diffamazione aggravata - Deliberazione di insindacabilità adottata dal Senato della Repubblica il 28 giugno 2023 - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale indicato - Lamentata lesione delle attribuzioni dell'autorità giudiziaria e insussistenza di un nesso tra le dichiarazioni rese intra ed extra moenia - Spettanza del potere del Senato della Repubblica di deliberare l'insindacabilità delle opinioni indicate, stante la loro connessione con l'esercizio della funzione parlamentare, ad esclusione di quelle per cui il ricorso è stato parzialmente accolto - Rigetto del ricorso.

REPUBBLICA ITALIANA IN NOME DEL POPOLO ITALIANO LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da: Presidente: Augusto Antonio BARBERA; Giudici: Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI,
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito della deliberazione del Senato della Repubblica del 28 giugno 2023, che, approvando la proposta della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari (doc. IV-*quater*, n. 2), ha ritenuto insindacabili, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, le dichiarazioni del senatore Mario Michele Giarrusso, promosso dal Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale ordinario di Catania, con ricorso notificato il 5 aprile 2024, depositato in cancelleria il successivo 8 aprile, iscritto al n. 6 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2023, e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 16, prima serie speciale, dell'anno 2024, fase di merito.

Visto l'atto di costituzione del Senato della Repubblica;

udito nell'udienza pubblica del 25 settembre 2024 il Giudice relatore Filippo Patroni Griffi;

udito l'avvocato Rosaria Aurelia Giunta per il Senato della Repubblica;

deliberato nella camera di consiglio del 16 ottobre 2024.

Considerato in diritto

1. – Il Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale ordinario di Catania con il ricorso indicato in epigrafe ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, in riferimento alla deliberazione del 28 giugno 2023 del Senato della Repubblica, con la quale, approvando la proposta della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari (doc. IV-*quater*, n. 2), si è affermato che le dichiarazioni rese dall'allora senatore Mario Michele Giarrusso, per le quali egli è indagato per il reato previsto e punito dall'art. 595, primo, secondo e terzo comma, cod. pen., fossero state espresse nell'esercizio delle funzioni parlamentari ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost.

1.1. – Il ricorrente premette che il Giarrusso, senatore all'epoca dei fatti, è indagato del reato di diffamazione ai danni di Francesco Basentini, in relazione alle dichiarazioni rese nel corso dell'intervista del 27 maggio 2020 rilasciata durante il programma "Voxitaliatv", pubblicata sulla piattaforma web *Youtube* e i cui contenuti sono interamente trascritti nel ricorso.

Il Senato della Repubblica - su richiesta del GIP ricorrente ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge n. 140 del 2003 - il 28 giugno 2023 ha deliberato che quelle dell'indagato sono opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni parlamentari, ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost.

Il GIP ritiene, per contro, che tali dichiarazioni *extra moenia* non siano, come richiederebbe la giurisprudenza costituzionale, né cronologicamente né sostanzialmente connesse a opinioni espresse in sede istituzionale, ma rappresentino invece espressione della libera manifestazione del pensiero ex art. 21 Cost.: di qui la richiesta di annullamento della deliberazione impugnata.

2.– In via preliminare, deve essere ribadita l'ammissibilità del conflitto in relazione alla sussistenza dei presupposti soggettivi e oggettivi, come già delibato da questa Corte con l'ordinanza n. 34 del 2024.

Non c'è dubbio, infatti, che il GIP ricorrente sia legittimato a promuovere conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, trattandosi di organo giurisdizionale, in posizione di indipendenza costituzionalmente garantita, competente a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartiene nell'esercizio delle funzioni attribuitegli. Altrettanto pacifica è la legittimazione passiva del Senato della Repubblica, quale organo competente a dichiarare in modo definitivo la propria volontà in ordine all'applicazione dell'art. 68, primo comma, Cost.

Quanto ai presupposti oggettivi, l'inibizione a esercitare la funzione giurisdizionale, conseguente alla deliberazione del Senato della Repubblica, è idonea a cagionare, ove le affermazioni di Michele Giarrusso non fossero riconducibili a opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni parlamentari ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost., la lesione della sfera di attribuzioni costituzionalmente garantita al potere ricorrente.

3.– Il Senato della Repubblica, costituitosi in giudizio, ha tuttavia eccepito l'inammissibilità del conflitto sotto un diverso profilo.

Il giudice ricorrente, infatti, non avrebbe indicato le ragioni per cui la deliberazione impugnata avrebbe menomato l'esercizio del potere giurisdizionale: per un verso, non avrebbe verificato la corrispondenza tra i contenuti dell'intervista e quelli dell'interrogazione parlamentare a risposta scritta presentata dal senatore Giarrusso il 28 maggio 2020 e, per un altro, non avrebbe lamentato una lesione di proprie attribuzioni - contestando l'esistenza del nesso funzionale - ma «presunte violazioni ai diritti inviolabili della persona offesa che conseguirebbero alla delibera di insindacabilità».

3.1.– L'eccezione deve essere rigettata.

Il giudice ricorrente mostra di conoscere la giurisprudenza costituzionale in tema di insindacabilità ex art. 68, primo comma, Cost. ed esclude che, nel caso di specie, ricorrano, tra le dichiarazioni *extra moenia* e l'interrogazione parlamentare richiamata dalla deliberazione impugnata, tanto il legame temporale quanto la sostanziale corrispondenza di contenuto.

La circostanza che poi, nel motivare le ragioni del conflitto, affermi altresì che le dichiarazioni rese nell'intervista, per le modalità espressive utilizzate e per il destinatario delle stesse, siano di per sé prive di collegamento con la funzione parlamentare - collegamento che l'atto tipico, successivo all'intervista, è volto ad «artificiosamente» determinare - non impedisce l'esame nel merito del conflitto, ma anzi ad esso precisamente attiene. La giurisprudenza costituzionale, infatti, ha da tempo affermato che, ove venga in contestazione tra le Camere e l'autorità giudiziaria l'applicabilità dell'art. 68, primo comma, Cost., questa Corte è chiamata non a giudicare la validità o la congruità delle motivazioni della deliberazione parlamentare d'insindacabilità, ma a «verificare se, nella specie, l'insindacabilità sussista, cioè se l'opinione di cui si discute sia stata espressa nell'esercizio delle funzioni parlamentari, alla luce della nozione di tale esercizio che si desume dalla Costituzione» (sentenza n. 10 del 2000; in termini analoghi anche la sentenza n. 11 del 2000).

4.– Nel merito, il conflitto è solo parzialmente fondato.

4.1.– Ai fini della risoluzione di conflitti quali quello odierno, che vertono sulla riconducibilità o meno di opinioni rese *extra moenia* all'esercizio della funzione parlamentare, questa Corte, come è stato ancora di recente ribadito, «ha considerato indici rivelatori dell'esistenza del nesso funzionale la sostanziale corrispondenza con opinioni espresse nell'esercizio di attività parlamentare tipica e la sostanziale contestualità temporale fra tale ultima attività e l'attività esterna (si vedano, tra le tante, le sentenze n. 218 del 2023, n. 241 del 2022, n. 59 del 2018, n. 144 del 2015 e n. 115 del 2014). Al ricorrere di queste condizioni, infatti, ben può affermarsi che le opinioni espresse fuori dalle sedi delle Camere siano connesse all'esercizio della funzione parlamentare, in quanto destinate a comunicare all'esterno, pur nell'ineliminabile diversità degli strumenti e del linguaggio adoperato nell'atto tipico e nella sua diffusione all'opinione pubblica, il significato dell'attività compiuta nell'esercizio del mandato, che, d'altronde, per sua natura è destinata «a proiettarsi al di fuori delle aule parlamentari, nell'interesse della libera dialettica politica che è condizione di vita delle istituzioni democratico-rappresentative» (sentenze n. 321 e n. 320 del 2000)» (sentenza n. 104 del 2024).

4.2.– Nel caso di specie, contrariamente a quanto ritenuto dal GIP, sussiste la sostanziale contestualità temporale tra l'interrogazione parlamentare del senatore Giarrusso richiamata dall'impugnata deliberazione, pubblicata il 28 maggio 2020, e l'intervista, del 27 maggio 2020, per cui è pendente il procedimento penale.

Deve escludersi, infatti, «una rigida applicazione dell'indice del legame temporale in termini di mera divulgazione di un atto, necessariamente esistente e antecedente, [che] trasformerebbe il requisito del nesso funzionale in una sorta di nesso cronologico che non è idoneo, nella sua rigidità, a qualificare "l'esercizio delle funzioni"» (sentenza n. 104 del 2024). Ciò che rileva è che le opinioni *extra* e *intra moenia* vengano rese nel «medesimo contesto temporale» (sentenza n. 221 del 2006): il che chiaramente accade quando, come nella vicenda all'origine dell'odierno conflitto, l'atto tipico - la cui pubblicazione, ai sensi dell'art. 146 del regolamento del Senato, deve peraltro essere preceduta dal vaglio del Presidente d'Assemblea - segua di appena un giorno le dichiarazioni altrove rese (sul riscontro della contestualità temporale, *ex multis*, di recente, sentenze n. 104 del 2024, n. 218 del 2023, n. 241 del 2022, e già n. 276 del 2001 e n. 10 del 2000).

Del resto, il legame temporale tra le une e l'altro è chiaramente dimostrato dalla circostanza per cui, nel corso dell'intervista, il senatore Giarrusso afferma che, in relazione ai temi che stava trattando, era sul punto di presentare un'interrogazione parlamentare, sicché quest'ultima non può che considerarsi concretamente preannunciata dalle dichiarazioni *extra moenia* (sentenze n. 104 del 2024, n. 241 del 2022, n. 133 del 2018, n. 335 del 2006 e n. 223 del 2005).

4.3.- Per quel che concerne la sostanziale corrispondenza contenutistica tra le opinioni *intra* ed *extra moenia*, il GIP propone il conflitto per l'intero complesso di dichiarazioni per le quali il senatore Giarrusso è indagato, integralmente riportate nel ricorso.

Si tratta di due serie di dichiarazioni riguardanti, per un verso, la nomina del dott. Francesco Basentini a capo del DAP e, per un altro, l'esistenza di una «trattativa Stato-mafia». Nell'ambito di entrambe le serie di dichiarazioni, poi, il senatore Giarrusso asserisce che il dott. Basentini appartenesse alla «banda Palamara».

4.4.- La serie di affermazioni circa l'esistenza di una «trattativa Stato-mafia» è sostanzialmente corrispondente nei contenuti all'interrogazione parlamentare del 28 maggio 2020.

Al di là delle diverse «formule letterali usate» (sentenza n. 333 del 2011), che riflettono «[l]'uso di modalità espressive e comunicative fisiologicamente diverse, in considerazione dell'ineliminabile diversità degli strumenti in concreto utilizzati» (sentenza n. 104 del 2024), anche nell'atto tipico, così come nell'intervista, il senatore Giarrusso ha asserito che: a) ci sarebbe stata una trattativa tra il DAP, nella persona del dott. Basentini, e detenuti rivoltosi al fine di far cessare le rivolte nelle carceri; b) il dott. Basentini avrebbe tenuto un incontro in carcere con il detenuto M. Z., alla presenza di una terza persona, la cui identità è sconosciuta e che apparterrebbe ai servizi; c) questa trattativa avrebbe portato a una serie di richieste dei rivoltosi, che sembrerebbero essere confluite nella circolare del DAP del 21 marzo 2020, cui è seguita la cessazione delle rivolte e la scarcerazione di detenuti condannati per reati di stampo mafioso; d) tale circolare sarebbe stata emanata di sabato e firmata non dal capo del DAP o dal direttore generale della Direzione detenuti e trattamento, ma da una semplice subordinata non apicale.

La sostanziale corrispondenza di significato tra le opinioni *intra moenia* e le ora esaminate affermazioni rilasciate nel corso dell'intervista consente di ritenere sussistente il nesso funzionale richiesto dall'art. 68, primo comma, Cost., tanto più che esse sono chiaramente riconducibili al sindacato ispettivo sull'attività amministrativa tipico della prerogativa del parlamentare.

4.5.- Tutte le altre affermazioni del senatore Giarrusso non trovano invece alcun riscontro nell'interrogazione parlamentare, la quale infatti ruota interamente attorno alle vicende che, a dire del senatore, sono sottese e hanno portato all'adozione della richiamata circolare del DAP.

Ciò, tuttavia, non vale a escludere, per ciò solo, che tali affermazioni siano connesse all'esercizio della funzione parlamentare.

4.5.1.- La giurisprudenza costituzionale, infatti, se ha riconosciuto che la contestualità temporale e la sostanziale corrispondenza di significato tra opinioni *intra* ed *extra moenia* sono indici rivelatori «particolarmente consistenti e qualificati» (sentenza n. 104 del 2024), non ha escluso che, in casi particolari, l'art. 68, primo comma, Cost. possa trovare applicazione anche a «dichiarazioni rese *extra moenia*, non necessariamente connesse ad atti parlamentari ma per le quali si ritenga nondimeno sussistente un evidente e qualificato nesso con l'esercizio della funzione parlamentare» (sentenza n. 133 del 2018).

Deve verificarsi, dunque, se ciò possa darsi per le altre affermazioni in relazione alle quali è sollevato l'odierno conflitto, fermo restando che compito di questa Corte non è quello di stabilire se esse siano o meno diffamatorie, ma «se esse, ancorché rese al di fuori della sede istituzionale, siano collegate ad attività proprie del parlamentare: costituiscano cioè espressione della sua funzione o ne rappresentino il momento di divulgazione all'esterno» (sentenza n. 508 del 2002).

4.5.2.- A tale fine, deve rilevarsi, innanzitutto, che il senatore Giarrusso, nella prima parte dell'intervista per la quale è indagato, critica fortemente la scelta dell'allora Ministro della giustizia Alfonso Bonafede, e del movimento politico di cui egli era espressione, di non nominare quale capo del DAP il dott. Antonino Di

Matteo, il quale avrebbe potuto da quella posizione continuare a svolgere «ulteriori investigazioni» sulla «trattativa [Stato-mafia] del 92» e avrebbe «sicuramente bloccato qualunque tentativo di ulteriore trattativa fausta alla mafia».

4.5.3.– È a questo punto che il senatore Giarrusso afferma che il ministro Bonafede «si è circondato di un'intera banda di sodali di Palamara», tra cui il dott. Basentini, preferito al dott. Di Matteo quale capo del DAP. Più avanti nel corso dell'intervista, nuovamente il senatore Giarrusso asserisce che il dott. Basentini era uno dei «quattro della banda Palamara», sacrificato dal ministro quando questi, all'indomani delle scarcerazioni suppostamente determinate dalla circolare del DAP del 21 marzo 2020, «ha visto a rischio la sua poltrona».

Si tratta di dichiarazioni che, se usano una modalità espressiva particolarmente aspra, vanno però considerate nel contesto complessivo dell'intervista, volta in larga parte - come si è detto - a compiere una valutazione fortemente critica dell'operato del Ministro della giustizia per le nomine ai vertici degli uffici ministeriali, tra cui quella del dott. Basentini, e a interrogarsi sull'influenza che i legami tra le persone nominate e il dott. Luca Palamara potessero avere avuto sullo svolgimento delle loro stesse funzioni ministeriali: il che, proprio in considerazione del ruolo di vertice che tali persone erano state chiamate a ricoprire, non può non considerarsi con evidenza connesso all'esercizio della tipica funzione di indirizzo e controllo sull'operato del Governo che è attribuita al Parlamento e a ogni suo componente (si veda anche sentenza n. 193 del 2024).

Tali affermazioni, pertanto, devono considerarsi espresse nell'esercizio delle funzioni parlamentari ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost.

4.5.4.– Del pari insindacabili devono ritenersi le affermazioni a proposito della «importante esperienza» del dott. Basentini nell'ambito del «disastro epocale che è l'indagine sull'ENI quella di Tempa Rossa», che aveva portato alle dimissioni della Ministra Federica Guidi e che poi si era chiusa con un'archiviazione; archiviazione che, allude il senatore Giarrusso, sarebbe stata premiata con «un cambio di status non indifferente» quale la nomina al DAP («[è] legittimo sospettare che dietro ci sia un “*do ut des*”. Noi non lo sappiamo io mi auguro che non sia così. Però è strana questa nomina di questo soggetto»).

Le modalità espressive utilizzate sono certo diverse da quelle che sarebbero adoperate in un atto tipico, ma senza che per ciò venga meno la connessione con l'esercizio della funzione parlamentare. Per quanto, infatti, siano volte a sottolineare la supposta inidoneità del dott. Basentini a ricoprire il ruolo cui era stato chiamato, esse mirano a svolgere una critica, particolarmente dura ed energica, precisamente alla scelta dell'allora Ministro della giustizia, reale destinatario delle affermazioni in esame, di nominare a capo del DAP una persona che - nella prospettiva del senatore Giarrusso - non ne avrebbe avuto la competenza e le capacità. Anche in questo caso, dunque, si tratta di una opinione di un parlamentare a proposito dello svolgimento, da parte di un Ministro, di attività di governo, quale inevitabilmente è, ed ai livelli più alti, la nomina al vertice di un dipartimento di un ministero: opinione che, pertanto, deve considerarsi avere un nesso con la funzione di indirizzo e controllo sul Governo che spetta a ciascun parlamentare, in quanto tale insindacabile.

Non vale a portare le affermazioni in esame fuori dal perimetro di applicabilità dell'art. 68, primo comma, Cost. la circostanza che il senatore Giarrusso manifesti il dubbio che la nomina al DAP del dott. Basentini sia un «premio» per l'avvenuta archiviazione dell'indagine “Tempa Rossa”. Per quanto, infatti, debba riconoscersi che si tratti di un sospetto tutt'altro che neutro per la reputazione del dott. Basentini, va altresì tenuto conto che la potenzialità lesiva dell'onorabilità dei singoli è «insita nella esenzione del parlamentare [...] da ogni responsabilità giuridica per le opinioni espresse nello svolgimento del mandato» (sentenza n. 379 del 2003). Ciò che rileva è, dunque, che le dichiarazioni rese *extra moenia* possano essere ricomprese «nella sfera delle attività dei membri del Parlamento assistite dalla garanzia costituzionale» (sentenze n. 321 e n. 320 del 2000): il che si verifica, per le ragioni anzidette, con riferimento alle affermazioni ora in esame, tanto più ove si consideri che il senatore Giarrusso non attesta con certezza l'esistenza dei gravi fatti cui meramente allude ma, al contrario, espressamente ipotizza che possano rivelarsi privi di fondamento.

4.5.5.– Deve escludersi, invece, che sussista il nesso con la funzione parlamentare per le affermazioni con le quali il senatore Giarrusso asserisce che il dott. Basentini «è stato nominato al DAP senza avere nessuna esperienza, se non una discutibilissima gestione di un pentito, che era parente di sua moglie, addirittura portava lo stesso cognome con la moglie, quindi lui gestisce un pentito che porta lo stesso cognome di sua moglie, è parente di sua moglie [...]».

Anche in questo caso, invero, le dichiarazioni *extra moenia* del senatore Giarrusso potrebbero considerarsi, al pari di quelle altre sinora esaminate, volte a sottoporre a valutazione critica la nomina del dott. Basentini a capo del DAP. Tuttavia, in questo caso esse non sono meramente allusive o dubitative, ma danno per vera - anche per i toni con cui sono espresse e il linguaggio del corpo che le accompagna (quale si desume

dal video relativo all'intervista) - la circostanza secondo cui il dott. Basentini aveva gestito un «pentito» parente della moglie.

L'insindacabilità ex art. 68, primo comma, Cost. «tutela e consente dichiarazioni finalizzate al promovimento e alla qualità del dibattito pubblico, non certo al suo scadimento» (sentenza n. 104 del 2024). Quando, come nel caso di specie, la serietà (e la gravità) dell'affermazione non è suffragata da idonei elementi fattuali, che avvalorino l'esistenza, o quantomeno la plausibilità, della circostanza riferita, l'opinione *extra moenia* perde ogni connessione con la funzione parlamentare. Quest'ultima, infatti, per la rilevanza che la Costituzione gli riconosce nell'ordinamento democratico, è funzione pubblica che deve essere adempiuta «con disciplina ed onore» (art. 54 Cost.) e non tollera manifestazioni che, lungi dall'essere volte a dare rappresentazione ai diversi e divergenti interessi riferibili al popolo, non sono «improntate al rispetto della dignità dei destinatari della critica» (ancora, sentenza n. 104 del 2024). Così facendo, viene superato il «limite estremo della prerogativa dell'insindacabilità, e con ciò stesso delle virtualità interpretative astrattamente ascrivibili all'art. 68: questa non può mai trasformarsi in un privilegio personale, quale sarebbe una immunità dalla giurisdizione conseguente alla mera "qualità" di parlamentare» (sentenza n. 120 del 2004).

In relazione a tali affermazioni, pertanto, il ricorso è fondato, in quanto la deliberazione del Senato della Repubblica è stata adottata in violazione dell'art. 68, primo comma, Cost., ledendo le attribuzioni del GIP; essa, nella corrispondente parte, deve dunque essere annullata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* che non spettava al Senato della Repubblica, nei sensi di cui in motivazione al punto 4.5.5. del *Considerato in diritto*, deliberare che le dichiarazioni rese dal senatore Mario Michele Giarrusso, per le quali pende il procedimento penale davanti al Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale ordinario di Catania, costituiscono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione;

2) *annulla* per l'effetto, *in parte qua*, la deliberazione adottata dal Senato della Repubblica nella seduta del 28 giugno 2023;

3) *dichiara* che spettava al Senato della Repubblica deliberare che le altre dichiarazioni rese dal senatore Mario Michele Giarrusso, per le quali pende il procedimento penale davanti al Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale ordinario di Catania, costituiscono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 ottobre 2024.

SENTENZA N. 44/2025

Comunicazione e informazione – Editoria – Contributi pubblici alle emittenti televisive e radiofoniche locali – Modifiche ai criteri di ammissione al riparto – Introduzione del cosiddetto “scalino preferenziale” – Rinvio recettizio, mediante legificazione, a regolamento amministrativo disciplinante il suddetto riparto – Successiva interpretazione autentica del rinvio, nel senso che esso ha inteso attribuire valore di legge a tutte le disposizioni contenute nel regolamento indicato a decorrere dalla sua entrata in vigore – Denunciata irragionevolezza, violazione dei criteri della decretazione d’urgenza, e dei principi di uguaglianza e di certezza dell’ordinamento giuridico e di quelli, anche convenzionali, del giusto processo e della parità delle parti in giudizio, nonché, in via subordinata, del pluralismo dell’informazione e della concorrenza – Non fondatezza delle questioni.

REPUBBLICA ITALIANA IN NOME DEL POPOLO ITALIANO LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da: Presidente: Giovanni AMOROSO; Giudici: Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D’ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, Maria Alessandra SANDULLI, Roberto Nicola CASSINELLI, Francesco Saverio MARINI, ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell’art. 4-*bis* del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito, con modificazioni, nella legge 21 settembre 2018, n. 108, e dell’art. 13, comma 1-*bis*, del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145 (Misure urgenti in materia economica e fiscale, in favore degli enti territoriali, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella legge 15 dicembre 2023, n. 191, promossi con ordinanze del 6, 7, 8, 13 e 23 febbraio 2024 dal Consiglio di Stato, sezione sesta, iscritte ai numeri da 79 a 97 del registro ordinanze 2024 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 21 e 22, prima serie speciale, dell’anno 2024.

Visti gli atti di costituzione dell’Associazione per la libertà e il pluralismo dell’informazione Radio TV (ALPI), Espansione srl e altri, Pirenei srl e Beacom srl, R.B.1. Teleboario Sb srl e altri, Retesole srl e altri, nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell’udienza pubblica del 25 febbraio 2025 il Giudice relatore Giovanni Pitruzzella;

uditi gli avvocati Isabella Loiodice per ALPI, Massimo Romano per R.B.1. Teleboario Sb srl e altri, Fabrizio Magliaro per Retesole srl e altri, Patrizio Ivo D’Andrea e Tommaso Di Nitto per Espansione srl ed altri, e le avvocate dello Stato Maria Luisa Spina e Alessia Urbani Neri per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 25 febbraio 2025.

Considerato in diritto

1.– Con le ordinanze indicate in epigrafe, il Consiglio di Stato, sezione sesta, ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3, 21, 24, 41, 77, 103, 111, commi primo e secondo, 113 e 117, primo comma, Cost., quest’ultimo in relazione agli artt. 6, 10 e 14 CEDU, questioni di legittimità costituzionale dell’art. 4-*bis* del d.l. n. 91 del 2018, come convertito, e dell’art. 13, comma 1-*bis*, del d.l. n. 145 del 2023, come convertito.

Le disposizioni censurate, inserite in sede di conversione dei rispettivi decreti-legge, ineriscono alla disciplina dei contributi pubblici in favore delle emittenti televisive e radiofoniche locali.

L’art. 4-*bis* del d.l. n. 91 del 2018, come convertito, «al fine di estendere il regime transitorio», ha modificato l’art. 4, comma 2, ultimo periodo, del d.P.R. n. 146 del 2017, relativo ai criteri di ammissione alla contribuzione delle emittenti radiofoniche locali, prevedendo che il numero dei dipendenti per l’anno 2019 dovesse essere riguardato facendo riferimento a quelli occupati nell’anno precedente (così omologando il menzionato regime transitorio a quello previsto per le emittenti televisive locali dall’art. 4, comma 1, del medesimo d.P.R.).

Nell’apportare tale modifica, l’art. 4-*bis* ha precisato che il d.P.R. n. 146 del 2017 deve «intendersi qui integralmente riportato».

L’art. 13, comma 1-*bis*, del d.l. n. 145 del 2023, come convertito, dal canto suo, dispone che il cennato art. 4-*bis*, «nella parte in cui riporta integralmente il decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, si interpreta nel senso che il rinvio operato alle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica

23 agosto 2017, n. 146, ha inteso attribuire valore di legge a tutte le disposizioni ivi contenute a decorrere dalla sua entrata in vigore».

2.– Con le ordinanze di rimessione indicate in epigrafe, il Consiglio di Stato, solleva, con riferimento a entrambe le disposizioni, cinque questioni di legittimità costituzionale.

Con la prima, lamenta la violazione dell'art. 77 Cost. per difetto di omogeneità delle disposizioni, inserite in sede di conversione, avuto riguardo ai contenuti originari dei rispettivi decreti-legge.

Le successive tre ruotano attorno alla legificazione delle disposizioni regolamentari di cui al d.P.R. n. 146 del 2017 e, in particolare, del suo art. 6, comma 2, che disciplina, per le sole emittenti televisive commerciali locali, il cosiddetto scalino preferenziale, in virtù del quale «[a]lle prime cento emittenti è destinato il 95 per cento delle risorse disponibili. Alle emittenti che si collocano dal centunesimo posto in poi è destinato il 5 per cento delle medesime risorse [...], fermo restando che l'emittente collocatasi al centunesimo posto non può ottenere un contributo complessivo di importo più elevato di quella che si colloca al centesimo. Eventuali residui sono riassegnati alle prime cento emittenti in graduatoria, in misura proporzionale ai punteggi individuali relativamente alle tre aree indicate nella tabella 1».

Con l'ultima, prospettata in via subordinata al rigetto delle precedenti, il rimettente lamenta la violazione, per effetto del medesimo scalino preferenziale, dei principi del pluralismo informativo e della concorrenza.

3.– Le ordinanze hanno ad oggetto le medesime disposizioni e pongono questioni identiche, sicché va disposta la riunione dei giudizi per una loro trattazione congiunta.

4.– Il giudice *a quo* è investito dell'impugnazione di plurime sentenze del TAR Lazio che, adito dalle emittenti televisive collocatesi oltre la centesima posizione, ha annullato le graduatorie delle domande ammesse a contributo per l'anno 2022, stilate facendo applicazione dello scalino preferenziale. Tanto sull'assunto di fondo che il Consiglio di Stato, con le sentenze numeri 7878, 7880 e 7881 del 2022, passate in giudicato, avrebbe annullato non solo le graduatorie allora impugnate relative agli anni 2016 e 2017, ma anche la menzionata disposizione regolamentare di cui all'art. 6, comma 2, del d.P.R. n. 146 del 2017, perché in contrasto con i principi del pluralismo informativo e della concorrenza, ordinando all'Amministrazione di provvedere al riparto tra tutti i soggetti collocati in graduatoria in proporzione ai punteggi riportati.

Il primo giudice ha affermato l'irrelevanza dell'art. 4-bis e della legificazione della norma recante lo scalino preferenziale da esso disposta, perché destinata ad operare esclusivamente per l'anno 2019.

Le emittenti controinteressate (collocatesi entro la centesima posizione) e l'Amministrazione hanno proposto appello, ribadendo la tesi della legittimità della graduatoria, perché lo scalino preferenziale poggierebbe non già sulla disposizione regolamentare annullata dal Consiglio di Stato nel 2022, ma sull'art. 4-bis, che avrebbe dato stabilmente valore legislativo a tale scalino.

Il rimettente dà atto che, nelle more del giudizio, è intervenuto l'art. 13, comma 1-bis, che ha interpretato autenticamente l'art. 4-bis, avvalorando la tesi della legificazione della disciplina regolamentare sin dall'entrata in vigore del medesimo art. 4-bis.

In punto di rilevanza, il Consiglio di Stato afferma, dunque, che l'applicazione delle due norme, quella interpretata e quella interpretativa, comporterebbe l'accoglimento dell'appello, «stante l'intervenuta "legificazione" della disciplina regolamentare» e la conseguente impossibilità di annullare gli atti gravati. Per converso, ove questa Corte dichiarasse l'illegittimità costituzionale delle disposizioni censurate, «troverebbe "riespansione" il sindacato del Giudice amministrativo sulle previsioni regolamentari» e sui conseguenti «atti amministrativi impugnati, potendo, quindi, il Collegio respingere i ricorsi in appello [...] confermando l'annullamento degli atti applicativi disposto dalla sentenza di primo grado».

5.– Prima di esaminare tanto le eccezioni di inammissibilità sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri e da alcune delle parti costituite quanto il merito delle questioni, è necessario brevemente ricostruire il quadro normativo di riferimento in cui si inscrivono le disposizioni censurate (*infra*, punti 5.1 e seguenti), illustrare il contenzioso giurisdizionale sviluppatosi in materia (*infra*, punto 6), per poi sciogliere alcuni nodi interpretativi strettamente connessi (*infra*, punto 7).

5.1.– Prima del d.P.R. n. 146 del 2017, il sistema della contribuzione statale alle emittenti radiofoniche e televisive locali era caratterizzato da una distribuzione a fondo perduto stanziata annualmente ai sensi dell'art. 45, commi 3 e 4, della legge n. 448 del 1998 e regolata, da ultimo, dal decreto del Ministro delle comunicazioni, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, 5 novembre 2004, n. 292 (Regolamento recante nuove norme per la concessione alle emittenti televisive locali dei benefici previsti dall'articolo 45, comma 3, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, e successive modifiche e integrazioni).

Nell'assetto configurato dal citato d.m. n. 292 del 2004 vi erano graduatorie regionali (art. 1, comma 4), predisposte dai Comitati regionali per le comunicazioni (art. 5); il riparto avveniva per un quinto in parti uguali e per quattro quinti in base alla posizione nella graduatoria regionale (art. 1, comma 5); a beneficiare del

contributo erano solo le emittenti collocate ai primi posti, nel limite del trentasette per cento dei graduati (art. 5, comma 3); i parametri per il conferimento dei contributi erano il fatturato realizzato nel triennio precedente e il numero di dipendenti (giornalisti e non) dell'emittente richiedente (art. 4).

Tale meccanismo di contribuzione era stato censurato dalla Corte dei conti, con la citata deliberazione n. 13 del 2015, perché sprovvisto di una «finalizzazione», «funzionale al mero sostegno economico alla gestione delle emittenti», foriero di una «polverizzazione delle provvidenze», nonché «obsolet[o] [...] rispetto al rapido cambiamento che ha subito il settore delle comunicazioni, grazie all'avvento del segnale televisivo in digitale terrestre», e alla «diffusione via cavo o via internet (*streaming*), sempre più estesa».

Sempre secondo la Corte dei conti, la «carente finalizzazione» determinava «il fenomeno di un elevato numero di contributi, i quali finiscono per dar luogo ad un aiuto pubblico generico e indifferenziato che - sia pure all'esito di procedure selettive - è anche all'origine di una attribuzione "a pioggia" dei contributi stessi».

5.2.- Il legislatore è intervenuto con l'art. 1, comma 160, lettera b), della legge n. 208 del 2015, prevedendo il finanziamento annuo di un Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione (istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze), nel quale «confluiscono altresì le risorse iscritte nello stato di previsione del Ministero dello sviluppo economico relative ai contributi in favore delle emittenti radiofoniche e televisive in ambito locale» (comma 162).

Il successivo comma 163 ha demandato a un regolamento da adottarsi su proposta del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, la determinazione dei criteri di riparto tra i soggetti beneficiari e delle procedure di erogazione delle risorse del Fondo in questione, «da assegnare in favore delle emittenti radiofoniche e televisive locali per la realizzazione di obiettivi di pubblico interesse, quali la promozione del pluralismo dell'informazione, il sostegno dell'occupazione nel settore, il miglioramento dei livelli qualitativi dei contenuti forniti e l'incentivazione dell'uso di tecnologie innovative».

L'art. 1, comma 1, della legge n. 198 del 2016 ha, quindi, istituito il «Fondo unico per il pluralismo e l'innovazione digitale dell'informazione e dell'editoria», nel quale «confluiscono» «le risorse statali destinate all'emittenza radiofonica e televisiva in ambito locale» (lettera b), al dichiarato «fine di assicurare la piena attuazione dei principi di cui all'articolo 21 della Costituzione, in materia di diritti, libertà, indipendenza e pluralismo dell'informazione, nonché di incentivare l'innovazione dell'offerta informativa e dei processi di distribuzione e di vendita, la capacità delle imprese del settore di investire e di acquisire posizioni di mercato sostenibili nel tempo, nonché lo sviluppo di nuove imprese editrici anche nel campo dell'informazione digitale».

5.3.- Il nuovo sistema è stato portato a compimento con il d.P.R. n. 146 del 2017, che ammette a contribuzione le emittenti radiofoniche e televisive locali, commerciali e «comunitarie» (artt. 1 e 3, comma 1, lettera d).

Il d.P.R. si compone di 11 articoli e 2 Tabelle allegate e, per quanto qui rileva, disciplina i criteri di ripartizione del Fondo (art. 2), i soggetti beneficiari (art. 3), i requisiti di ammissione (art. 4), i criteri di valutazione delle domande e la procedura di erogazione dei contributi (articoli da 5 a 7).

Il regolamento in esame, con riferimento alle emittenti televisive commerciali: a) prevede che il Ministero dello sviluppo economico assegni annualmente ad esse l'ottanta per cento delle risorse del Fondo (art. 2, comma 1, lettera a); b) indica quali requisiti di ammissione (art. 4) un determinato numero di giornalisti e dipendenti, crescente in maniera direttamente proporzionale alla popolazione della regione ove esse operano (da calcolarsi in modo diverso a seconda che le domande si riferiscano al regime transitorio di cui agli anni dal 2016 al 2019 ovvero agli anni dal 2020 in poi), nonché l'impegno a non trasmettere programmi di televendita nella fascia oraria 7-24 in quantità superiore ai limiti ivi espressamente indicati, l'adesione a una serie di codici di autoregolamentazione (in materia di televendite, sulla tutela dei minori in TV e delle trasmissioni di commento degli avvenimenti sportivi) e, a partire dalla domanda relativa all'anno 2019, la trasmissione, nell'anno solare precedente, di almeno due edizioni giornalieri di telegiornali con valenza locale nella fascia oraria 7-23; c) regola la procedura per la pubblicazione della graduatoria nazionale (art. 5), provvisoria e definitiva, dei soggetti ammessi al contributo, con «l'indicazione degli importi dei contributi spettanti»; d) detta i «[c]riteri di valutazione delle domande ai fini del calcolo dei contributi» (art. 6), individuandoli nel numero dei giornalisti e dei dipendenti impiegati (comma 1, lettere a e b), nei costi sostenuti nell'anno precedente per spese in tecnologie innovative (lettera e) e nella «media ponderata dell'indice di ascolto medio giornaliero basato sui dati [Auditel] del biennio precedente e del numero dei contatti netti giornalieri mediati sui dati del biennio precedente» (lettera c); e) prevede dei criteri di maggiorazione del punteggio (art. 6, commi 3 e 4), in caso di incremento del numero complessivo dei giornalisti e dei dipendenti di almeno una unità rispetto all'anno precedente, e (relativamente ai soli anni 2016, 2017 e 2018) «per le emittenti che negli ultimi tre anni abbiano effettuato acquisizioni, tramite fusioni o incorporazioni di società o rami d'azienda titolari di

autorizzazioni per i servizi media audiovisivi a livello locale e che negli ultimi cinque anni hanno usufruito di almeno due annualità di contributi», nonché per le emittenti operanti esclusivamente nelle Regioni Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e nelle Regioni autonome Sardegna e siciliana, in quanto rientranti «nell'obiettivo convergenza nell'ambito delle politiche di coesione dell'Unione europea».

Sempre per le sole emittenti televisive commerciali, l'art. 6, al comma 2, prevede il descritto scalino preferenziale e, al comma 5, rimanda, per la concreta determinazione del «punteggio numerico», «ai criteri applicativi e ai punteggi indicati» nelle Tabelle allegate.

La Tabella 1, nella determinazione del punteggio, attribuisce peso preponderante al criterio dei giornalisti e dei dipendenti impiegati. Per gli anni 2016 e 2017, il criterio in questione pesa per l'ottanta per cento, contro il diciassette per cento del criterio dei dati Auditel e il tre per cento di quello dei costi sostenuti per spese innovative; per gli anni successivi, e dunque a regime, le percentuali in questione sono fissate, rispettivamente, al sessantasette, trenta e tre per cento.

Il Consiglio di Stato, con il citato parere interlocutorio sullo schema di regolamento 26 maggio 2017, n. 1228, ha osservato che esso intende «superare le criticità emerse dall'attuazione della disciplina previgente, che prevedeva graduatorie su base regionale e non differenziava l'attribuzione dei contributi in base a criteri di merito, determinando una eccessiva parcellizzazione “a pioggia” del beneficio economico».

Nel citato parere si legge, altresì, che il regolamento in esame è «finalizzato a premiare selettivamente, sulla base di criteri di efficienza e di seria organizzazione d'impresa, i soggetti che investono nell'attività editoriale di qualità, anche mediante l'impiego di dipendenti e giornalisti e l'utilizzo di tecnologie innovative, ed a scoraggiare invece la mera occupazione di spazio frequenziale».

6.– Così tratteggiato il quadro normativo, nel quale si collocano le disposizioni oggetto delle sollevate questioni di legittimità costituzionale, può passarsi alla concisa illustrazione del contenzioso che si è sviluppato attorno al d.P.R. n. 146 del 2017 e, in particolare, ai criteri di valutazione delle domande di ammissione alla contribuzione delle emittenti radiotelesive, allo scalino preferenziale e alla sua legificazione.

6.1.– Nel 2020 il TAR Lazio è stato adito da alcune imprese collocatesi oltre la centesima posizione nelle graduatorie relative agli anni 2016 e 2017, impugnate unitamente all'atto presupposto, ossia al d.P.R. n. 146 del 2017.

Nel giudizio conclusosi con la sentenza, sezione terza, 30 marzo 2020, n. 2814, oggetto di censura erano, in particolare, la redazione di una graduatoria nazionale e i criteri relativi al numero di dipendenti e ai dati di ascolto, che sarebbero stati irragionevolmente incentrati su parametri «assoluti», senza la previsione di alcun meccanismo “correttivo” volto a rapportarli proporzionalmente alla popolazione e alle dimensioni geografiche ed economiche delle singole regioni italiane», ossia senza prevedere «un algoritmo di riequilibrio inversamente proporzionale». Tale assetto avrebbe favorito le regioni più popolate.

Il TAR Lazio, con la sentenza citata, ha in primo luogo disatteso l'eccezione di improcedibilità del ricorso per effetto dell'asserita legificazione delle norme regolamentari di cui al d.P.R. n. 146 del 2017 ad opera dell'art. 4-bis del d.l. n. 91 del 2018, come convertito, affermando di non avere la necessità di stabilire se tale legificazione vi fosse stata, dal momento che la disposizione in parola si riferiva solo al periodo transitorio (all'anno 2019) e non incideva, pertanto, retroattivamente, sulle graduatorie oggetto di impugnazione, relative ad annualità anteriori.

Nel merito, il giudice amministrativo ha respinto il ricorso, affermando la legittimità dei criteri regolamentari «diretti ad incrementare la qualità del servizio (attribuendo peso preponderante alla componente giornalisti e quindi all'informazione nella erogazione del servizio; ponendo altresì in primo piano i dati di ascolto, a testimonianza dell'interesse suscitato dalle trasmissioni presso gli utenti, e l'innovazione tecnologica), in luogo dei precedenti criteri idonei a distribuire, come in passato, premi “a pioggia”».

6.2.– Considerazioni sostanzialmente analoghe il medesimo TAR ha svolto nei giudizi conclusisi con le sentenze, sezione terza, 9 dicembre 2020, n. 13213 e n. 13215.

In relazione al dedotto difetto di ragionevolezza dello scalino preferenziale, il giudice amministrativo ha osservato che «il regolamento stabilisce un criterio di riparto delle risorse proporzionale che mira a premiare in misura maggiore le imprese maggiormente competitive e innovative, dotate di una più solida struttura organizzativa (le prime cento), lasciando comunque una quota delle risorse [...] alle imprese meno competitive».

6.3.– Tali pronunce sono state appellate innanzi al Consiglio di Stato, che su di esse si è pronunciato, rispettivamente, con le sentenze, sezione sesta, 9 settembre 2022, numeri 7880, 7878 e 7881.

In relazione alla dedotta legificazione della disciplina regolamentare, il Consiglio di Stato ha affermato di non potersi pronunciare «sul capo decisivo con cui il TAR l'ha esclusa in relazione alle annualità controverse», stante la sua mancata impugnazione e il conseguente passaggio in giudicato.

Nella sentenza n. 7880 del 2022, il giudice di appello ha anche affermato, incidentalmente, che l'art. 4-bis, «pure contenendo elementi testuali che sembrano deporre per la natura ricettizia del rinvio al DPR n. 146/2017, non pare abbia prodotto effetti retroattivi, in tale maniera non inibendo la possibilità di applicare la disciplina regolamentare alle annualità rilevanti» in quel giudizio, ossia gli anni 2016 e 2017. In altri termini, essendo state impugnate le graduatorie relative a tali annualità e risultando le stesse «ancora soggette alla disciplina regolamentare - che pure ove legificata, lo sarebbe stato solo *pro futuro* - non avrebbe potuto dichiararsi l'improcedibilità» dei ricorsi di primo grado.

Nel merito, il Consiglio di Stato, in riforma delle decisioni appellate, ha annullato le graduatorie impugnate per illegittimità derivata dal presupposto art. 6, comma 2, del regolamento, recante lo scalino preferenziale, ritenuto in contrasto con i principi del pluralismo informativo e della concorrenza per le ragioni integralmente riprese dalle odierne ordinanze di remissione e illustrate in fatto.

Il giudice amministrativo ha quindi ordinato all'amministrazione di rideterminare i contributi in favore delle emittenti ammesse in proporzione del punteggio riportato in graduatoria, ovvero, in alternativa, «stante l'inesauribilità del potere normativo, di procedere al suo riesercizio nell'osservanza dei criteri conformativi discendenti dalla presente sentenza (funzionali a garantire il pluralismo informativo in ogni ambito regionale e ad evitare distorsioni concorrenziali)».

6.4.- Con la successiva sentenza, quarta sezione, n. 9966 del 2023, il TAR Lazio, investito dell'impugnazione della graduatoria nazionale relativa all'anno 2018, ha respinto il ricorso, attesa la legificazione delle norme regolamentari operata dall'art. 4-bis, affermando l'irrelevanza della sentenza del Consiglio di Stato n. 7880 del 2022, perché riferita ad una domanda processuale proposta prima dell'entrata in vigore del d.l. n. 91 del 2018 e della sua legge di conversione, «sarebbe a dire delle disposizioni che hanno legificato il DPR 146/2017».

6.5.- Con plurime sentenze di identico tenore adottate nel 2022 e impugnate innanzi all'odierno rimettente, il TAR Lazio ha invece annullato la graduatoria delle emittenti televisive commerciali relativa all'anno 2022.

In tali pronunce, il giudice amministrativo ha escluso che la legificazione operi non solo per gli anni antecedenti alla sua entrata in vigore, ma anche «fuori dall' (e, quindi, successivamente all') annualità 2019».

Una volta esclusa la legificazione, il TAR ha annullato la graduatoria impugnata, perché basata sulla disposizione di cui all'art. 6, comma 2, del regolamento, già annullato dal giudice amministrativo con le citate sentenze del 2022.

7.- Ciò premesso, può passarsi ad affrontare alcuni nodi interpretativi strettamente interconnessi, pure in parte esaminati dal rimettente e ampiamente discussi dalle parti del presente giudizio, il cui scioglimento è logicamente pregiudiziale all'esame sia delle eccezioni di inammissibilità sia del merito delle questioni sollevate.

7.1.- Si tratta di verificare, in primo luogo, se l'art. 4-bis, con il richiamo al d.P.R. n. 146 del 2017, abbia operato o meno una legificazione delle norme regolamentari da esso recate.

Questa Corte ha avuto modo di chiarire che, «mentre il rinvio recettizio opera una novazione della fonte che eleva la norma richiamata al rango primario, la funzione del rinvio non recettizio non è quella di incorporare il contenuto della norma richiamata, bensì di indicare la fonte competente a regolare una determinata materia» (sentenza n. 250 del 2014). Il rinvio è recettizio solo quando «sia espressamente voluto dal legislatore o sia desumibile da elementi univoci e concludenti (sentenze n. 258 del 2014 e n. 80 del 2013)» (sentenza n. 93 del 2019), operando altrimenti una presunzione della sua natura formale.

Secondo la giurisprudenza costituzionale, dunque, vi è novazione della fonte quando è chiara la volontà del legislatore di «incorporare» (sentenza n. 85 del 2013) la norma regolamentare richiamata.

Nel caso di specie, dirimente è il dato testuale: il legislatore non si è limitato a indicare il d.P.R. n. 146 del 2017 come fonte competente a regolare la materia, ma ha utilizzato la tanto peculiare quanto pregnante locuzione «da intendersi qui integralmente riportato».

La lettera della legge esprime, cioè, in maniera inequivoca, la volontà di «riportare» nel d.l. n. 91 del 2018 («qui») le prescrizioni regolamentari, ossia di incorporare le stesse nella fonte primaria, facendo ad esse assumere il valore e la forza di legge.

Tale interpretazione della volontà legislativa risponde ad una basilare esigenza di linearità delle fonti e di coerenza dell'ordinamento.

L'art. 4-bis ha infatti modificato una specifica norma del regolamento (l'art. 4, comma 2, ultimo periodo, del d.P.R. n. 146 del 2017), tramite l'aggiunta di alcune parole («mentre per le domande inerenti all'anno 2019 si prende in considerazione il numero medio di dipendenti occupati nell'esercizio precedente, fermo restando che il presente requisito dovrà essere posseduto anche all'atto della presentazione della domanda»).

Il legislatore è quindi intervenuto, con una fonte primaria, su una fonte secondaria e, ove le disposizioni contenute nella fonte secondaria non fossero state elevate al rango legislativo, l'interprete si sarebbe trovato al cospetto di un "ircocervo giuridico", ossia di un testo regolamentare recante, all'interno di una sua disposizione, un "frammento" normativo primario.

Non conduce ad una diversa conclusione il rilievo operato dal rimettente in base al quale, secondo la giurisprudenza costituzionale, «perché sia possibile configurare un rinvio recettizio (superando la presunzione favorevole al rinvio formale), occorre che il richiamo sia indirizzato a norme determinate ed esattamente individuate dalla stessa norma che lo effettua» (sentenza n. 311 del 1993; nello stesso senso, sentenza n. 250 del 2014).

Il rinvio integrale a uno specifico regolamento è, infatti, un rinvio a tutte, nessuna esclusa, le norme in esso contenute: è, cioè, un «rinvio a norme determinate ed esattamente individuate» (ancora, sentenza n. 240 del 2014).

Esso, dunque, non può considerarsi un rinvio formale per la sola ragione che si rivolge a plurime disposizioni. Questa Corte, del resto, si è già espressa per la natura recettizia di un rinvio operato a un intero regolamento (sentenza n. 507 del 1988).

7.2.– Appurata l'avvenuta novazione della fonte regolamentare, va verificata la portata dei suoi effetti temporali.

La circostanza che l'art. 4-bis abbia modificato il regime transitorio dei criteri di ammissione a contribuzione delle emittenti radiofoniche incidendo sul solo anno 2019 ha ingenerato il dubbio, nella giurisprudenza amministrativa, che anche l'assunzione del valore e della forza di legge da parte delle norme recate dal d.P.R. n. 146 del 2017 sia stata voluta dal legislatore per il solo anno in questione e non a regime.

Come illustrato al punto 6, nel senso della limitazione all'anno 2019 si era espresso il TAR Lazio nelle sentenze impugnate di fronte al giudice *a quo*. Nel senso della legificazione *tout court* si era espresso, invece, il medesimo TAR Lazio nella sentenza n. 9966 del 2023.

La stessa sentenza del Consiglio di Stato n. 7880 del 2022, nell'affrontare l'argomento in un lungo ed articolato *obiter dictum*, contrariamente a quanto sostenuto dal rimettente, ravvisa una «legificazione *pro futuro*» (quindi priva di effetti retroattivi), oscillando, però, tra la sua delimitazione all'anno 2019 e la sua configurazione come disciplina stabile.

Quest'ultima opzione ermeneutica è preferibile, in primo luogo, perché il rinvio al d.P.R. n. 146 del 2017 è contenuto in un inciso distante dalla parte della disposizione che opera la modifica del regime transitorio relativo al ricordato criterio di ammissione e non connotato dalla stessa sua perimetrazione temporale.

In secondo luogo, perché il conferimento del valore e della forza di legge alle norme regolamentari, per quanto occasionato dalla cennata modifica del regime transitorio dei criteri di ammissione relativi alle emittenti radiofoniche locali, risponde anche alla volontà del legislatore, chiaramente desumibile dai lavori preparatori, di "sbloccare" i fondi per quelle televisive, facendo assurgere al livello legislativo i «criteri meritocratici» posti dalla fonte regolamentare per la concessione dei contributi (così, nella seduta del Senato della Repubblica del 3 agosto 2018).

Da ultimo, poiché più rispondente alla ricordata basilare esigenza di linearità delle fonti e di coerenza dell'ordinamento, che impone di guardare con sfavore ad un'opzione ermeneutica che assegni al medesimo precetto una forza ed un valore più volte cangianti nel tempo.

7.3.– Altro punto che merita un approfondimento preliminare è quello dell'esatta individuazione della portata del giudicato formatosi sulle citate sentenze del Consiglio di Stato, numeri 7878, 7880 e 7881 del 2022.

Quest'ultime, come illustrato al punto che precede, hanno annullato non solo le graduatorie relative agli anni 2016 e 2017, ma anche la presupposta norma regolamentare recante lo scalino preferenziale, ritenute illegittime per violazione dei principi del pluralismo informativo e della concorrenza.

Come affermato dal rimettente, l'annullamento in via giurisdizionale di una norma regolamentare la elimina *ex tunc* dal mondo giuridico (senza incidere sulle situazioni giuridiche già consolidate), con la conseguenza che quella regola cessa di esistere e per ciò solo non può disciplinare (neanche) le fattispecie future.

Nel caso oggetto delle citate sentenze passate in giudicato, tuttavia, già il giudice di primo grado aveva ritenuto irrilevante la possibile legificazione operata dall'art. 4-bis, stante la sua portata non retroattiva e quindi la sua non applicabilità alle graduatorie relative agli anni 2016 e 2017 allora in contestazione.

Su tale punto, il medesimo Consiglio di Stato ha ritenuto essersi formato il giudicato interno ed ha quindi orientato il suo esame esclusivamente verso la norma regolamentare per come in vita sino all'entrata in vigore dell'art. 4-bis; né diversamente avrebbe potuto fare il giudice amministrativo, poiché, là dove una norma

primaria incorpori una secondaria, tanto la prima (perché di rango legislativo) quanto la seconda (perché ormai trasfusa nella prima) fuoriescono dallo spettro del suo potere di annullamento.

In altri termini, il giudicato in questione non può che coprire l'illegittimità della norma regolamentare sino alla sua avvenuta legificazione ad opera dell'art. 4-bis del d.l. n. 91 del 2018, come convertito.

7.4.– Ancora preliminare è la verifica della natura interpretativa o meno della norma recata dall'art. 13, comma 1-bis, del d.l. n. 145 del 2023, come convertito.

7.4.1.– Sin dalla sentenza n. 118 del 1957, questa Corte ha affermato che il legislatore ha la facoltà di adottare disposizioni di interpretazione autentica, «le quali si saldano con le disposizioni interpretate, così esprimendo un unico precetto normativo fin dall'origine» (sentenza n. 169 del 2024; nel medesimo senso, sentenze n. 104 e n. 61 del 2022, n. 133 del 2020, n. 167 e n. 15 del 2018, n. 525 del 2000).

La disposizione di interpretazione autentica è quella che, «qualificata formalmente tale dallo stesso legislatore, esprime, anche nella sostanza, un significato appartenente a quelli riconducibili alla previsione interpretata secondo gli ordinari criteri dell'interpretazione della legge» (sentenza n. 4 del 2024; nello stesso senso, tra le tante, sentenze n. 184 e n. 70 del 2024, n. 18 del 2023 e n. 133 del 2020).

Le disposizioni realmente interpretative, cioè, si limitano ad estrarre una delle possibili varianti di senso dal testo della disposizione interpretata e la norma, che risulta dalla saldatura tra le due disposizioni, assume tale significato sin dall'origine, dando luogo ad una retroattività che, nella logica del sintagma unitario, è solo apparente (tra le tante, sentenze n. 18 del 2023 e n. 104 del 2022).

7.4.2.– L'art. 13, comma 1-bis, dichiaratamente «interpreta» il rinvio operato all'art. 4-bis del d.l. n. 91 del 2018, come convertito, nel senso che «esso ha inteso attribuire valore di legge» a tutte le disposizioni contenute nel d.P.R. n. 146 del 2017, «a decorrere dalla sua entrata in vigore».

Va subito puntualizzato che l'espressione «a decorrere dalla sua entrata in vigore» viene condivisibilmente interpretata dallo stesso rimettente e da tutte le parti come riferita all'entrata in vigore dello stesso art. 4-bis e non al regolamento oggetto del rinvio.

Ciò precisato, con la disposizione in esame, il legislatore ha inteso prendere posizione sul richiamo operato dall'art. 4-bis al d.P.R. n. 146 del 2017, affermando che per il suo tramite le norme in quest'ultimo contenute hanno assunto il valore e la forza di legge. Soprattutto, tale assunzione è predicata *tout court* e non con riferimento alla sola annualità 2019.

Si è in presenza di una plausibile opzione interpretativa, che individua una delle (quanto meno) possibili varianti di senso della norma interpretata (*ex multis*, sentenze n. 184 e n. 4 del 2024, n. 18 del 2023, n. 133 del 2020, n. 167 e n. 15 del 2018), peraltro già fatta propria espressamente dal TAR Lazio, con la citata sentenza n. 9966 del 2023.

Ne consegue che l'art. 13, comma 1-bis, reca una norma genuinamente interpretativa.

8.– Ciò premesso, può passarsi, in primo luogo, all'esame delle eccezioni di inammissibilità per difetto di rilevanza sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri (sia pure con riferimento alla sola dedotta violazione dell'art. 77 Cost.) nella sua memoria di costituzione e dalle parti Espansione srl ed altri nella memoria depositata in vista dell'udienza di discussione.

Le restanti eccezioni di inammissibilità sollevate da ALPI verranno invece esaminate nel prosieguo, in relazione alle singole questioni cui sono specificamente rivolte.

8.1.– L'Avvocatura generale dello Stato afferma che, alla luce della ricordata giurisprudenza costituzionale in materia di norme interpretative, intervenuto l'art. 13, comma 1-bis, che ha interpretato il precedente art. 4-bis, quest'ultimo si sarebbe «“saldato” con il primo, in tal modo venendo a perdere la sua autonomia», dal che l'irrelevanza della relativa questione di legittimità costituzionale (sollevata in riferimento all'art. 77 Cost.).

Per converso, secondo le parti citate, ad essere irrilevanti sarebbero le questioni aventi ad oggetto l'art. 13, comma 1-bis: avendo l'art. 4-bis già attribuito alle norme regolamentari il valore e la forza di legge, della disposizione interpretativa il giudice *a quo* non sarebbe chiamato a fare applicazione e la sua caducazione non produrrebbe alcun effetto concreto nel giudizio principale.

8.2.– Entrambe le eccezioni non sono fondate.

La saldatura tra la norma di interpretazione autentica e quella interpretata non implica l'assorbimento dell'una nell'altra, ma il loro operare congiunto, sì che di entrambe il giudice *a quo* deve fare applicazione, quanto meno nel suo percorso interpretativo, per decidere sulla legittimità degli atti impugnati che fanno applicazione dello scalino preferenziale.

Né, come è noto, importa, ai fini della rilevanza, l'utilità concreta che le parti possono ritrarre dalla eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale (tra le tante, sentenze n. 59 del 2021, n. 254 del 2020, n. 174 del 2019 e n. 20 del 2018).

9.– Con la prima questione, il rimettente lamenta la violazione dell’art. 77 Cost. per difetto di omogeneità di entrambe le disposizioni censurate con il testo originario dei rispettivi decreti-legge.

9.1.– ALPI ha eccepito l’inammissibilità delle prime tre questioni perché l’ordinanza di rimessione, in punto di qualificazione della norma come interpretativa ovvero innovativa con efficacia retroattiva e in punto di avvenuta legificazione, sarebbe perplessa e contraddittoria, non autosufficiente e volta ad ottenere un avallo interpretativo.

L’eccezione, in realtà, non ha ad oggetto (anche) la censura di violazione dell’art. 77 Cost., perché nello sviluppo di tale censura i temi indicati dalla parte sono toccati marginalmente dal rimettente, mentre sono affrontati *ex professo* nelle questioni dalla seconda alla quarta. L’eccezione in parola verrà, pertanto, esaminata nel prosieguo, in relazione a tali questioni cui effettivamente si riferisce.

9.2.– ALPI ha poi eccepito l’inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell’art. 4-bis per violazione dell’art. 77 Cost., perché il rimettente, nel valutare l’omogeneità della norma inserita in sede di conversione, non avrebbe preso nella debita considerazione il titolo del decreto-legge e la natura regolamentare della disposizione su cui l’art. 4-bis ha inciso, così incorrendo in una mancata ricostruzione del quadro normativo di riferimento.

L’eccezione non è fondata, perché il rimettente, come illustrato in fatto, ha preso in considerazione entrambi tali elementi.

9.3.– ALPI ha infine eccepito l’inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell’art. 13, comma 1-bis, sollevata in riferimento all’art. 77 Cost., stante l’apoditticità, sul punto, dell’ordinanza di rimessione e la carenza «di un adeguato approfondimento e correlata adeguata motivazione».

Anche tale eccezione non è fondata, essendosi il rimettente interrogato sulla omogeneità della norma inserita in sede di conversione rispetto al decreto-legge, prendendo in considerazione tutti gli aspetti indicati dalla giurisprudenza costituzionale, per come illustrato in fatto.

9.4.– Nel merito, non è fondata la censura di violazione dell’art. 77 Cost. da parte dell’art. 4-bis.

9.4.1.– Secondo la giurisprudenza di questa Corte, «gli emendamenti alla legge di conversione del decreto-legge devono riguardare lo stesso oggetto di quest’ultimo, a pena di illegittimità costituzionale (da ultimo, sentenze n. 215 e n. 113 del 2023). In questo modo si realizza un concorso di fonti, la prima governativa e la seconda parlamentare, nella disciplina del medesimo oggetto» (sentenza n. 146 del 2024).

La legge di conversione, infatti, «riveste i caratteri di una fonte “funzionalizzata e specializzata”, volta alla stabilizzazione del decreto-legge, con la conseguenza che non può aprirsi ad oggetti eterogenei rispetto a quelli in esso presenti, ma può solo contenere disposizioni coerenti con quelle originarie dal punto di vista materiale o finalistico (da ultimo, sentenze n. 113 e n. 6 del 2023, n. 245 del 2022, n. 210 del 2021 e n. 226 del 2019), “essenzialmente per evitare che il relativo iter procedimentale semplificato, previsto dai regolamenti parlamentari, possa essere sfruttato per scopi estranei a quelli che giustificano il decreto-legge, a detrimento delle ordinarie dinamiche di confronto parlamentare” (sentenze n. 245 del 2022, n. 210 del 2021, n. 226 del 2019; nello stesso senso, sentenze n. 145 del 2015, n. 251 e n. 32 del 2014)» (sentenza n. 215 del 2023).

Quanto ai «provvedimenti governativi a contenuto *ab origine* plurimo [...], la continuità tra legge di conversione e decreto-legge non può che essere misurata muovendo dalla verifica della coerenza tra le disposizioni inserite in sede di conversione e quelle originariamente adottate in via di straordinaria necessità e urgenza (da ultimo, sentenza n. 6 del 2023), avendo riguardo al collegamento con “uno dei contenuti già disciplinati dal decreto-legge, ovvero alla sua *ratio* dominante” (sentenza n. 245 del 2022). Tale continuità viene meno quando le disposizioni aggiunte siano totalmente estranee o addirittura “intruse” rispetto a quei contenuti e a quegli obiettivi, giacché “[s]olo la palese ‘estraneità delle norme impugnate rispetto all’oggetto e alle finalità del decreto-legge’ (sentenza n. 22 del 2012) o la ‘evidente o manifesta mancanza di ogni nesso di interrelazione tra le disposizioni incorporate nella legge di conversione e quelle dell’originario decreto-legge’ (sentenza n. 154 del 2015) possono inficiare di per sé la legittimità costituzionale della norma introdotta con la legge di conversione” (sentenza n. 181 del 2019, nonché, nello stesso senso, sentenze n. 247 e n. 226 del 2019)» (sentenza n. 113 del 2023).

Con specifico riferimento ai decreti “milleproroghe” (che sono una *species* dei decreti-legge a contenuto *ab origine* plurimo), si è più volte affermato che si tratta di una «tipologia di decreto-legge connotato dalla “*ratio* unitaria di intervenire con urgenza sulla scadenza di termini il cui decorso sarebbe dannoso per interessi ritenuti rilevanti dal Governo e dal Parlamento, o di incidere su situazioni esistenti - pur attinenti ad oggetti e materie diversi - che richiedono interventi regolatori di natura temporale” (sentenza n. 22 del 2012)» (sentenza n. 245 del 2022; in termini, sentenza n. 154 del 2015).

Rispetto a tali decreti solo l’inserimento, in sede di conversione, di una norma «del tutto estranea» alla *ratio* e alla finalità unitaria «determina la commistione e la sovrapposizione, nello stesso atto normativo,

di oggetti e finalità eterogenei, in ragione di presupposti, a loro volta, eterogenei (sentenza n. 22 del 2012)» (sentenza n. 154 del 2015).

9.4.2. – Il d.l. n. 91 del 2018, intitolato «Proroga di termini previsti da disposizioni legislative», è appunto un decreto “mille-proroghe”, adottato in ragione della «straordinaria necessità ed urgenza di provvedere alla proroga e definizione di termini di prossima scadenza al fine di garantire la continuità, l’efficienza e l’efficacia dell’azione amministrativa e l’operatività di fondi a fini di sostegno agli investimenti, nonché di provvedere alla proroga di termini per il completamento delle operazioni di trasformazioni societarie e di conclusione degli accordi di gruppo previste dalla normativa in materia di banche popolari e di banche di credito cooperativo».

La disposizione censurata, inserita in sede di conversione, è rubricata «Proroga di termini in materia di emittenti radiotelevisive locali». Essa, come già chiarito, ha due connessi contenuti precettivi: a) modifica, quanto alle sole emittenti radiofoniche, il regime transitorio relativo al requisito di ammissione alla contribuzione dato dal numero dei dipendenti di cui all’art. 4, comma 2, del d.P.R. n. 146 del 2017, previsto per gli anni 2016-2018, estendendolo all’anno 2019; b) “riporta” al suo interno il contenuto dell’intero d.P.R. n. 146 del 2017, ossia nova la citata fonte regolamentare.

Ciò posto, la proroga di un termine e l’estensione di un regime transitorio hanno la comune finalità di spostare nel tempo un determinato assetto regolatorio, sì che la finalità dell’emendamento non può dirsi disomogenea rispetto alla *ratio* dominante del decreto-legge in questione, adottato, peraltro, in ragione dell’urgenza non solo di «provvedere alla proroga», ma anche alla «definizione di termini di prossima scadenza».

Ricorre anche la finalizzazione della modifica temporale alla garanzia della «operatività di fondi a fini di sostegno agli investimenti».

La disposizione censurata, infatti, modifica uno dei criteri di ammissione alla contribuzione pubblica in favore delle emittenti radiofoniche finalizzata non solo alla tutela del pluralismo dell’informazione, ma anche «al sostegno dell’occupazione nel settore», al «miglioramento dei livelli qualitativi dei contenuti forniti» e «[a]l’incoraggiamento dell’uso di tecnologie innovative» (art. 1, comma 160, della legge n. 208 del 2015), ovvero ad «incoraggiare l’innovazione dell’offerta informativa e dei processi di distribuzione e di vendita, la capacità delle imprese del settore di investire e di acquisire posizioni di mercato sostenibili nel tempo, nonché lo sviluppo di nuove imprese editrici anche nel campo dell’informazione digitale» (art. 1, comma 1, della legge n. 198 del 2016).

La contestuale novazione dell’intera fonte regolamentare - operata in ragione della ricordata esigenza di linearità delle fonti e di coerenza dell’ordinamento - non rende, nel peculiare caso di specie, «totalmente estrane[a]» o «addirittura “intrus[a]”» (sentenza n. 113 del 2023; nello stesso senso, sentenza n. 22 del 2012) la disposizione inserita in sede di conversione e non è pertanto in grado di recidere siffatta omogeneità.

Tale novazione, infatti, attribuendo ai criteri di riparto del Fondo per il pluralismo e l’innovazione dell’informazione il valore e la forza proprie della fonte primaria, partecipa della ricordata finalizzazione delle misure previste dal decreto-legge alla garanzia «dell’operatività dei fondi a sostegno dell’investimento».

9.5. – Non fondata è anche la censura di violazione dell’art. 77 Cost. rivolta all’art. 13, comma 1-bis.

9.5.1. – Il titolo del d.l. n. 145 del 2023 è il seguente: «Misure urgenti in materia economica e fiscale, in favore degli enti territoriali, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili». Il suo preambolo così recita: «[r]itenuta la straordinaria necessità e urgenza di prevedere misure per esigenze finanziarie e fiscali indifferibili; [r]itenuta, in particolare, la straordinaria necessità e urgenza di adottare disposizioni in favore degli enti territoriali, in materia di pensioni e di rinnovo dei contratti pubblici, in materia di investimenti, istruzione e di sport, nonché in materia di tutela del lavoro e della sicurezza».

Il Capo III, composto dagli articoli da 10-ter a 16, reca norme in materia di investimenti e in materia di sport (come rilevato dal dossier del Servizio studi della Camera dei deputati 11 settembre 2023, n. 75).

La disposizione censurata è stata inserita, in sede di conversione, nel corpo dell’art. 13, rubricato «Investimenti produttivi delle micro, piccole e medie imprese».

Il comma 1 di tale articolo prevede che, «[a] fine di assicurare continuità alle misure di sostegno agli investimenti produttivi delle micro, piccole e medie imprese attuati ai sensi dell’articolo 2 del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, è autorizzata la spesa di 50 milioni di euro per l’anno 2023. Agli oneri di cui al primo periodo si provvede ai sensi dell’articolo 23». Esso, cioè, come affermato dal rimettente, dispone il rifinanziamento di misure volte a sostenere l’acquisto, o l’acquisizione in *leasing*, di beni strumentali materiali - macchinari, impianti, beni strumentali d’impresa, attrezzature nuovi di fabbrica e *hardware* - o immateriali (*software* e tecnologie digitali) a uso produttivo.

Il comma 1-bis, dal canto suo, così recita: «[p]er lo stesso fine, l’articolo 4-bis del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, nella parte in cui riporta

integralmente il decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, si interpreta nel senso che il rinvio operato alle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, ha inteso attribuire valore di legge a tutte le disposizioni ivi contenute a decorrere dalla sua entrata in vigore».

9.5.2.– La disposizione censurata, come già chiarito, interpreta autenticamente l'inciso di cui all'art. 4-bis del d.l. n. 91 del 2018, come convertito, avvalorando la sua qualificazione come norma che ha disposto la novazione della fonte regolamentare che disciplina(va) i contributi erogati dal Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione alle emittenti televisive e radiofoniche locali.

L'art. 13, comma 1-bis, dunque, prende posizione sulla natura primaria della fonte che regola un sistema di contribuzione pubblica sulla base di criteri volti a favorire la qualità dell'informazione e la capacità delle imprese del settore di investire anche in nuove tecnologie e di acquisire posizioni di mercato sostenibili nel tempo.

Alla luce di tali considerazioni - e fermo lo scrutinio che verrà condotto nel prosieguo sulla legittimità costituzionale di tale disposizione in relazione al principio di ragionevolezza e all'interferenza con il giudicato e con i giudizi in corso - essa non può considerarsi del tutto estranea rispetto alla materia disciplinata da altre disposizioni del decreto-legge (sentenza n. 146 del 2024) e, in particolare, dallo stesso art. 13, comma 1, che rifinanzia misure volte a sostenere gli investimenti delle micro, piccole e medie imprese.

10.– Con la seconda questione, il rimettente lamenta la violazione dei principi di ragionevolezza e logicità di cui all'art. 3 Cost., per avere il legislatore, con il combinato disposto degli artt. 4-bis del d.l. n. 91 del 2018, come convertito, e 13, comma 1-bis, del d.l. n. 145 del 2023, come convertito, legificato una norma regolamentare (l'art. 6, comma 2) non più esistente, perché già annullata in via giurisdizionale.

Con la terza questione, il rimettente lamenta che entrambe le disposizioni censurate violino gli artt. 3, 24, 103, 111, commi primo e secondo, e 113 Cost., perché l'intervento retroattivo di legificazione sarebbe in contrasto con il ricordato giudicato formatosi sulle sentenze del Consiglio di Stato numeri 7878, 7880 e 7881 del 2022, che hanno annullato, con effetti *ex tunc* e con efficacia *erga omnes* e *pro futuro*, il citato art. 6, comma 2, del regolamento.

Le questioni possono essere esaminate congiuntamente, perché poggiano sul medesimo assunto di fondo, ossia l'intervenuta legificazione di una norma regolamentare già annullata dal giudice amministrativo.

A mutare, infatti, sono solo i parametri evocati, poiché il descritto intervento legislativo sarebbe al contempo affetto da irragionevolezza e interferente con l'esercizio della funzione giurisdizionale consacrata nel giudicato.

10.1.– Come già ricordato al punto 9.2, ALPI ha eccepito l'inammissibilità delle prime tre questioni (in realtà, delle questioni dalla seconda alla quarta), perché l'ordinanza di rimessione, in punto di qualificazione della norma interpretativa e di legificazione, sarebbe perplessa e contraddittoria, non autosufficiente e volta a ottenere un avallo interpretativo.

L'eccezione non è fondata.

Quanto all'art. 13, comma 1-bis, l'ordinanza esprime una preferenza per la sua natura realmente interpretativa, ma poi, in linea con la giurisprudenza costituzionale, afferma comunque la necessità di esaminarne l'incidenza sui giudizi in corso, al pari delle norme innovative con efficacia retroattiva, il che esclude la lamentata perplessità.

Quanto alla legificazione, è vero che il rimettente attribuisce alle sentenze del 2022 un significato non corrispondente a quello da esse realmente espresso (quelle sentenze non hanno escluso la legificazione, ma sostenuto la sua irrilevanza nel caso di specie, attesa la sua irretroattività, e si sono, anzi, spinte a ritenerla sussistente per il futuro).

Ciò, tuttavia, non pregiudica la tenuta complessiva della trama argomentativa del rimettente che, dunque, resta sufficientemente lineare.

10.2.– ALPI ha poi eccepito l'inammissibilità della seconda e della terza questione, perché il rimettente muoverebbe da un triplice erroneo «presupposto normativo»: a) che le sentenze del Consiglio di Stato del 2022 abbiano escluso la legificazione; b) che l'art. 4-bis non abbia operato un rinvio recettizio; c) che il regolamento sia stato annullato dal giudice amministrativo.

L'eccezione non è fondata perché, al di là della sua impropria qualificazione, non attiene all'ammissibilità, ma alla correttezza degli argomenti spesi dal rimettente e, quindi, al merito delle questioni.

10.3.– Le suddette questioni non sono fondate.

Come illustrato ai punti da 7.1 a 7.3, infatti, la novazione della fonte è avvenuta non già ad opera dell'art. 13, comma 1-bis, del d.l. n. 145 del 2023, come convertito, ma dell'art. 4-bis del d.l. n. 91 del 2018, come convertito, il che vuol dire che, al momento della novazione della fonte, la norma regolamentare non era stata

ancora annullata, e che il successivo giudicato formatosi sulle sentenze del Consiglio di Stato del 2022 ha riguardato esclusivamente l'illegittimità della norma regolamentare sino alla sua avvenuta legificazione.

11.– Con la quarta questione, il rimettente lamenta la violazione, ad opera di entrambe le disposizioni censurate, degli artt. 3, 111, commi primo e secondo, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU, poiché il legislatore, con l'art. 13, comma 1-*bis*, è intervenuto per interpretare l'art. 4-*bis* oltre cinque anni dopo la sua entrata in vigore, al fine di condizionare i giudizi in corso, dei quali è parte un'amministrazione pubblica, così incidendo sulla stessa possibilità per il giudice amministrativo di annullare gli atti impugnati.

La norma interpretativa, in particolare, sarebbe intervenuta dopo la pubblicazione delle sentenze di primo grado che avevano escluso la legificazione delle norme regolamentari e poco prima dell'udienza di discussione innanzi al giudice *a quo*, il quale, parimenti, si sarebbe già espresso nello stesso senso con le sentenze del 2022.

11.1.– ALPI ha eccepito l'inammissibilità della questione, per l'erroneità «delle ricostruzioni e qualificazioni dei presupposti fattuali».

Contrariamente a quanto assunto dal Consiglio di Stato, il giudice di primo grado non avrebbe escluso la legificazione: essa, per contro, sarebbe stata riconosciuta, ma limitatamente all'anno 2019. Neanche le più volte citate precedenti sentenze del Consiglio di Stato del 2022 avrebbero escluso la legificazione, essendosi limitate ad affermare che non avesse efficacia retroattiva.

L'eccezione non è fondata.

È vero che il rimettente parte da tali assunti erronei, ma anche in questo caso si tratta di argomenti che non attengono all'ammissibilità ma al merito della questione, inerendo alla sussistenza o meno di un contrasto giurisprudenziale e quindi a uno degli indici dell'interferenza dell'intervento interpretativo con l'attività giurisdizionale.

11.2.– Nel merito, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4-*bis* non è fondata.

Come dedotto dal rimettente e da tutte le parti del giudizio costituzionale (e come è pacifico nella giurisprudenza amministrativa ricordata al punto 6), l'art. 4-*bis* non ha natura retroattiva e quindi non ha condizionato i giudizi pendenti alla sua entrata in vigore, relativi alle precedenti graduatorie per gli anni 2016 e 2017, che, infatti, sono stati definiti alla luce del quadro regolamentare dettato dal d.P.R. n. 146 del 2017.

11.3.– Parimenti non fondata è la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 1-*bis*.

11.3.1.– Si è già chiarito (al punto 7.4) che, secondo la giurisprudenza costituzionale, al legislatore è consentito adottare norme di interpretazione autentica, trattandosi di «un istituto comunemente ammesso da altri ordinamenti statali, che posseggono i caratteri di Stato di diritto e di Stato democratico» (sentenza n. 118 del 1957).

È vero che, trattandosi di disposizioni destinate ad operare con la stessa decorrenza temporale di quelle interpretate, anche esse devono rispettare alcuni limiti generali connessi alla loro natura.

Tali limiti attengono «alla salvaguardia di principi costituzionali tra i quali sono ricompresi “il rispetto del principio generale di ragionevolezza, che si riflette nel divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento; la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto; la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico; il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario” (sentenza n. 170 del 2013, nonché sentenze n. 78 del 2012 e n. 209 del 2010)» (sentenza n. 73 del 2017).

Ciò non toglie, tuttavia, che «l'individuazione della natura interpretativa della norma non può ritenersi in sé indifferente nel bilanciamento di valori sotteso al giudizio di costituzionalità» (ancora, sentenza n. 73 del 2017).

A tale stregua, «[s]e, ad esempio, i valori costituzionali in gioco sono quelli dell'affidamento dei consociati e della certezza dei rapporti giuridici, è di tutta evidenza che l'esegesi imposta dal legislatore, assegnando alle disposizioni interpretate un significato in esse già contenuto, riconoscibile come una delle loro possibili varianti di senso, influisce sul positivo apprezzamento sia della sua ragionevolezza» sia della eventuale configurabilità di una lesione dell'affidamento dei destinatari (ancora, sentenza n. 73 del 2017; negli stessi termini, tra le altre, sentenze n. 108 del 2019, n. 156 del 2014 e n. 170 del 2008).

Parimenti, ove il valore in gioco sia quello della non interferenza con l'esercizio del potere giurisdizionale - fermo il necessario rispetto del giudicato (sentenze n. 209 del 2010, n. 525 e n. 374 del 2000, n. 15 del 1995) - deve ritenersi consentito al legislatore, in presenza di interpretazioni contrastanti e quindi in assenza di un quadro giurisprudenziale consolidato (sentenze n. 4 del 2024, n. 104 del 2022, n. 150 e n. 127 del 2015, n. 156 del 2014 e n. 170 del 2008), di intervenire «per correggere una imperfezione del dato normativo» (sentenza n. 184 del 2024) o «ristabilire un'interpretazione più aderente alla originaria volontà del legislatore» (sentenze n.

308 e n. 103 del 2013, n. 78 del 2012, n. 1 del 2011 e n. 311 del 2009), specialmente ove l'interpretazione imposta presenti un grado di maggiore plausibilità rispetto alle altre.

Ciò sempre che l'intervento legislativo, anche alla luce della tempistica e del metodo seguiti (sentenza n. 4 del 2024), non si dimostri in realtà abusivo, perché preordinato a violare il principio della parità delle parti, in particolare ove una di esse sia un'amministrazione pubblica (sentenze n. 4 del 2024, n. 145 del 2022, n. 46 del 2021 e n. 174 del 2019).

11.3.2.– Relativamente al sindacato di costituzionalità delle leggi incidenti su giudizi in corso, questa Corte ha poi più volte sottolineato il rilievo assunto dalla giurisprudenza della Corte EDU e la «costruzione di una «solida sinergia fra principi costituzionali interni e principi contenuti nella CEDU», che consente di leggere in stretto coordinamento i parametri interni con quelli convenzionali» (sentenze n. 77 e n. 4 del 2024, e n. 145 del 2022), al fine di massimizzarne l'espansione in un rapporto di integrazione reciproca.

La ricordata giurisprudenza costituzionale è infatti in linea con quella della Corte EDU, la quale ha ripetutamente riconosciuto che, «benché non sia precluso al legislatore di disciplinare, mediante nuove disposizioni retroattive, i diritti derivanti da leggi in vigore, il principio dello Stato di diritto e la nozione di equo processo sanciti dall'articolo 6 precludono, salvo che per motivi imperativi di interesse pubblico, l'ingerenza del legislatore nell'amministrazione della giustizia finalizzata a influenzare la determinazione giudiziaria di una controversia» (Corte EDU, prima sezione, sentenza 30 gennaio 2020, Cicero e altri contro Italia, paragrafo 29).

Quanto ai motivi di interesse generale, la Corte EDU esclude che le sole ragioni finanziarie possano essere, in principio, sufficienti a giustificare un intervento legislativo incidente sui giudizi in corso (tra le tante, Corte EDU, quinta sezione, 9 gennaio 2025, Zafferani e altri contro San Marino, paragrafo 47; grande camera, 3 novembre 2022, Vegotex International S.A. contro Belgio, paragrafo 103, Corte EDU, prima sezione, sentenza 30 gennaio 2020, Cicero e altri contro Italia, paragrafo 29).

La medesima Corte ammette, invece, che, «in circostanze eccezionali, una legislazione retrospettiva può essere giustificata, soprattutto al fine di interpretare o chiarire una disposizione legislativa precedente (si veda, ad esempio, *Hôpital local Saint Pierre d'Oléron* e altri c. Francia, n. 18096/12 e altri 20, 8 novembre 2018), per colmare un vuoto normativo (si veda, ad esempio, *OGIS-Institut Stanislas*, *OGEc Saint-Pie X e Blanche de Castille* e altri c. Francia, nn. 42219/98 e 54563/00, 27 maggio 2004), o per controbilanciare gli effetti di un nuovo indirizzo giurisprudenziale (si veda, ad esempio, il «caso *Building Societies*», sopra citato, in cui la Corte ha giustificato l'emanazione di una normativa con effetto retroattivo volta a limitare gli effetti di una sentenza della *House of Lords* che aveva evidenziato un difetto normativo, alla quale il legislatore ha cercato di porre rimedio)» (Corte EDU, grande camera, 3 novembre 2022, Vegotex International S.A. contro Belgio, paragrafi 101 e seguenti).

A tali fini, nella sentenza da ultimo citata, la Corte EDU ha ribadito la necessità di valutare il carattere imperativo delle menzionate ragioni di interesse generale «nel loro complesso e alla luce dei seguenti elementi: se l'indirizzo giurisprudenziale ribaltato dall'intervento legislativo censurato fosse o meno consolidato», «le modalità e i tempi di attuazione della normativa», «la prevedibilità dell'intervento del legislatore», «la portata della normativa e i suoi effetti» (paragrafo 108).

Nel valutare il grado di consolidamento o meno dell'indirizzo giurisprudenziale e il correlato grado di affidamento delle parti in causa, la Corte EDU ha anche preso in considerazione la costante prassi amministrativa antecedente l'intervento legislativo (paragrafi 112 e 117).

11.3.3.– Nel caso di specie, la disposizione censurata reca, come detto, una norma autenticamente interpretativa, perché impone all'interprete un senso della disposizione, ossia il senso di una legificazione a regime ad opera dell'art. 4-bis, che appare certamente possibile, ed anzi il più plausibile.

La disposizione interpretativa, dunque, è volta a superare un'ambiguità del dato normativo e individuare un significato più aderente alla originaria volontà del legislatore (sentenza n. 184 del 2024 e sentenze della Corte EDU ivi citate).

Essa, poi, interviene in un contesto nel quale, da un lato, la prassi amministrativa è sempre stata costante nel ritenere che la disposizione censurata avesse il senso poi chiarito dal legislatore con la norma di interpretazione autentica; e, dall'altro, non vi era un orientamento giurisprudenziale consolidato, ed anzi sussistevano marcati contrasti interpretativi nella giurisprudenza del giudice amministrativo.

Vale qui la pena di ricordare, infatti, che per la limitazione della legificazione all'anno 2019 si era espresso il TAR Lazio nelle sentenze impugnate di fronte al giudice *a quo*; nel senso contrario della legificazione a regime si era espresso il medesimo TAR Lazio nella sentenza n. 9966 del 2023, e la stessa sentenza del Consiglio di Stato n. 7880 del 2022, sia pure affrontando l'argomento in un *obiter dictum*, sembra oscillare tra una legificazione limitata al solo anno 2019 e una legificazione *pro futuro tout court*.

Il riferito dubbio interpretativo e la presenza di un quadro giurisprudenziale non definito in ordine all'avvenuta legificazione delle norme regolamentari escludono, dunque, la sussistenza di un affidamento qualificato delle parti sull'interpretazione contraria a quella prescelta dalla norma interpretativa.

Non assume poi un rilievo significativo la circostanza che parte in causa dei giudizi *a quibus* sia un'amministrazione pubblica, poiché quest'ultima assume una posizione "neutrale" rispetto alla controversia, non derivandole alcun vantaggio economico dall'accoglimento di una tesi piuttosto che dell'altra. I fondi stanziati per la contribuzione pubblica alle emittenti radiotelevisive e locali restano, infatti, i medesimi: muta solo il criterio di ripartizione tra i beneficiari.

Né, infine, assume un rilievo pregnante la circostanza che la disposizione interpretativa sia intervenuta a circa cinque anni di distanza dalla norma interpretata, in primo luogo, perché tale indice sintomatico del distorto uso della funzione legislativa appare secondario rispetto a quello della presenza o meno di un quadro giurisprudenziale consolidato (sentenza n. 4 del 2024). In secondo luogo, perché questa Corte ha ritenuto non irragionevoli interventi legislativi interpretativi verificatisi a distanza temporale anche significativamente maggiore (ad esempio, circa dieci anni nella sentenza n. 184 del 2024).

12.– Con l'ultima questione, sollevata in via subordinata per il caso di rigetto delle precedenti, il Consiglio di Stato lamenta la violazione degli artt. 2, 3, 21, 41 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 10 e 14 CEDU, perché le disposizioni censurate, nella parte in cui conferiscono valore e forza di legge all'art. 6, comma 2, del d.P.R. n. 146 del 2017, violerebbero i principi del pluralismo dell'informazione e della concorrenza.

Secondo il rimettente, i criteri previsti dal d.P.R. n. 146 del 2017 sarebbero idonei ad attribuire una maggiore *chance* di collocamento in graduatoria nelle prime cento posizioni agli operatori esercenti nelle regioni più popolate, «stante l'esistenza di una correlazione tra dato demografico regionale e dimensioni organizzative dell'emittente televisiva rilevanti ai fini selettivi».

Più in particolare, sarebbe il regolamento, nel disciplinare i requisiti di ammissione alla pubblica contribuzione, a «rapporta[re] il numero di dipendenti minimo richiesto "alla popolazione residente del territorio in cui avvengono le trasmissioni"» (si cita l'art. 4, comma 1, lettera *a*), prevedendo differenti scaglioni a seconda che il territorio nell'ambito di ciascuna regione per cui è presentata la domanda abbia più di cinque milioni di abitanti (quattordici dipendenti, di cui almeno quattro giornalisti), tra un milione e cinquecentomila e cinque milioni di abitanti (undici dipendenti, di cui almeno tre giornalisti), ovvero fino a un milione e cinquecentomila abitanti (otto dipendenti, di cui almeno due giornalisti).

Il numero di giornalisti e dipendenti, poi, costituirebbe non solo un requisito di ammissione alla contribuzione, ma anche criterio selettivo nell'attribuzione dei punteggi per il riparto dello stanziamento annuale (art. 6, comma 1, lettere *a* e *b*).

Ne conseguirebbe che le imprese operanti in regioni più popolate - per le quali è riscontrabile, di regola, un maggiore numero di giornalisti e dipendenti impiegati nell'attività d'impresa (proprio perché, per essere ammessi a contribuzione, è necessario averne un maggior numero) - hanno maggiori possibilità di conseguire un punteggio più alto e, dunque, un migliore posizionamento in graduatoria.

Il rischio di una concentrazione dei punteggi più elevati in capo ai concorrenti operanti nelle regioni più popolate sarebbe confermato anche dall'ulteriore criterio selettivo riferito ai dati di ascolto (l'assunto implicito è che le televisioni con sede in regioni più popolate hanno un bacino di utenza maggiore).

Ciò posto, la disciplina positiva che prevede uno scalino preferenziale a vantaggio dei primi cento classificati, cui viene destinata la quasi totalità della contribuzione, senza prevedere accorgimenti volti ad impedire la concentrazione delle risorse pubbliche negli ambiti territoriali più popolati a discapito degli altri, violerebbe il principio del pluralismo dell'informazione.

Ferma la ragionevolezza della scelta di una graduatoria unica nazionale in ragione della «semplificazione procedimentale» ad essa connessa, il legislatore, per rispettare il principio del pluralismo informativo, avrebbe dovuto adottare accorgimenti idonei ad evitare una squilibrata distribuzione delle risorse in ambito locale, con il rischio che alcune aree territoriali siano sottorappresentate o perfino escluse dalla contribuzione pubblica. Si tratterebbe, cioè, di assicurare che in ogni ambito regionale vi sia un adeguato finanziamento pubblico in favore di un numero congruo di operatori.

12.1.– ALPI ha eccepito l'inammissibilità della questione, in primo luogo perché basata su una motivazione «falsata e inadeguata» e, in particolare, sull'errato «presupposto normativo» della «tesi» della ridotta presenza di voci diverse nei mercati locali.

L'eccezione non è fondata.

Ancora una volta, la verifica della correttezza dell'assunto da cui muove il rimettente, ossia il rischio che le disposizioni censurate diano luogo ad una presenza ridotta di operatori dell'informazione nei mercati locali, attiene al merito della questione.

12.2.– ALPI ha poi eccepito l'inammissibilità per assenza di una soluzione costituzionalmente obbligata nella configurazione della disciplina dei contributi.

L'eccezione non è fondata, dal momento che il rimettente ha chiesto a questa Corte non una pronuncia additiva, per la quale si pone il tema delle rime obbligate o anche solo adeguate, ma caducatoria.

12.3.– Nel merito, la questione non è fondata con riferimento alla dedotta violazione del principio del pluralismo informativo.

12.3.1.– Come diffusamente messo in luce dal rimettente, questa Corte ha ricondotto il pluralismo dell'informazione all'art. 21 Cost. e allo stesso carattere democratico della Repubblica.

Ciò in quanto «[l']informazione, nei suoi risvolti attivi e passivi (libertà di informare e diritto ad essere informati) esprime [...] una condizione preliminare (o, se vogliamo, un presupposto insopprimibile) per l'attuazione ad ogni livello, centrale o locale, della forma propria dello Stato democratico» (sentenza n. 348 del 1990).

Si è così più volte rimarcato «il valore centrale del pluralismo in un ordinamento democratico» (sentenza n. 826 del 1988), sottolineando come esso richieda di essere realizzato con particolare intensità nei settori della stampa e - soprattutto - della radiotelevisione (sentenza n. 348 del 1990).

Dalla giurisprudenza costituzionale emerge, poi, la distinzione tra pluralismo interno ed esterno.

Il primo indica l'«apertura» del singolo mezzo d'informazione - sia esso pubblico o privato - «alle varie voci presenti nella società», il secondo, invece, l'esistenza nel mercato dell'informazione di «una pluralità di voci concorrenti» (sentenza n. 420 del 1994).

Il pluralismo esterno, in particolare, nel settore radiotelevisivo, richiede la «possibilità di ingresso, nell'ambito dell'emittenza pubblica e di quella privata, di quante più voci consentano i mezzi tecnici, con la concreta possibilità nell'emittenza privata - perché il pluralismo esterno sia effettivo e non meramente fittizio - che i soggetti portatori di opinioni diverse possano esprimersi senza il pericolo di essere emarginati a causa dei processi di concentrazione delle risorse tecniche ed economiche nelle mani di uno o di pochi e senza essere menomati nella loro autonomia» (sentenza n. 826 del 1988).

Del pluralismo dell'informazione nello specifico ambito locale questa Corte si è occupata nelle sentenze n. 226 del 1974 e n. 202 del 1976 (richiamate dalla sentenza n. 148 del 1981).

Con la citata sentenza n. 202 del 1976, si è aperto, per la prima volta, il mercato dell'informazione locale alle emittenti televisive private, essendosi ritenuto non giustificato, in tale settore, l'allora vigente monopolio pubblico della RAI. Ciò perché «esiste [...] per le trasmissioni su scala locale via etere una disponibilità sufficiente a consentire la libertà di iniziativa privata senza pericolo di monopoli od oligopoli privati, dato anche il costo non rilevante degli impianti», e quindi «viene meno l'unico motivo che [...] possa giustificare quella grave compressione del fondamentale principio di libertà, sancito dalla norma a riferimento, che anche un monopolio di Stato necessariamente comporta».

Da ultimo, nella sentenza n. 826 del 1988, citata dal rimettente, questa Corte, occupandosi dello specifico «fenomeno delle interconnessioni fra stazioni locali emittenti, effettuate in modo tale da estendere la diffusione a tutto il territorio nazionale», ha affermato che «lo sviluppo di un sistema informativo in grado di dar viva voce alle specifiche realtà locali rientra nell'imprescindibile compito di dare espressione a quelle istituzioni che rappresentano il tessuto connettivo del Paese: il che richiede, come ineluttabile conseguenza, che sia assicurata l'effettiva autonomia di tali emittenti, anche attraverso un'adeguata disponibilità di frequenze e di risorse pubblicitarie».

12.3.2.– La tutela del pluralismo esterno, dunque, sicuramente richiede, come la Corte ha avuto modo di affermare in passato, la creazione di condizioni di libero accesso al mercato, oltre che una regolamentazione atta ad evitare il fenomeno delle concentrazioni (sentenze n. 226 del 1974 e n. 202 del 1976, con riferimento al mercato locale, e sentenze n. 155 del 2002 e n. 112 del 1993, con riferimento al mercato nazionale).

Tali condizioni sussistono oggi, in relazione al mercato locale che qui viene in rilievo.

L'attuale sistema dell'informazione locale è caratterizzato, infatti, a differenza del passato, non da penuria di emittenti televisive, ma, al contrario, da una loro abbondanza, dovuta non solo alla non particolare onerosità degli investimenti per la loro attivazione (sentenze n. 226 del 1974, n. 202 del 1976 e n. 826 del 1998), ma anche e soprattutto alla moltitudine dei canali garantita dalla tecnologia digitale.

Tale abbondanza riguarda tutte le regioni italiane, anche quelle meno popolate.

Secondo quanto riportato dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM) nella Indagine conoscitiva sull'informazione locale, redatta nel novembre del 2018, guardando proprio a quest'ultime, in

Umbria erano attive ventotto TV locali (di cui sei aventi sede nella Regione), in Basilicata trentaquattro (di cui cinque aventi sede nella Regione), in Molise venticinque (di cui sei aventi sede nella Regione) e in Valle d'Aosta quindici (di cui una avente sede nella Regione).

Non va dimenticato, poi, che il pluralismo informativo è presidiato anche dalla presenza della RAI Radiotelevisione italiana spa, titolare del servizio pubblico e tenuta, in quanto tale, a garantire non solo la pluralità dell'informazione e il libero accesso alle diverse voci ed opinioni presenti nelle realtà locali (cosiddetto pluralismo interno), ma anche la completezza e l'imparzialità dell'informazione e la valorizzazione delle identità locali e delle minoranze linguistiche, secondo quanto previsto dagli artt. 6, 59 e 60 del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 208, recante «Attuazione della direttiva (UE) 2018/1808 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 novembre 2018, recante modifica della direttiva 2010/13/UE, relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri, concernente il testo unico per la fornitura di servizi di media audiovisivi in considerazione dell'evoluzione delle realtà del mercato». Né va dimenticato che «il servizio pubblico radiotelevisivo, attraverso il TGR, risulta la più importante fonte di informazione locale in ben 14 regioni italiane» (così, la menzionata Indagine conoscitiva).

12.3.3.– Più in generale, l'«ecosistema» dell'informazione è radicalmente mutato, risultando ora caratterizzato, a qualsiasi livello (locale, nazionale e globale), sia dall'eliminazione delle barriere di ordine tecnico alla moltiplicazione dei produttori e distributori di informazione sia dalla diminuzione dei costi economici inerenti a tali attività.

Soprattutto, per l'intero ecosistema vale il rilievo che la quantità di informazioni e di differenti punti di vista disponibili si è accresciuta enormemente grazie ad internet, che ha assunto un ruolo centrale, come analiticamente illustrato nel diciannovesimo Rapporto sulla comunicazione («Il vero e il falso») del Centro studi investimenti sociali (CENSIS), dell'11 marzo 2024.

È noto che la rete, in primo luogo, ha permesso la decentralizzazione della produzione di informazioni, per cui qualsiasi utente può immettere in essa notizie e diffonderle. In secondo luogo, ha favorito la moltiplicazione, specie in ambito locale, dei siti di informazione, che per operare non devono sopportare i costi che nell'era analogica erano legati alla creazione di un'emittente televisiva o radiofonica o alla stampa di un giornale. In terzo luogo, ha accresciuto la diffusione dei contenuti prodotti dai media tradizionali, che spesso sono facilmente reperibili nella stessa rete, perché presenti nella lista dei risultati offerti dai motori di ricerca al singolo utente e diffusi tramite i *social media* (dove possono essere agevolmente amplificati grazie ai noti meccanismi dei contatti, delle condivisioni e dei *like*). Infine, non va sottovalutato che la maggior parte delle persone si informa proprio attraverso la rete, così riducendosi il peso che hanno i media tradizionali nella formazione dell'opinione pubblica.

12.3.4.– Le trasformazioni sinteticamente richiamate plasmano l'attuale significato del pluralismo dell'informazione, a qualsiasi livello, e, conseguentemente, la declinazione delle concrete modalità della sua tutela, che sono sempre state, nella giurisprudenza di questa Corte, raccordate allo specifico contesto in cui l'informazione si situava.

La ricordata ricchezza di informazioni e di punti di vista alternativi, anche di quelli particolarmente eterodossi rispetto alle idee maggioritarie e critici nei confronti dell'*establishment*, cui ha accesso l'utente, grazie a internet, si accompagna a una crisi di qualità dell'informazione. È noto, infatti, che, soprattutto in assenza dei controlli editoriali che caratterizzano l'operato dei media tradizionali, sulla rete si diffondono informazioni false, discorsi d'odio, affermazioni non verificate e opinioni polarizzate.

In definitiva, l'attuale sfida dell'informazione non riguarda tanto la ulteriore moltiplicazione delle già numerose voci che si fanno sentire nella sfera pubblica, quanto la salvaguardia della qualità dell'informazione medesima.

Tale esigenza appare tanto più pregnante ove si consideri che il pluralismo dell'informazione - tutelato dall'art. 21 Cost., dall'art. 11 CDFUE e dall'art. 10 CEDU - va riguardato non solo nella prospettiva del diritto di informare, ma anche in quella del diritto di ricevere l'informazione, ossia nella prospettiva dei cittadini che devono essere posti nella condizione di accedere a diversi punti di vista, per formarsi un'opinione con cui potere, tra l'altro, esercitare consapevolmente i diritti di partecipazione politica.

Affinché sia tutelato questo diritto, in un ambiente in cui sono prodotte e distribuite quantità enormi di informazioni, che espongono il cittadino a un vero e proprio sovraccarico mediatico, occorre tutelare e promuovere la qualità della comunicazione.

Quest'ultima, anche e soprattutto nei media tradizionali, di cui in questa sede si discute, può essere assicurata dando risalto alla funzione dei giornalisti operanti entro strutture dotate di una consistenza organizzativa e tecnologica tale da permettere il vaglio critico delle notizie, le inchieste e le analisi.

12.3.5.– Il contestato meccanismo dello scalino preferenziale si iscrive in (e partecipa di) una complessiva logica, sottesa all'intero corpo regolamentare divenuto fonte primaria in forza delle disposizioni censurate, che non irragionevolmente è volta a tutelare il nuovo volto del pluralismo dell'informazione.

Il sistema che il legislatore ha fatto proprio, incorporandolo nell'art. 4-bis del d.l. n. 91 del 2018, come convertito, infatti: a) nell'individuare quali requisiti di ammissione l'assunzione di un determinato numero di giornalisti e dipendenti, l'adesione a codici di autoregolamentazione e l'edizione di un determinato numero di telegiornali, seleziona tra le molteplici emittenti presenti sul mercato quelle che si impegnano nella qualità dell'informazione e nell'occupazione del settore; b) tiene conto, ai fini dell'ammissione, dell'esigenza di agevolare le emittenti operanti nelle regioni meno popolate, prevedendo un criterio proporzionale, per scaglioni, alla popolazione regionale; c) nel fare leva, ai fini dell'attribuzione del punteggio, principalmente sul dato dei giornalisti e dei dipendenti impiegati, individua un criterio che è volto a premiare le imprese che utilizzano professionalità al servizio della qualità e sono in grado di garantire occupazione; d) sempre ai fini del punteggio, nel dare risalto, in via secondaria, ai dati Auditel, è volto a premiare quelle imprese che sono più performanti ed economicamente stabili, e quindi hanno maggiore capacità di permanere sul mercato dell'informazione; e) ancora ai medesimi fini, nel prendere in considerazione, in misura minoritaria, le spese sostenute per costi innovativi, individua un criterio che è destinato a premiare il miglioramento del servizio reso e quindi, ancora una volta, la qualità dell'informazione; f) nel prevedere lo scalino preferenziale, punta a concentrare le risorse pubbliche in capo ai soggetti che rispondono ai sopra cennati requisiti, così evitando il fenomeno della contribuzione "a pioggia" agganciato alla mera occupazione degli spazi frequenziali, in passato censurato dalla più volte citata deliberazione della Corte dei conti n. 13 del 2015.

Tale sistema - del quale lo scalino preferenziale è una componente non irragionevole - mira, dunque, a superare la logica del mero sostentamento economico delle numerose emittenti televisive locali e punta, piuttosto, al miglioramento della qualità dell'informazione e all'incentivazione dell'uso di tecnologie innovative, oltre che al sostegno dell'occupazione delle imprese economicamente stabili e capaci di affrontare il mercato, in piena coerenza con gli obiettivi individuati dallo stesso legislatore al momento dell'istituzione del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione (art. 1, comma 163, della legge n. 208 del 2015 e art. 1, comma 1, della legge n. 198 del 2016).

12.3.6.– La scelta del legislatore appare peraltro compatibile con la giurisprudenza costituzionale che, nell'ambito della tutela del pluralismo informativo, si è occupata di aspetti limitrofi a quello oggetto dell'odierno scrutinio.

Nella sentenza n. 206 del 2019 questa Corte, occupandosi del pluralismo informativo in relazione ai contributi all'editoria, ha, in primo luogo, ricordato come il principio in questione sia stato affermato nel settore televisivo in un contesto di ristrettezza delle frequenze disponibili, al fine di consentire l'accesso alle medesime anche a soggetti privati.

In secondo luogo, la citata sentenza ha affermato che «[i]l rilievo costituzionale della libertà di manifestazione del pensiero non comporta [...] che esista in via generale un diritto soggettivo delle imprese editrici a misure di sostegno dell'editoria».

Si è infine aggiunto che, nel quadro attuale, «i presidi offerti dall'ordinamento a tutela del pluralismo informativo e del mercato risultano idonei ad assicurare tale valore, cosicché la garanzia del pur fondamentale diritto in questione non impone l'intervento finanziario dello Stato».

Conclusioni diverse non possono essere tratte dalle sentenze n. 168 del 2008 e n. 151 del 2005 - peraltro maturate in un assetto certamente diverso del sistema dell'informazione (era il momento iniziale del passaggio dall'analogico al digitale e internet era solo agli inizi della sua diffusione) - perché in tali occasioni questa Corte si è limitata ad affermare la riconducibilità all'interesse dello Stato all'attuazione del pluralismo informativo della contribuzione in favore degli utenti che avessero acquistato o noleggiato apparecchi idonei alla ricezione «dei segnali televisivi in tecnica digitale terrestre» (sentenza n. 151 del 2005), e dell'istituzione di un fondo volto a «finanzia[re] interventi concernenti l'acquisto di apparecchi televisivi dotati di *decoder* in vista del passaggio alla trasmissione con tecnica "digitale terrestre"» (sentenza n. 168 del 2008).

Dalle pronunzie citate, infatti, può trarsi la conclusione che il legislatore ha la facoltà di stanziare fondi in favore degli utenti per l'acquisto di strumenti tecnici destinati a favorire il pluralismo informativo, ma non che abbia l'obbligo di adottare misure di sostegno in favore delle emittenti televisive sganciate da criteri volti a favorire la qualità dell'informazione.

12.4.– Non fondata è anche la questione con riferimento alla dedotta violazione del principio della concorrenza.

12.4.1.– Il Consiglio di Stato, prendendo spunto da una segnalazione dell'AGCM, lamenta «l'idoneità della disciplina in contestazione a beneficiare un numero in ipotesi estremamente ristretto di operatori (in

ipotesi, anche uno soltanto) esercenti [n]el medesimo ambito territoriale, a fronte di livelli di efficienza analoghi». In particolare, sarebbe ben possibile che, «a cavallo della centesima posizione, si collochino plurimi operatori esercenti nel medesimo ambito territoriale, di cui uno soltanto (o, comunque, un numero estremamente ridotto) entro la centesima posizione, in tale modo ammesso a concorrere a valere sul 95% dello stanziamento annuale».

12.4.2.– Il meccanismo dello scalino preferenziale, di per sé, non incide irragionevolmente sul principio della concorrenza.

Infatti, il principio concorrenziale non può essere inteso semplicisticamente come necessaria apertura del mercato al maggior numero possibile di operatori, e tra le finalità della tutela della concorrenza vi sono anche l'efficienza economica (sentenza n. 105 del 2016), la promozione dell'innovazione e il benessere del consumatore (sentenza n. 36 del 2024).

Sotto altra angolazione, può poi osservarsi che, ove il legislatore avesse deciso di attribuire le risorse esclusivamente ai primi cento graduati, il primo dei non ammessi al beneficio avrebbe potuto rivendicare un livello di efficienza analogo all'ultimo degli ammessi, ma ciò non avrebbe dato luogo ad una irragionevole compressione del principio di concorrenza, perché risponde ad una logica implicita in qualsiasi procedura concorsuale.

Se in qualsiasi graduatoria vi può essere uno scarto minimale di punteggio e quindi di «efficienza analoga», tra l'ultimo dei soggetti ammessi a contribuzione e quelli collocatisi in posizione immediatamente successiva e non ammessi, a maggior ragione deve considerarsi non manifestamente irragionevole che la contribuzione sia concentrata in misura maggioritaria in favore di un numero predeterminato e sufficientemente ampio di soggetti graduati e ripartita in misura anche significativamente ridotta tra gli altri soggetti ammessi.

Nel caso in esame, infine, non necessariamente le emittenti collocatesi dopo la centesima posizione e a ridosso della medesima sono destinate a beneficiare di un contributo sensibilmente inferiore a quelle che si collocano alla centesima posizione o immediatamente prima, rilevando nella concreta determinazione dello scarto ulteriori fattori, quali la differenza di punteggio e il numero delle emittenti effettivamente ammesse a contribuzione oltre la centesima posizione.

Quanto a quest'ultimo specifico aspetto, va osservato che sul novantacinque per cento dei contributi concorrono cento emittenti, mentre sulla restante parte potrebbe concorrere (e negli anni dal 2017 in poi hanno concorso) un numero anche molto minore: in tale caso la differenza nell'ammontare dei contributi spettanti ai soggetti che si collocano attorno alla centesima posizione potrebbe essere ridotta, se non, in ipotesi, finanche annullata.

È per questo motivo che l'art. 6, comma 2, del d.P.R. n. 146 del 2017, incorporato nell'art. 4-bis del d.l. n. 91 del 2018, come convertito, prevede che, per le emittenti collocate oltre la centesima posizione, «si procede al riparto delle somme secondo il punteggio individuale conseguito per ciascuna delle tre aree indicate nella tabella 1, fermo restando che l'emittente collocatasi al centunesimo posto non può ottenere un contributo complessivo di importo più elevato di quella che si colloca al centesimo».

12.5.– Per le ragioni esposte, tutte le questioni sollevate devono ritenersi non fondate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4-bis del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito, con modificazioni, nella legge 21 settembre 2018, n. 108, e dell'art. 13, comma 1-bis, del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145 (Misure urgenti in materia economica e fiscale, in favore degli enti territoriali, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella legge 15 dicembre 2023, n. 191, sollevate, in riferimento agli artt. 2, 3, 21, 24, 41, 77, 103, 111, commi primo e secondo, 113 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli artt. 6, 10 e 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, dal Consiglio di Stato, sezione sesta, con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 febbraio 2025.

Giurisprudenza di legittimità

Cass. pen., Sez. V, Sentenza, 14/09/2020, n. 31263 (rv. 279909-01)**CAUSE DI NON PUNIBILITA' E SCRIMINANTI****STAMPA ED EDITORIA** › *Reati commessi a mezzo stampa***Parti:** Capozza Antonio Nicola

STAMPA - Cause di giustificazione - Diffamazione - Esimente del diritto di critica politica - Fondamento - Requisiti - Fattispecie

In tema di diffamazione a mezzo stampa, ai fini della configurabilità dell'esimente dell'esercizio del diritto di critica politica, che trova fondamento nell'interesse all'informazione dell'opinione pubblica e nel controllo democratico nei confronti degli esponenti politici o pubblici amministratori, è necessario che l'elaborazione critica non sia avulsa da un nucleo di verità e non trascenda in attacchi personali finalizzati ad aggredire la sfera morale altrui. (Fattispecie in cui la Corte ha ritenuto corretta l'esclusione dell'esimente, sia pure nell'ampia visione convenzionale del diritto alla libertà di espressione in contesti di critica politica, nel caso di un articolo di stampa che attribuiva ad un sindaco, senza alcun appiglio oggettivo e mediante travisamento o manipolazione dei fatti storici, il sospetto di mafiosità, per la gestione familiaristica e clientelare dell'amministrazione comunale). (Dichiara inammissibile, CORTE APPELLO BARI, 10/06/2019)

Fonti:

CED Cassazione, 2020

Studium juris, 2021, 6, 793

Cass. pen., Sez. V, Sent., (data ud. 14/09/2020) 09/11/2020, n. 31263*STAMPA ED EDITORIA › Reati commessi a mezzo stampa***Intestazione**

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SEZIONE QUINTA PENALE

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. PEZZULLO Rosa - Presidente -

Dott. ROMANO Michele - Consigliere -

Dott. TUDINO Alessandrina - Consigliere -

Dott. BRANCACCIO Matilde - rel. Consigliere -

Dott. RICCARDI Giuseppe - Consigliere -

ha pronunciato la seguente:

SENTENZA

sui ricorsi proposti da:

C.A.N., nato a (OMISSIS);

P.C., nato a (OMISSIS);

avverso la sentenza del 10/06/2019 della CORTE APPELLO di BARI;

visti gli atti, il provvedimento impugnato e il ricorso;

udita la relazione svolta dal Consigliere Dott. MATILDE BRANCACCIO;

udito il Sostituto Procuratore Generale Dott. CENICCOLA Elisabetta, che ha concluso chiedendo l'inammissibilità dei ricorsi;

uditi i difensori:

avv. MASSIMILIANO MICHELE PILADE D'AMBRA, per la parte civile, che deposita conclusioni scritte e nota spese delle quali chiede la liquidazione;

avv. VINCENZO PRINCIGALLI, per gli imputati, il quale si riporta ai motivi.

Svolgimento del processo

1. La decisione impugnata emessa dalla Corte d'Appello di Bari ha confermato la sentenza del 26.1.2018 del Tribunale di Trani con cui C.A.N. e P.C. sono stati condannati per il reato di diffamazione alla pena di 700 Euro di multa, ritenute le circostanze attenuanti generiche equivalenti alla contestata aggravante.

Gli imputati sono stati giudicati colpevoli del reato suddetto per aver pubblicato un articolo a loro firma sul quotidiano La Gazzetta del Mezzogiorno del 6.12.2012, in cui attaccavano l'ex sindaco della città di (OMISSIS) - V.F. descrivendolo come soggetto autore di una politica con caratteristiche mafiose.

2. Avverso il provvedimento d'appello propongono ricorso gli imputati tramite il difensore, avv.

Vincenzo Princigalli, deducendo un unico motivo di censura con cui si eccepisce la carenza di motivazione riguardo a due punti degli specifici motivi d'appello. Anzitutto si evidenzia l'erronea valutazione dell'espressione "la cosa nostra della politichetta locale", utilizzata nell'articolo giornalistico e ritenuta diffamatoria, locuzione in cui i giudici di merito hanno letto un accostamento della persona offesa all'organizzazione mafiosa siciliana ben nota denominata "(OMISSIS)", laddove, invece, gli imputati intendevano palesemente soltanto criticare una gestione clientelare e familistica dei pubblici poteri da parte del diffamato. Tale circostanza, peraltro, era stata confermata dall'assunzione - non illecita ma riprovevole - di familiari ed amici del V. nello staff della Provincia e nella gestione indiretta di asili nido.

Altro punto contestato della motivazione è quello relativo all'esimente della provocazione invocata dal ricorrente P., negata per mancanza di prove, nonostante la conclamata esistenza di una forte conflittualità tra la persona offesa e l'imputato, dovuta alle gravi accuse che V. aveva mosso in passato allo stesso ricorrente.

Dal ricorso si comprende che probabilmente gli autori dell'articolo erano anche concorrenti politici della persona offesa.

Infine, anche la causa di non punibilità della particolare tenuità del fatto è stata esclusa senza una motivazione effettiva sull'assenza dei presupposti per la sua concedibilità ed è contraddetta dal trattamento sanzionatorio irrogato ai ricorrenti, particolarmente mite.

Motivi della decisione

1. Il ricorso proposto congiuntamente da entrambi gli imputati è inammissibile.

2. Anzitutto deve essere messo in risalto, dal punto di vista processuale, come il ricorso si innesti su un appello dai contenuti minimi e dalle affermazioni apodittiche, che rappresenta un'opzione di parte, alternativa a quella adottata dai giudici di merito, quest'ultima motivata, invece, con argomenti logici e ragionevoli oltre che coerenti tra loro ed in linea con i canoni di corrispondenza che caratterizzano una doppia pronuncia conforme, in rilievo nel caso di specie.

Ed è innegabile che la presenza di una soddisfacente ricostruzione storica e di una sinergica motivazione da parte dei due giudici di merito incida sulla capacità della sentenza impugnata di resistere alle obiezioni difensive, declinate in punto di vizio argomentativo.

La Corte d'Appello ha ampiamente motivato sulle ragioni sulla base delle quali ritiene che vi sia stata diffamazione con riferimento all'accostamento dell'operato della persona offesa a quello di un contesto mafioso, con precisi richiami alla giurisprudenza di legittimità in tema.

Ciò posto, devono essere puntualizzati alcuni aspetti in diritto per rispondere alle censure dei ricorrenti.

2.1. Quanto al primo, centrale punto di contestazione avverso il provvedimento impugnato - e cioè la valenza intrinsecamente diffamatoria dell'espressione "la (OMISSIS) della politichetta locale" ovvero la sua sussunzione nell'alveo dell'esimente dell'esercizio del diritto di critica giornalistica ex [art. 51 c.p.](#) - già nell'atto d'appello si era assertivamente eccepito che la frase con cui, al di là del complessivo contenuto della pubblicazione, si era accostata la persona offesa alle modalità d'azione ed ai paradigmi comportamentali della tristemente nota organizzazione mafiosa denominata (OMISSIS), rientrasse nel gergo comune, oramai, della critica politica. L'eccezione è stata sostanzialmente riproposta nel ricorso dinanzi a questa Corte di legittimità.

Ebbene, la prospettazione della difesa risulta manifestamente infondata, oltre che intrinsecamente generica, e non tiene conto dell'attuale elaborazione della giurisprudenza sul tema del diritto di critica politica, che è una peculiare espressione del diritto di critica, che vede come obiettivi esponenti politici o pubblici amministratori nei confronti dei quali l'attenzione della pubblica opinione in una società democratica è massima, in ragione del controllo diffuso sul loro operato.

Ai fini del riconoscimento dell'esimente del diritto di critica, e specificamente di critica politica all'interno di pubblicazioni a mezzo stampa, non può prescindersi dal requisito della verità del fatto storico posto a fondamento della elaborazione critica; sicchè l'esimente non è applicabile qualora l'agente manipoli le notizie o le rappresenti in modo incompleto, in maniera tale che, per quanto il risultato complessivo contenga un nucleo di verità, ne risulti stravolto il fatto, inteso come accadimento di vita puntualmente determinato, riferito a soggetti specificamente individuati (Sez. 5, n. 7798 del 27/11/2018, dep. 2019, Maritan, Rv. 276020; Sez. 5, n. 8721 del 17/11/2017, dep. 2018, Coppola, Rv. 272432; Sez. 5, n. 3389 del 12/11/2004, dep. 2005, Perna, Rv. 231395).

Ed ancora più precisamente, si è affermato che l'esimente del diritto di critica è configurabile quando il discorso giornalistico abbia un contenuto prevalentemente valutativo e si sviluppi nell'alveo di una polemica intensa e dichiarata su temi di rilevanza sociale, senza trascendere in attacchi personali, finalizzati all'unico scopo di aggredire la sfera morale altrui, non richiedendosi neppure - a differenza di quanto si verifica con riguardo al diritto di cronaca - che la critica sia formulata con riferimento a precisi dati fattuali, sempre che il nucleo ed il profilo essenziale dei fatti non siano strumentalmente travisati e manipolati (Sez. 5, n. 11662 del 6/2/2007, Iannuzzi, Rv. 236362).

L'estensione del diritto di critica politica può superare anche la necessità del riferimento a specifici fatti storici (cfr. la sentenza n. 11662 del 2007 cit.), ma non può mai prescindere dalla necessità di evitare qualsiasi travisamento o manipolazione di essi che ne determini una distorsione inaccettabile rispetto all'intento informativo dell'opinione pubblica che è alla base del riconoscimento dell'esimente, poichè quest'ultima radica le proprie basi ispiratrici nel consolidato principio che in democrazia a maggiori poteri corrispondono maggiori responsabilità e l'assoggettamento al controllo da parte dei cittadini, esercitabile anche attraverso il diritto di critica.

Semprechè tale critica abbia un fondamento di verità.

L'esigenza del controllo democratico vale senza dubbio a sostenere la particolare apertura dell'ordinamento rispetto alla censura da parte della stampa dell'operato di esponenti politici e pubblici amministratori.

Anche la giurisprudenza Europea, peraltro, ha sottolineato più volte l'ampiezza peculiare del diritto di critica giornalistica, insistendo sul ruolo che la stampa esercita nelle società moderne e libere di "cane da guardia" per conto dell'opinione pubblica, attuando un controllo diffuso sull'agire di coloro i quali hanno cariche o incarichi pubblici e fornendo in tal modo un contributo fondamentale alla crescita del dibattito collettivo su temi di interesse generale, ancor più se politici (cfr. le pronunce della Corte EDU Busuioc c. Moldavia del 21 dicembre 2004; Mamère c. Francia del 7 novembre 2006; Med2lis Islamske Zajednice Brtko e altri c. Bosnia Erzegovina (GC) del 27 giugno 2017; Mariapori c. Finlandia del 6 luglio 2010 e, da ultimo, per un quadro di sintesi, Magosso e Brindani c. Italia del 16 gennaio 2020).

L'obiettivo ultimo che la verifica dei reciproci confini tra l'intervento penale dello Stato a tutela del singolo individuo e della sua reputazione ed il diritto ad essere informati e ad informare deve porsi è quello di evitare che si dia luogo, mediante l'intervento penale, ad un effetto dissuasivo per i giornalisti nell'esercizio della propria libertà di espressione, con un'ingerenza da parte dello Stato sproporzionata e non necessaria in una società democratica, determinando, pertanto, una violazione dell'[art. 10](#) della CEDU, che tutela il diritto alla libertà di espressione nei riguardi di ogni persona, includendo in tale diritto anzitutto la libertà d'opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee (in tal senso cfr. la citata pronuncia Magosso e Brindani della Corte EDU).

Il Collegio condivide senza dubbio tale impostazione di pensiero e gli approdi giurisprudenziali convergenti della Corte di cassazione e di quella di Strasburgo.

Cionondimeno, nel caso di specie, non ricorrono le condizioni per ritenere configurabile l'esimente del diritto di critica politica.

Ed infatti, da un lato, vi è stata un'inaccettabile manipolazione di una vicenda storica che i ricorrenti ritenevano inopportuna ma di cui loro stessi escludono l'illiceità nel ricorso - l'assunzione di amici e parenti del sindaco nello staff provinciale e in asili -, vicenda che non è stata neppure richiamata nell'articolo giornalistico nei suoi tratti essenziali ma solo capziosamente evocata come modo consuetudinario di procedere alla gestione della cosa pubblica da parte della persona offesa "nel senso del puro possesso"; dall'altro, lo scritto del quale i ricorrenti rispondono trascende in attacchi personali, finalizzati all'unico scopo di aggredire la sfera morale altrui allorché paragona tale presunta gestione familistica e clientelare addirittura ad una emulazione locale delle modalità di azione dell'organizzazione mafiosa denominata "(OMISSIS)", bollando la "politichetta" del sindaco come tale.

Ma, al di là del riferimento specifico ad una politica amministrativa comunale del sindaco di (OMISSIS) paragonata alla gestione mafiosa per antonomasia, l'articolo al centro della contestazione di reato contribuisce a creare un clima inequivoco di clientelismi e illiceità diffusa attribuiti alla persona offesa, là dove osserva che costui "...per dieci anni ha amministrato in nome e per conto di una parte di (OMISSIS): amici degli amici, parenti e compari,...nel senso del puro possesso, in sostanza la "(OMISSIS)" della politichetta locale"; ed ancora che il sindaco avrebbe fatto "...comizi in piazza senza richiedere permessi e senza rispettare le prescrizioni comunali che a tutti gli altri vengono imposte ma lui è al di sopra delle regole è cosa sua".

Un tale attacco virulento e privo di fondamento di verità quanto al fatto che vi fosse stata una gestione illecita e addirittura "mafiosa" dell'amministrazione comunale da parte della persona offesa, che non risulta essere stato sottoposto a procedimenti penali di sorta, travalica senza dubbio i confini dell'esimente del diritto di critica, sia pure quelli più ampi che si è visto vengono unanimemente riconosciuti alla critica politica.

In altre parole, non è configurabile l'esimente del diritto di critica politica quando l'autore delle dichiarazioni attribuisca a taluno il sospetto di mafiosità senza alcun appiglio oggettivo, attuando un travisamento o una manipolazione dei fatti storici che ne determina una distorsione inaccettabile rispetto all'intento informativo dell'opinione pubblica che è alla base del riconoscimento dell'esimente, la quale radica le proprie basi ispiratrici nel consolidato principio che in democrazia a maggiori poteri corrispondono maggiori responsabilità e l'assoggettamento al controllo da parte dei cittadini, esercitabile anche attraverso il diritto di critica, purché tale critica essa non sia avulsa da un necessario nucleo di verità e non trascenda in attacchi personali, finalizzati ad aggredire la sfera morale altrui.

Nella fattispecie in esame, una diversa opzione non può essere sostenuta neppure dalla più ampia visione del diritto alla libertà di espressione in contesti di critica politica, declinata anche dalla giurisprudenza Europea e cui pure il Collegio aderisce.

2.2. Il secondo punto della motivazione del provvedimento impugnato contestato dai ricorrenti, ed in particolare dal P., è anch'esso manifestamente infondato e la censura si rivela altresì generica poiché non si confronta con le argomentazioni della sentenza della Corte d'Appello che ha escluso in fatto la prova della sussistenza di una sorta di provocazione da parte della persona offesa nei riguardi dell'imputato, determinata dalla forte conflittualità esistente da tempo tra loro, così come la vicinanza temporale tra la presunta azione provocatoria e la reazione del ricorrente P..

La difesa riferisce di non meglio specificate accuse rivolte da V. a P., che per la loro gravità e rilevanza penale avrebbero determinato turbamento nell'imputato, ma è evidente, da un lato, l'estrema genericità di tali affermazioni; dall'altro, la surrettizia richiesta di rivalutare la vicenda nei suoi caratteri in fatto, già esclusi logicamente dalle due pronunce di merito e, dunque, sotto tale profilo, l'insindacabilità di tale verifica da parte del Collegio, trattandosi di accertamento di merito sottratto al giudice di legittimità.

2.3. Infine, manifestamente infondato è il motivo attinente alla sussistenza della causa di esclusione della punibilità di cui all'[art. 131-bis c.p.](#).

Secondo la Corte d'Appello - e secondo anche la percezione diffusa - aver accostato la parte offesa all'associazione mafiosa famigerata denominata (OMISSIS) costituisce un'accusa di per sé molto infamante per un politico o amministratore locale.

Ciò vale senza dubbio ad integrare quella motivazione implicita di rigetto della richiesta di riconoscimento della sussistenza della particolare tenuità del fatto che è pacificamente ammessa dalla giurisprudenza di legittimità (Sez. 5, n. 15658 del 14/12/2018, D., Rv. 275635; Sez. 5, n. 24780 del 8/3/2017, Tempera, Rv. 270033; Sez. 3, n. 48317 del 11/10/2016, Scopazzo, Rv. 268499).

Non assume rilievo, peraltro, l'osservazione difensiva circa la presunta contraddizione esistente tra la misura particolarmente lieve del trattamento sanzionatorio inflitto ai ricorrenti e l'esclusione della causa di non punibilità prevista dall'[art. 131-bis](#) c.p. E' evidente, infatti, la diversità dei piani di intervento del giudice nelle due diverse valutazioni: la commisurazione della pena, da un lato, ed i poteri di individualizzarla e renderla concretamente corrispondente al disvalore del fatto di reato; dall'altro lato, il giudizio di non punibilità per una complessiva ed oggettiva estrema tenuità di tale disvalore.

4. Alla declaratoria d'inammissibilità dei ricorsi segue, ai sensi dell'[art. 616](#) c.p.p., la condanna dei ricorrenti che li hanno proposti al pagamento delle spese processuali nonchè, ravvisandosi profili di colpa relativi alla causa di inammissibilità (cfr. sul punto [Corte Cost. n. 186 del 2000](#)), al versamento, a favore della Cassa delle Ammende, di una somma che si ritiene equo e congruo determinare in Euro 3.000 ciascuno.

Devono essere liquidate, altresì, alla parte civile intervenuta in udienza le spese sostenute nel presente giudizio di legittimità, che possono adeguatamente essere commisurate in 2.200 Euro oltre accessori di legge.

P.Q.M.

Dichiara inammissibili i ricorsi e condanna i ricorrenti al pagamento delle spese processuali e della somma di Euro tremila in favore della Cassa delle ammende, nonchè alla rifusione delle spese sostenute nel grado dalla parte civile che liquida in Euro 2200,00 oltre accessori di legge.

Conclusione

Così deciso in Roma, il 14 settembre 2020.

Depositato in Cancelleria il 9 novembre 2020

Cass. civ., Sez. Unite, 15/10/2020, n. 22373**ORDINAMENTO GIUDIZIARIO** › *In genere***Parti:** Ministero della Giustizia c. R.L.

Il magistrato, come ogni altro cittadino, ha pieno diritto di esprimere il proprio pensiero "con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione", ai sensi dell'art. 21 Cost. E tuttavia, è del pari indubitabile che il particolare status rivestito dal magistrato, nell'ordinamento costituzionale, esige che siffatta libertà di espressione sia soggetta ad uno specifico limite, costituito dal rispetto dei valori dell'imparzialità e dell'indipendenza che trovano espressione nell'art. 101 Cost., laddove dispone che "I giudici sono soggetti soltanto alla legge". I magistrati godono degli stessi diritti di libertà garantiti ad ogni altro cittadino, e quindi anche della libertà di manifestazione del pensiero. Nondimeno, i valori costituzionali dell'imparzialità e dell'indipendenza dei magistrati vanno tutelati anche come regola deontologica da osservarsi in ogni comportamento. Ne discende che la libertà di manifestazione del pensiero deve essere bilanciata con l'esigenza di tutelare, in funzione dell'imparzialità e dell'indipendenza, la considerazione di cui il magistrato deve godere presso la pubblica opinione, in modo da assicurare il prestigio dell'intero ordine, vale a dire la fiducia dei cittadini verso la funzione giudiziaria, risultando vietato soltanto l'esercizio anomalo di quella libertà e cioè l'abuso, che si verifica ove siano lesi gli altri valori sopra menzionati.

Fonti:

Massima redazionale, 2020

Cass. civ., Sez. Unite, Sent., (data ud. 22/09/2020) 15/10/2020, n. 22373

Intestazione

**REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SEZIONI UNITE CIVILI**

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. TIRELLI Francesco - Primo Presidente f.f. -

Dott. VIRGILIO Biagio - Presidente di Sez. -

Dott. DE STEFANO Franco - Consigliere -

Dott. DORONZO Adriana - Consigliere -

Dott. VALITUTTI Antonio - rel. Consigliere -

Dott. ACIERNO Maria - Consigliere -

Dott. STALLA Giacomo Maria - Consigliere -

Dott. GIUSTI Alberto - Consigliere -

Dott. COSENTINO Antonello - Consigliere -

ha pronunciato la seguente:

SENTENZA

sul ricorso 6841/2020 proposto da:

MINISTERO DELLA GIUSTIZIA, in persona del Ministro pro tempore, elettivamente domiciliato in ROMA, VIA DEI PORTOGHESI 12, presso l'AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO;

- ricorrente -

contro

R.L., elettivamente domiciliata in ROMA, presso la CANCELLERIA DELLA CORTE DI CASSAZIONE, rappresentata e difesa dall'avvocato MARCO SAITA;

- resistente -

e contro

PROCURATORE GENERALE PRESSO LA CORTE DI CASSAZIONE;

- intimato -

avverso la sentenza n. 138/2019 del CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, depositata il 20/12/2019.

Udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 22/09/2020 dal Consigliere Dott. ANTONIO VALITUTTI;

udito il Pubblico Ministero, in persona dell'Avvocato Generale Dott. FINOCCHI GHERSI Renato, che

ha concluso per il rigetto del ricorso;

uditi gli avvocati Giorgio Santini per l'Avvocatura Generale dello Stato e Marco Saita.

Svolgimento del processo

1. Nell'((OMISSIS)) l'incolpata, all'epoca dei fatti sostituto procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Bergamo, partecipò ad un film-documentario per conto di un'emittente televisiva straniera ((OMISSIS)), interessata a pubblicizzare taluni profili del caso - che aveva avuto una grande risonanza mediatica a livello internazionale - relativo all'efferato omicidio della minore G.Y., in relazione al quale il magistrato aveva svolto le indagini preliminari. L'intento dell'emittente era di incentrare, in particolare, il documentario sul tema della rilevanza della prova cd. scientifica (esame del DNA), che aveva rivestito grande importanza nell'iter processuale della vicenda.

1.1. A seguito delle sollecitazioni provenienti da un produttore cinematografico italiano, per conto della televisione straniera, l'incolpata decise di partecipare al film-documentario, le cui riprese furono effettuate mentre ancora era pendente il processo di primo grado, mentre la proiezione ebbe luogo nei mesi di ((OMISSIS)), poco prima che venisse iniziato il giudizio di appello ((OMISSIS)). La diffusione televisiva del documentario suscitò perplessità e riserve da parte di una testata giornalistica nazionale on line, in ordine all'opportunità della partecipazione del magistrato, tali da indurre il Presidente della Corte d'appello di Brescia a comunicare il fatto al Procuratore Generale presso la stessa Corte, il quale a sua volta - con [nota del 10 maggio 2017](#) - ne diede notizia al Procuratore generale presso la Corte Suprema di Cassazione.

Avviate le relative indagini, il Procuratore Generale pronunciò decreto di archiviazione del [D.Lgs. 23 febbraio 2006, n. 109](#), ex art. 16, comma 5-bis.

1.2. Successivamente il Ministro della Giustizia - che, sebbene anch'esso notiziato, non aveva proposto opposizione al decreto di archiviazione - deliberò di formulare autonoma incolpazione del magistrato, per i fatti in questione, chiedendo altresì la discussione orale presso la Sezione Disciplinare del Consiglio Superiore della Magistratura.

2. Con sentenza n. 138/2019, depositata il 20 dicembre 2019, la Sezione Disciplinare del Consiglio Superiore della Magistratura ha assolto il magistrato "dalle incolpazioni a lei ascritte per essere rimasti esclusi gli addebiti".

3. Avverso tale decisione ha, quindi, proposto ricorso per cassazione, affidato a tre motivi, il Ministero della Giustizia, nei confronti del Consiglio Superiore della Magistratura e della incolpata. Quest'ultima si è costituita con memoria. Il Consiglio Superiore della Magistratura non ha svolto attività difensiva.

Motivi della decisione

1. Con il primo motivo di ricorso, il Ministero della Giustizia denuncia la violazione e falsa applicazione del [D.Lgs. 23 febbraio 2006, n. 109, art. 1](#), comma 1 e [art. 2](#), comma 1, lett. u), nonché la mancanza, contraddittorietà e/o manifesta illogicità della motivazione, in relazione all'art. 606, comma 1, lett. b) ed e).

1.1. Il ricorrente contesta la pronuncia della Sezione Disciplinare, anzitutto per l'affermata esclusione della violazione del dovere di riservatezza, sancito dal combinato disposto del [D.Lgs. n. 109 del 2006, art. 1](#), comma 1 e [art. 2](#), comma 1, lett. u). La pronuncia impugnata - muovendo dalla premessa secondo cui l'interesse posto a fondamento della specifica incolpazione in parola è inscindibilmente collegato al tipo di violazione del dovere di riservatezza idonea a ledere indebitamente diritti altrui - sarebbe pervenuta, invero, all'erronea conclusione che non "sia possibile ipotizzare che la partecipazione dell'incolpata al film-documentario (...) possa essersi rilevata concretamente, o anche solo astrattamente, idonea a compromettere un interesse (quello della credibilità della funzione giudiziaria) - che è sì rilevante in termini generali, ma non ha specifica attinenza al tipo di violazione -

non direttamente collegato al dovere di riserbo del magistrato".

La Sezione è giunta, in conclusione, ad evidenziare che, in ogni caso, "considerato che la condotta del magistrato si è tradotta, in definitiva, nella rappresentazione esterna (seppure in forma scenica) della modalità di ricostruzione dell'ipotesi accusatoria penale, quale effettivamente poi sottoposta al vaglio dell'autorità giudicante, non sembra concretamente configurabile (oltre che la compromissione di eventuali interessi al riserbo, venendo qui in considerazione fatti che risultavano ormai pubblicamente noti e ampiamente discussi, anche al di fuori della sede processuale) neppure una grave scorrettezza in confronto dei soggetti indicati dell'art. 2 cit., comma 1, lett. d)".

1.2. Ben a contrario di quanto sostenuto dalla Sezione Disciplinare, l'addebito di cui del [D.Lgs. n. 109 del 2006, art. 2](#), lett. u), sotto il profilo della "violazione del dovere di riservatezza sugli affari in corso di trattazione, o sugli affari definiti, quando è idonea a ledere indebitamente diritti altrui", sarebbe, per contro, ad avviso del Ministero istante, pienamente fondato. Trattandosi, invero, di un illecito di pericolo, non sarebbe richiesto il concreto accertamento di un pregiudizio arrecato a terzi, essendo sufficiente l'astratta attitudine della condotta tenuta dal magistrato ad arrecare una lesione di beni giuridici altrui.

1.3. Ebbene, non potrebbe revocarsi in dubbio - a parere del ricorrente - che la partecipazione dell'incolpata ad un film che ripercorreva l'iter giudiziario della vicendaG., "nel quale il magistrato è stato chiamato ad esporre e supportare le conclusioni accusatorie in ordine ad un procedimento non ancora chiuso in via definitiva ed esposto mediaticamente", costituisca una condotta idonea a ledere la credibilità della funzione giudiziaria in generale. E ciò in quanto siffatto comportamento sarebbe stato potenzialmente suscettibile di influire sul giudizio di appello, non ancora incardinato, incidendo sui beni altrui costituiti dal rispetto delle regole processuali di assunzione e di valutazione della prova, che non possono essere "spostate al di fuori del processo", nonchè sulla "immagine di indipendenza e di imparzialità della quale il magistrato deve godere presso la pubblica opinione. Senza dire che la partecipazione del pubblico ministero del processo ancora in corso al documentario ben poteva palesarsi potenzialmente dannosa per lo stesso imputato, "generando altresì una possibile percezione di disparità di trattamento tra accusa e difesa nel celebrando processo di appello.

1.4. Il motivo è infondato.

1.4.1. Va rilevato che, ai sensi del [D.Lgs. n. 109 del 2006, art. 2](#), comma 1, lett. u). "1. Costituiscono illeciti disciplinari nell'esercizio delle funzioni: (...) u) la divulgazione, anche dipendente da negligenza, di atti del procedimento coperti dal segreto o di cui sia previsto il divieto di pubblicazione, nonchè la violazione del dovere di riservatezza sugli affari in corso di trattazione, o sugli affari definiti, quando è idonea a ledere indebitamente diritti altrui".

La norma si articola, dunque, in due previsioni diverse - che, nelle varie fattispecie concrete, possono ricorrere singolarmente o cumulativamente - ma che sono accomunate dal comune denominatore costituito dall'essere entrambe violazioni del "dovere di riservatezza". In particolare, la seconda delle violazioni succitate - contestata, nella specie, all'incolpata - si connota per la violazione della riservatezza in relazione - non ad "atti del procedimento coperti da segreto", come la prima - bensì ad "affari" in corso di trattazione o già definiti, non più coperti dal segreto, sempre che la loro divulgazione sia "idonea a ledere indebitamente diritti altrui". La disposizione, come prefigurata dalla succitata norma di riferimento, comporta, quindi, che l'illecito disciplinare in parola richiede due elementi costitutivi: 1) la violazione del dovere di riservatezza sugli "affari" in corso di trattazione o già definiti; 2) l'idoneità di tale violazione a ledere indebitamente diritti altrui.

Il che, com'è del tutto evidente, involge specificamente il tema dei rapporti tra i magistrati e l'opinione pubblica, attraverso l'intermediazione divulgativa offerta dai mass media.

1.4.2. Orbene, va osservato, al riguardo, che certamente il magistrato - come ogni altro cittadino - ha

pieno diritto di esprimere il proprio pensiero "con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione", ai sensi dell'[art. 21 Cost.](#). E tuttavia, è del pari indubitabile che il particolare status rivestito dal magistrato, nell'ordinamento costituzionale, esige che siffatta libertà di espressione sia soggetta ad uno specifico limite, costituito dal rispetto dei valori dell'imparzialità e dell'indipendenza che trovano espressione nell'[art. 101 Cost.](#), laddove dispone che "I giudici sono soggetti soltanto alla legge".

In tal senso, si è espressa da tempo la Corte Costituzionale, laddove ha affermato che i magistrati godono degli stessi diritti di libertà garantiti ad ogni altro cittadino, e quindi anche della libertà di manifestazione del pensiero. Nondimeno, i valori costituzionali dell'imparzialità e dell'indipendenza dei magistrati vanno tutelati anche come regola deontologica da osservarsi in ogni comportamento. Ne discende che la libertà di manifestazione del pensiero deve essere bilanciata con l'esigenza di tutelare, in funzione dell'imparzialità e dell'indipendenza, la considerazione di cui il magistrato deve godere presso la pubblica opinione, in modo da assicurare il prestigio dell'intero ordine, vale a dire la fiducia dei cittadini verso la funzione giudiziaria, risultando vietato soltanto l'esercizio anomalo di quella libertà e cioè l'abuso, che si verifica ove siano lesi gli altri valori sopra menzionati ([Corte Cost., sent., n. 100 del 1981](#)).

1.4.3. Nella medesima prospettiva si colloca, inoltre il Codice etico dei magistrati, che all'[art. 6](#) (Rapporti con la stampa e con gli altri mezzi di comunicazione di massa), recita: "Nei contatti con la stampa e con gli altri mezzi di comunicazione il magistrato non sollecita la pubblicità di notizie attinenti alla propria attività di ufficio". Tenuto conto della finalità della disposizione, diretta ad imporre il riserbo al magistrato, anche in relazione ad attività non coperte dal segreto, purchè inerenti all'ufficio, non può revocarsi in dubbio che nella previsione siano ricomprese anche la ricerca o l'accettazione della pubblicità - offerta al magistrato dai media - di notizie relative agli affari trattati o in corso di trattazione.

1.4.4. La riservatezza, posta a garanzia dei valori costituzionali dell'indipendenza e della imparzialità, impone, pertanto, al magistrato un significativo limite alla divulgazione, sia di notizie attinenti alla sua attività di ufficio ([art. 6 del Codice Etico](#)), sia dei singoli affari in corso di trattazione o già definiti ([art. 2, comma 1, lett. u](#)). Queste Sezioni Unite hanno avuto già occasione di precisare, in proposito, che il dovere di riservatezza, enunciato al [D.Lgs. n. 109 del 2006](#), ha una portata piuttosto ampia, volendo significare "il fatto di essere riservato, discreto e controllato nell'esprimersi e nel comportarsi". Si tratta, dunque, di un atteggiamento richiesto al magistrato all'evidente fine di evitare che, facendo percepire i propri sentimenti e le proprie opinioni, possa suscitare dubbi sulla sua indipendenza e imparzialità, danneggiando la considerazione di cui il medesimo deve godere presso la pubblica opinione ([Cass. Sez. U., 24/03/2014, n. 6827](#)).

1.4.5. Tutto ciò premesso, è evidente che la partecipazione, da parte dell'incolpata, ad un film-documentario nel quale è stata ripercorsa l'intera vicenda del delitto G., alla quale il magistrato ha partecipato come pubblico ministero nel processo di primo grado, ancora in corso al momento delle riprese, filmato nel corso del quale l'incolpata è stata chiamata ad esporre e supportare le conclusioni accusatorie, in relazione ad un procedimento ancora non concluso in via definitiva, costituisce certamente una condotta che viola il dovere di riservatezza imposto dall'[art. 6 del Codice etico](#) e dal [D.Lgs. n. 109 del 2006, art. 2, lett. u](#)), quanto alle notizie circa l'attività di ufficio e gli affari compiuti o in corso di svolgimento.

Come si evince dalla stessa sentenza impugnata, invero, tale partecipazione al documentario si era esplicata a mezzo di interviste, "oltre che di altre riprese, pure relative alla narrazione della vicenda, seppure nel contesto di una ricostruzione scenica più ampia, comprendente anche considerazioni relative all'attività, non solo giudiziaria, dell'incolpata" ([p. 3](#)). E' evidente, pertanto, che la condotta del magistrato è consistita nella divulgazione di notizie circa gli affari espletati nel processo ed in corso di espletamento al momento delle riprese, ed al contempo - in contrasto con la previsione dell'[art. 6 del](#)

Codice etico - nella ricerca di pubblicità inerente alla propria attività di ufficio ed anche privata.

Se ne deve inferire l'erroneità della decisione della Sezione Disciplinare, limitatamente alla parte in cui ha escluso la sussistenza, nel caso di specie, della violazione dell'obbligo di riservatezza, costituente il primo presupposto dell'illecito di cui del [D.Lgs. n. 109 del 2006, art. 2](#), comma 1, lett. u).

1.4.6. E' di tutta evidenza, infatti, che la rappresentazione scenografica "delle modalità di ricostruzione dell'ipotesi accusatoria penale", ben al contrario di quanto ritenuto dalla Sezione Disciplinare, integra senza dubbio una palese violazione del dovere di riservatezza che incombe sul magistrato in relazione agli affari trattati o in corso di trattazione. Nè ad escludere siffatta violazione può concorrere l'elemento - valorizzato, invece, dalla pronuncia impugnata - che si era in presenza di "fatti che risultavano ormai pubblicamente noti e ampiamente discussi, anche al di fuori della sede processuale". La considerazione che si trattava di una vicenda ben nota al pubblico, e discussa in diverse trasmissioni e dibattiti televisivi e non, nulla toglie, invero, al fatto - che la norma succitata intende sanzionare - che a parlarne in via mediata è stato proprio lo stesso magistrato che se ne è occupato per dovere d'ufficio, in violazione del dovere di riservatezza imposto dalla legge.

Tanto più che il processo, relativo alla vicenda de qua, era tutt'altro che concluso, essendo stato il documentario proiettato nell'imminenza della celebrazione del processo d'appello.

1.4.7. Deve, tuttavia, ritenersi insussistente, nella specie, l'ulteriore presupposto dell'illecito disciplinare in esame, costituito dall'idoneità dell'accertata violazione del dovere di riservatezza a "ledere indebitamente diritti altrui".

1.4.7.1. A tal riguardo, è pur vero che, in tema di responsabilità disciplinare del magistrato, la violazione del dovere di riservatezza sugli affari in corso di trattazione, di cui al [D.Lgs. n. 109 del 2006, art. 2](#), comma 1 lett. u), deve considerarsi illecito di pericolo poichè non esige l'accertamento di un danno a terzi, ma l'idoneità astratta della violazione a ledere indebitamente i diritti altrui ([Cass. sez. U., 28/06/2018, n. 17187](#)). E tuttavia, deve pur sempre trattarsi - come in modo inequivoco sancisce la norma - di diritti altrui, ossia di posizioni soggettive radicate in capo ad un soggetto determinato e garantite dall'ordinamento per la realizzazione dei suoi interessi.

1.4.7.2. Nel caso concreto, il giudice disciplinare, ha motivatamente escluso che la partecipazione del magistrato al film-documentario si sia rivelata "concretamente, o anche solo astrattamente, idonea a compromettere l'interesse alla credibilità della funzione giudiziaria" - che peraltro è un interesse generale dello Stato, non un diritto soggettivo di singoli - essendosi l'incolpata limitata a riprodurre in forma scenica le "modalità di ricostruzione dell'ipotesi accusatoria penale, quale poi effettivamente sottoposta al vaglio dell'autorità giudicante".

1.4.7.3. La Sezione ha, per contro, rilevato che "non ha formato oggetto di specifica considerazione, nel procedimento disciplinare, l'astratta idoneità della condotta censurata a ledere interessi del soggetto sottoposto a indagini", che forma oggetto di altro e diverso illecito disciplinare - Solo in questa sede, pertanto, il Ministero della Giustizia ha dedotto che la condotta del magistrato si sarebbe tradotta in un pregiudizio per il diritto dell'imputato alla serenità ed imparzialità del giudizio, che trova fondamento nel disposto dell'[art. 111 Cost.](#), ingenerando nel medesimo la "possibile percezione di disparità di trattamento tra l'accusa e difesa". Il che - se tempestivamente contestato all'incolpata - ben avrebbe potuto integrare l'idoneità della violazione del diritto di riservatezza a "ledere indebitamente diritti altrui".

L'addebito proposto in questa sede è, per contro, certamente tardivo ed inammissibile, atteso che, in tema di responsabilità disciplinare dei magistrati, il sindacato della Corte di Cassazione sulle decisioni della Sezione disciplinare del CSM è limitato al controllo della congruità, adeguatezza e logicità della motivazione, restando preclusa la rilettura degli elementi di fatto posti a fondamento della decisione impugnata e l'autonoma adozione di nuovi e diversi parametri di ricostruzione e valutazione dei fatti ([Cass. Sez. U., 19/03/2019, n. 7691](#)).

1.5. Per tali ragioni, il motivo deve, pertanto, essere disatteso.

2. Con il secondo motivo di ricorso, il Ministero della Giustizia denuncia la violazione e falsa applicazione del [D.Lgs. 23 febbraio 2006, n. 109, art. 1](#), comma 1 e [art. 2](#), comma 1, lett. aa), nonché la mancanza, contraddittorietà e/o manifesta illogicità della motivazione, in relazione all'art. 606, comma 1, lett. b) ed e).

2.1. Lamenta il ricorrente che la Sezione disciplinare abbia escluso la sussistenza dell'illecito di cui del [D.Lgs. 23 febbraio 2006, n. 109, art. 1](#), comma 1 e [art. 2](#), comma 1, lett. aa), nella parte in cui censura la condotta del magistrato che abbia costituito e utilizzato canali informativi personali e privilegiati. Il che sarebbe stato posto in essere dalla incolpata, ad avviso del Ministero, al fine di assicurare la propria partecipazione al film-documentario sul delitto G.. La partecipazione in parola sarebbe stata, difatti, determinata - a parere della Sezione Disciplinare - dalla "ripetuta ed insistente ricerca del contatto da parte del produttore cinematografico, laddove la lettera della legge è chiara nel richiedere che il magistrato non solo utilizzi, ma anche primariamente costituisca il canale informativo riservato o privilegiato". Del resto, l'illecito sarebbe escluso, altresì, ad avviso dell'organo giudicante, per il carattere del tutto episodico dell'evento.

2.2. Per converso, a parere del Ministero istante, se è pur vero che l'incolpata è stata contattata da un produttore, per conto della (OMISSIS), è altrettanto vero che il magistrato ha accettato l'invito, stabilendo un contatto privato e privilegiato con il giornalista, e venendo, comunque, a creare - in tal modo, e non importa se non su iniziativa del magistrato - un rapporto informativo prima inesistente.

2.3. La censura è infondata.

2.3.1. Nel sistema della responsabilità disciplinare del magistrato, prefigurato dal [D.Lgs. n. 109 del 2006](#), è, per vero, la stessa legge ad individuare, tipizzandole, le condotte disciplinarmente rilevanti assunte dal magistrato in contrasto con i doveri di cui al [D.Lgs. n. 109 del 2006, artt. 1 e 2](#). Sicché l'accertamento della loro specifica violazione - essendo la valutazione del disvalore delle singole condotte compiuta ex ante dal legislatore - postula esclusivamente il confronto tra la fattispecie astratta e la condotta posta in essere dal magistrato, che deve essere pienamente conforme alla fattispecie tipizzata dell'illecito disciplinare contestato ([Cass. Sez. U., 24/03/2014, n. 6827](#)).

2.3.2. Nel caso concreto, la condotta dell'incolpata, consistita nell'accettare l'invito a partecipare al documentario, rivolte in maniera pressante dal produttore, non è conforme alla condotta descritta dal [D.Lgs. n. 109 del 2006, art. 2](#), comma 1, lett. aa), che richiede la costituzione da parte del magistrato, e la successiva utilizzazione, di canali informativi personali riservati o privilegiati.

2.4. Il motivo va, di conseguenza, rigettato.

3. Con il terzo motivo di ricorso, il Ministero della Giustizia denuncia la violazione e falsa applicazione del [D.Lgs. 23 febbraio 2006, n. 109, art. 1](#), comma 1 e [art. 2](#), comma 1, lett. n), nonché la mancanza, contraddittorietà e/o manifesta illogicità della motivazione, in relazione all'art. 606, comma 1, lett. b) ed e).

3.1. Il ricorrente censura l'impugnata sentenza anche nella parte in cui ha escluso l'illecito disciplinare previsto dal [D.Lgs. 23 febbraio 2006, n. 109, art. 2](#), comma 1, lett. n), per avere il magistrato non prestato osservanza alle disposizioni impartite dal Procuratore della Repubblica, con un progetto organizzativo risalente al 2012, ed in forza del quel i rapporti con gli organi di informazione dovevano essere mantenuti personalmente dal capo dell'Ufficio, non dando a quest'ultimo comunicazione della sua volontà di partecipare al film-documentario.

3.2. Il motivo è inammissibile.

3.2.1. La doglianza proposta dal Ministero difetta, invero, di specificità e contrasta, pertanto, con il cd. principio di autosufficienza del ricorso. Anche il ricorso per cassazione avverso le sentenze della

Sezione disciplinare del Consiglio Superiore della Magistratura è, infatti, soggetto alla normativa processuale penale, ivi compreso il disposto dell'[art. 606 c.p.p.](#), comma 1, lett. e), che richiede la specifica indicazione degli atti del processo indicati nel motivo di ricorso, che vanno, pertanto, riprodotti - almeno nella parte essenziale - nel ricorso medesimo, a pena di inammissibilità ([Cass. Sez. U., 24/09/2010, n. 20159](#)).

3.2.2. Nel caso concreto, la Sezione Disciplinare ha confermato che effettivamente le disposizioni organizzative dell'Ufficio di Procura dell'incolpata recavano la previsione che "i rapporti con gli organi di informazione, e con uffici, istituzioni ed organi esterni, diversi da quelli con la polizia giudiziaria (...) fossero riservati personalmente al Procuratore della Repubblica", che andava, di conseguenza informato in proposito. Tuttavia, il giudice disciplinare - a prescindere dalle incertezze circa l'esistenza di un'effettiva informativa resa, nella specie, dall'incolpata al capo dell'Ufficio - ha soggiunto che "nessuna previsione del progetto organizzativo di riferimento richiedeva, per il caso di specie, la preventiva informazione asseritamente omessa", e sul punto manca qualsiasi specifica indicazione al riguardo, da parte del Ministero ricorrente, nel motivo di ricorso.

3.3.3. Il mezzo va, di conseguenza, dichiarato inammissibile.

4. Per tutte le ragioni esposte, il ricorso deve essere, pertanto, rigettato. Le spese del presente giudizio vanno compensate fra le parti, attesa la novità delle questioni giuridiche trattate.

P.Q.M.

La Corte, pronunciando a Sezioni Unite, rigetta il ricorso. Dichiara integralmente compensate fra le parti le spese del presente giudizio.

Conclusione

Così deciso in Roma, il 22 settembre 2020.

Depositato in Cancelleria il 15 ottobre 2020

Cass. civ., Sez. Unite, 04/03/2021, n. 6003*ORDINAMENTO GIUDIZIARIO › In genere***Parti:** Ministero della Giustizia c. S.E.

I magistrati devono godere degli stessi diritti di libertà garantiti ad ogni altro cittadino, per cui sono da considerare liberamente espletabili le attività che costituiscono espressione di diritti fondamentali, quali la libertà di manifestazione del pensiero, di associazione, di esplicazione della personalità. Tale libertà deve esplicarsi, però, tenendo a mente che anche lo svolgimento delle attività consentite non deve compromettere l'affidabilità e la credibilità del magistrato, in termini di indipendenza ed imparzialità.

Fonti:

Massima redazionale, 2021

Cass. civ., Sez. Unite, Sent., (data ud. 09/02/2021) 04/03/2021, n. 6003*CASSAZIONE CIVILE* › Ricorso*PROCEDIMENTO CIVILE* › Nullità**Intestazione**

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SEZIONI UNITE CIVILI

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. CASSANO Margherita - Presidente Aggiunto -

Dott. RAIMONDI Guido - Presidente di Sezione -

Dott. MANNA Felice - Presidente di Sezione -

Dott. TORRICE Amelia - Consigliere -

Dott. VALITUTTI Antonio - Consigliere -

Dott. GIUSTI Alberto - Consigliere -

Dott. COSENTINO Antonello - Consigliere -

Dott. RUBINO Lina - Consigliere -

Dott. CIRILLO Francesco Maria - rel. Consigliere -

ha pronunciato la seguente:

SENTENZA

sul ricorso 24918/2020 proposto da:

MINISTERO DELLA GIUSTIZIA, in persona del Ministro pro tempore, elettivamente domiciliato in ROMA, VIA DEI PORTOGHESI 12, presso l'AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO;

- ricorrente -

contro

S.E., elettivamente domiciliato in ROMA, PIAZZALE CLODIO 32, presso lo studio dell'avvocato CESARE PLACANICA, rappresentato e difeso dall'avvocato GIOVANNI MENTO;

- controricorrente -

contro

PROCURATORE GENERALE PRESSO LA CORTE DI CASSAZIONE;

- intimato -

avverso la sentenza n. 93/2020 della Sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura, depositata il 23/07/2020;

Udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 09/02/2021 dal Consigliere FRANCESCO MARIA CIRILLO;

lette le conclusioni scritte dell'Avvocato Generale RENATO FINOCCHI GHERSI, il quale chiede che la Corte rigetti il ricorso.

Svolgimento del processo

1. All'esito della trasmissione, da parte della Procura generale della Repubblica presso la Corte d'appello di Reggio Calabria, dell'informativa della Guardia di finanza di Locri depositata nel procedimento penale a carico di L.D., all'epoca dei fatti Sindaco del Comune di Riace, il Ministro della giustizia ha promosso l'azione disciplinare nei confronti del Dott. S.E., Consigliere della Corte d'appello di Catanzaro, contestandogli l'illecito di cui al [D.Lgs. 23 febbraio 2006, n. 109, art. 1, e art. 3, comma 1, lett. d\)](#).

Il Ministro ha contestato al Magistrato di aver compiuto una serie di attività idonee in concreto a recare pregiudizio all'assolvimento dei doveri generali di riserbo, equilibrio e correttezza di cui all'art. 1 del D.Lgs. cit., tramite diverse condotte. Al Dott. S. è stato contestato, in particolare, di aver redatto atti amministrativi per conto di L.D., il quale era sottoposto a indagine penale per i reati di associazione a delinquere finalizzata alla truffa, falso e favoreggiamento dell'immigrazione; di essersi confrontato costantemente con il L. circa le indagini in corso, fornendo suggerimenti sulle opportune strategie difensive e sul contenuto delle dichiarazioni da rendere alla Procura inquirente; nonché di aver svilito l'opera dei Magistrati dell'Ufficio che stava svolgendo le indagini, predisponendo comunicati di solidarietà in favore del L. e offrendosi di contattare giornalisti per pubblicizzare la situazione, allo scopo di "far sentire il fiato sul collo" alla Procura che conduceva le indagini.

2. La Sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura, con sentenza del 23 luglio 2020, ha assolto il Dott. S. dall'inculpazione a lui ascritta per essere rimasto escluso l'addebito.

La pronuncia ha premesso che il [D.Lgs. n. 106 del 2006, art. 3, comma 1, lett. d\)](#), vieta innanzitutto ai magistrati di compiere attività incompatibili con la funzione giudiziaria di cui al [R.D. 30 gennaio 1941, n. 12, art. 16](#), cioè tutti gli impieghi pubblici e privati ad eccezione di quelli ivi regolati. Alla luce di questa disposizione è incompatibile con la funzione giudiziaria l'attività di consulenza e tutta l'attività di esercizio della professione legale. Nella seconda parte della disposizione, il citato art. 3 vieta lo svolgimento di tutte le attività "tali da recare concreto pregiudizio all'assolvimento dei doveri disciplinati dall'art. 1", cioè i doveri di imparzialità, correttezza, diligenza e laboriosità, riserbo ed equilibrio; formula, questa, che si riferisce alle attività che, pur non riconducibili a quelle imprenditoriali o libero professionali, siano comunque in grado di recare pregiudizio all'assolvimento dei doveri del magistrato.

Ciò premesso, la Sezione disciplinare ha rilevato che la fondatezza dell'inculpazione doveva essere esaminata alla luce del quadro probatorio risultante dalle intercettazioni telefoniche disposte a carico di L.D.. Nella specie, la condotta del Dott. S. non era riconducibile ad alcuno dei divieti sanzionati dal citato art. 3, dal momento che era estranea a tutte le attività di cui al [R.D. n. 12 del 1941, art. 16](#); d'altra parte, volendola intendere come attività di consulenza, essa difettava "dei caratteri dell'abitudine e costanza idonei a farle acquisire il profilo di attività "professionale"". L'opera prestata dal magistrato in favore dell'allora Sindaco di Riace si presentava piuttosto come "una serie di consigli privatamente e gratuitamente dati ad un soggetto al quale l'inculpato è legato da un rapporto di amicizia, non per ciò solo oggetto di divieto".

Doveva poi essere anche escluso, secondo il giudice disciplinare, che la condotta del Dott. S. potesse rientrare nella generale previsione della seconda parte del citato art. 3, posto che egli non aveva mai preso parte pubblicamente alle attività che erano state svolte a favore di L.D.. Ha poi concluso la sentenza rilevando che dalle norme dettate dai codici di procedura civile e penale in materia di astensione non può dedursi "un generale divieto di prestare generici e non abituali consigli a soggetti interessati da procedimenti giudiziari", non costituendo fonte di responsabilità disciplinare i pareri

"occasionalmente prestati dall'incolpato in seno ad un legame di amicizia".

3. Contro la sentenza della Sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura propone ricorso il Ministro della giustizia, a mezzo dell'Avvocatura generale dello Stato, con atto affidato ad un solo complesso motivo.

Resiste il Dott. S.E. con controricorso.

Fissato per l'udienza pubblica del 9 febbraio 2021, il ricorso è stato trattato in camera di consiglio, in base alla disciplina dettata dal sopravvenuto [D.L. 28 ottobre 2020, n. 137, art. 23](#), comma 8 bis, inserito dalla [legge di conversione 18 dicembre 2020, n. 176](#), senza l'intervento del Procuratore generale e dei difensori delle parti, non avendo nessuno degli interessati fatto richiesta di discussione orale.

Il Procuratore generale ha depositato conclusioni per iscritto, chiedendo il rigetto del ricorso.

Il Dott. S. ha depositato memoria.

Motivi della decisione

1. Con l'unico motivo di ricorso si lamenta, in riferimento all'[art. 606 c.p.p.](#), comma 1, lett. b) ed e), violazione e falsa applicazione del [D.Lgs. n. 109 del 2006, art. 1](#), e [art. 3](#), comma 1, lett. d), e del [R.D. n. 12 del 1941, art. 16](#), comma 1, nonché mancanza o mera apparenza di motivazione della sentenza, o comunque motivazione insufficiente, contraddittoria o manifestamente illogica.

Osserva il ricorrente che la sentenza impugnata, dopo una lunga premessa di carattere giuridico, ha escluso che vi sia stata violazione dei divieti di cui alla prima parte dell'[art. 3](#), comma 1, lett. d), cit.; previsione che, a ben vedere, non era affatto oggetto di contestazione. La seconda parte della norma, invece, sanziona lo svolgimento di attività, non tassativamente elencate, che possono arrecare concreto pregiudizio all'assolvimento dei doveri di istituto; e tale seconda parte è la sola oggetto del capo di incolpazione. Ne deriva che la sentenza disciplinare, nella parte in cui esclude che vi sia l'illecito per il fatto che l'attività svolta dal Dott.S. non assumeva carattere professionale, sarebbe sorretta da una motivazione "illogica e solo apparente". La norma sanzionatoria invocata, infatti, intende punire qualunque tipo di attività che possa recare un concreto pregiudizio all'assolvimento dei doveri professionali; la sentenza, quindi, sarebbe scorretta nella parte in cui è pervenuta alla decisione di assoluzione solo perchè il Magistrato non aveva preso parte ad attività pubbliche in difesa del Sindaco di (OMISSIS).

La pronuncia non avrebbe considerato, secondo il Ministro, che il Dott. S. aveva "preso parte con costanza alle vicende dell'amico, intervenendo su più fronti", come emerge dal capo di incolpazione e dalla Relazione redatta dall'Ispettorato del Ministero della giustizia, al punto di assumere il ruolo di permanente "consiliori" del L..

Rileva ancora il Ministro che il comportamento tenuto dal Dott. S., protrattosi nel tempo con atteggiamenti del tutto sconvenienti, ha recato un concreto pregiudizio al dovere di riserbo cui ogni giudice è tenuto; d'altra parte, perchè tale pregiudizio si crei "è sufficiente che l'immagine esterna del magistrato sia appannata e che di ciò vi sia stata percezione esterna, sia pure soggettiva, purchè fondata su elementi concreti". Non avrebbe importanza, in altre parole, se vi fosse o meno nel Magistrato il desiderio di aiutare un suo amico, dal momento che ciò che conta è "la lesione del dovere di riserbo, di discrezione nel parlare e nell'agire, che ha fatto sì che la sua condotta porti fondatamente a dubitare del suo equilibrio, della sua indipendenza ed imparzialità".

Richiamate alcune pronunce di legittimità in ordine alla censura di vizio di motivazione nelle sentenze disciplinari, il Ministro della giustizia ricorda che alla Corte di cassazione è preclusa la rilettura degli elementi di fatto, ma non è precluso il controllo sulla congruità della motivazione; e il vizio di motivazione sussiste quando il giudice disciplinare indica senza un'approfondita disamina logica gli elementi sui quali fonda la sua decisione.

1.1. Rilevano le Sezioni Unite, innanzitutto, che la motivazione resa dalla Sezione disciplinare si basa, come già detto, su due fondamentali considerazioni: da un lato, quella per cui il comportamento del Dott. S. non potrebbe farsi rientrare nel novero delle attività vietate ai magistrati in base al [R.D. n. 12 del 1941, art. 16](#); dall'altro, quella per cui tale comportamento, non avendo assunto una rilevanza pubblica ed essendo rimasto sempre nell'ambito di una relazione privata di tipo amicale, non avrebbe leso il dovere di riserbo al quale ogni magistrato è tenuto.

Rispetto a questa impostazione, il ricorso del Ministro della giustizia parte da una premessa corretta là dove mette in luce che il capo di incolpazione non contestava al Dott. S. la violazione della prima parte della fattispecie di illecito di cui al [D.Lgs. n. 109 del 2006, art. 3](#), comma 1, lett. d), quanto piuttosto quella di cui alla seconda parte. In altri termini, la lettura del capo di incolpazione dimostra che l'accusa disciplinare non riguardava tanto lo svolgimento "di attività incompatibili con la funzione giudiziaria" di cui al citato art. 16, quanto il fatto di aver tenuto una serie di comportamenti "tali da recare concreto pregiudizio all'assolvimento dei doveri disciplinati dal [D.Lgs. n. 109 del 2006, art. 1](#). Conseguenza da ciò che la prima parte della motivazione della sentenza impugnata si presenta in qualche misura "fuori fuoco" rispetto alla contestazione accusatoria.

Altrettanto corretta è, poi, la considerazione del ricorrente secondo cui l'illecito disciplinare in esame individua una serie non tassativa di ipotesi, contrariamente a quanto avviene per la generalità delle fattispecie disciplinari regolate dal [D.Lgs. n. 109 del 2006](#), integranti per lo più ipotesi tipiche (v., sul punto, la sentenza 24 marzo 2014, n. 6827).

1.2. Ciò premesso, il ricorso del Ministro, pur partendo dai menzionati corretti presupposti, risulta tuttavia formulato in modo tale da non riuscire a scalfire la motivazione della sentenza impugnata.

Va innanzitutto osservato che il giudice disciplinare ha compiuto una valutazione di merito, nel senso che ha letto il materiale probatorio a sua disposizione ed è pervenuto alla conclusione per cui il comportamento tenuto dal Dott. S. non era mai andato oltre la sua sfera privata e personale, posto che il contenuto delle intercettazioni telefoniche - disposte a seguito di indagini penali a carico del Sindaco di Riace L.D. - aveva evidenziato come il magistrato incolpato avesse soltanto dato una serie di consigli e suggerimenti in veste di amico. La mancanza della notorietà pubblica dei comportamenti in questione ha escluso, secondo la Sezione disciplinare, la lesione "del dovere di riserbo idonea a ledere l'immagine pubblica del magistrato o a comprometterne l'assolvimento dei doveri di equilibrio, indipendenza e imparzialità".

E' appena il caso di ricordare, su tale argomento, che queste Sezioni Unite, richiamando i ripetuti insegnamenti della Corte costituzionale, hanno già affermato che i magistrati devono godere "degli stessi diritti di libertà garantiti ad ogni altro cittadino", per cui sono da considerare liberamente espletabili "le attività che costituiscono espressione di diritti fondamentali, quali la libertà di manifestazione del pensiero, di associazione, di esplicazione della personalità" (così la sentenza 10 dicembre 2013, n. 27493; sulla stessa linea anche le sentenze 17 marzo 2017, n. 6965, e 23 ottobre 2017, n. 24969). Tale libertà deve esplicarsi, però, tenendo a mente che anche lo svolgimento delle attività consentite non deve compromettere l'affidabilità e la credibilità del magistrato, in termini di indipendenza ed imparzialità (così ancora la sentenza n. 27493 del 2013).

Le affermazioni di cui alla sentenza impugnata sono quindi, almeno in linea teorica, conformi ai precetti della giurisprudenza ora richiamata.

A fronte di simile ricostruzione, il ricorso contiene un evidente errore là dove fa riferimento, per individuare gli elementi di prova che la Sezione disciplinare avrebbe ommesso di considerare, alla relazione dell'Ispettorato generale del Ministero della giustizia del 25 agosto 2020 (v. ricorso a p. 13 e a p. 17). Detta relazione è successiva alla pubblicazione della sentenza impugnata e contiene una serie di riflessioni critiche sulla motivazione della stessa, sollecitando il Ministro della giustizia alla proposizione del ricorso. E' evidente che nessuna censura omissiva può essere rivolta alla sentenza

disciplinare per non aver tenuto presente un documento che ancora non c'era al momento della decisione; simile censura avrebbe dovuto riguardare, semmai, non la citata relazione ma quella, di sicuro antecedente, che aveva dato luogo al promovimento dell'azione disciplinare.

Anche volendo, tuttavia, trascurare tale evidente lapsus nell'individuazione della relazione dell'Ispettorato generale, resta il fatto che il ricorso ritiene di ravvisare nella sentenza impugnata un vizio di motivazione conseguente all'omessa valutazione, in particolare, degli elementi evidenziati alla p. 13 del ricorso, risultanti da un'informativa della Guardia di finanza in data 20 luglio 2017. Si tratta, nella ricostruzione del Ministro della giustizia, del riferimento all'operato di alcuni Colleghi e della circostanza per cui il Dott. S. si sarebbe attivato affinché la sua iniziativa a sostegno del Sindaco L. ricevesse il più vasto appoggio tramite la diffusione sulle mailing list dei magistrati.

Osservano le Sezioni Unite, però, che tale censura si rivela non conferente e comunque non decisiva ai fini dell'esistenza del vizio di motivazione, perchè da un lato non dimostra che il contenuto di quei colloqui sia andato oltre la sfera privata delle due persone che si sono parlate e, dall'altro, non indica alcun elemento dal quale risulti che vi sia stata davvero una rilevanza esterna delle iniziative assunte. Ne consegue che anche il profilo del colloquio con una giornalista - che, secondo il ricorso, la Sezione disciplinare avrebbe trascurato - non è idoneo ai fini dell'obiettivo che il ricorrente si prefigge, perchè non consente, di per sè, di affermare che la vicenda abbia avuto una qualche rilevanza esterna contribuendo così ad appannare l'immaginedi riserbo e correttezza che deve circondare ogni magistrato.

In altri termini, la valutazione di merito compiuta dal Giudice disciplinare resiste alla proposta censura, la quale finisce col risolversi nel tentativo di ottenere una rivisitazione del quadro probatorio già compiuta in sede di merito.

2. Il ricorso, pertanto, è dichiarato inammissibile.

Attesa la delicatezza delle questioni affrontate, la Corte ritiene di dover compensare le spese del giudizio di cassazione.

P.Q.M.

La Corte dichiara inammissibile il ricorso e compensa le spese del giudizio di cassazione.

Conclusione

Così deciso in Roma, nella Camera di Consiglio delle Sezioni Unite Civili, il 9 febbraio 2021.

Depositato in Cancelleria il 4 marzo 2021

Cass. pen., Sez. V, 07/03/2022, n. 17784**INGIURIA E DIFFAMAZIONE****STAMPA ED EDITORIA** › *In genere***Parti:** G.F.

Il diritto di critica, rappresentando l'esternazione di un'opinione relativamente a una condotta, ovvero a un'affermazione, altrui, si inserisce nell'ambito della libertà di manifestazione del pensiero, garantita dall'art. 21 della Carta costituzionale e dall'art. 10 della Convenzione EDU. Proprio in ragione della sua natura di diritto di libertà, esso può essere evocato quale scriminante, ai sensi dell'art. 51 cod. pen., rispetto al reato di diffamazione, purché venga esercitato nel rispetto dei limiti della veridicità dei fatti, della pertinenza degli argomenti e della continenza espressiva.

Fonti:

Massima redazionale, 2022

Cass. pen., Sez. V, Sent., (data ud. 07/03/2022) 04/05/2022, n. 17784**INGIURIA E DIFFAMAZIONE****Intestazione****REPUBBLICA ITALIANA****IN NOME DEL POPOLO ITALIANO****LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE****SEZIONE QUINTA PENALE**

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. DE GREGORIO Eduardo - Presidente -

Dott. PEZZULLO Rosa - Consigliere -

Dott. PISTORELLI Luca - Consigliere -

Dott. BELMONTE T. Maria - rel. Consigliere -

Dott. MAURO Anna - Consigliere -

ha pronunciato la seguente:

SENTENZA

sul ricorso proposto da:

G.F., nato a BRESCIA il 20/03/1955;

Avverso la sentenza del 30/11/2020 della CORTE di APPELLO di BRESCIA;

udita la relazione svolta dal consigliere MARIA TERESA BELMONTE;

letta la requisitoria del Pubblico Ministero, in persona del Sostituto Procuratore Generale della Corte di cassazione Dott. RICCARDI Giuseppe, che ha concluso per l'annullamento con rinvio della sentenza impugnata.

Letta la memoria dell'avvocato Oscar BRESCIANI, nell'interesse della costituita parte civile, B.G., che ha concluso per l'inammissibilità/rigetto/del ricorso.

- Udienza tenutasi ai che sensi del D.L. n. 137 del 28 ottobre 2020, art. 23, comma 8.

Svolgimento del processo

1. Con la sentenza impugnata, la Corte di appello di Brescia ha parzialmente riformato la decisione del Tribunale di quella stessa città - che aveva dichiarato G.F. colpevole di diffamazione a mezzo stampa commessa attraverso la pubblicazione sul blog "(OMISSIS)", nelle date del 15, 21, 26 febbraio (OMISSIS), di articoli diffamatori nei confronti della persona offesa B.G., condannandolo alla pena di giustizia, condizionalmente sospesa, con le statuizioni in favore della parte civile - ha assolto l'imputato dai fatti commessi il 21 e il 26 febbraio (OMISSIS), per l'insussistenza del fatto, ritenendo trattarsi di legittimo esercizio del diritto di critica sindacale, e ha confermato la affermazione di responsabilità per il residuo episodio del 15 febbraio (OMISSIS), rideterminando la pena e riducendo la provvisoria assegnata dal primo giudice, nonchè revocando il beneficio della sospensione condizionale della pena.

2. Ha proposto ricorso per cassazione l'imputato, con il ministero del difensore difiducia, il quale

svolge quattro motivi.

2.1. Con il primo motivo, è denunciata erronea applicazione degli [artt. 595](#) e 51 c.p., e correlato vizio della motivazione, in relazione all'esercizio del diritto di critica sindacale.

Sostiene la Difesa ricorrente che le espressioni ritenute diffamatorie erano anch'esse esercizio del diritto di critica sindacale, e lamenta che la Corte territoriale ha decontestualizzato le affermazioni, collegate alla denuncia delle condizioni di sfruttamento dei lavoratori.

2.2. Con il secondo motivo è denunciata l'inosservanza dell'[art. 125](#) c.p.p., comma 2 e mancanza della motivazione, per l'omessa pronuncia in ordine alla causa di non punibilità di cui all'[art. 599](#) c.p., oggetto di specifico motivo di appello. In particolare, sarebbe ravvisabile l'ingiustizia del fatto altrui desumibile dalla circostanza che le ragioni della protesta dei lavoratori dipendenti dell'azienda della parte civile - di cui il ricorrente si era fatto portavoce con la pubblicazione degli articolo incriminati, compreso quello residuo oggetto del ricorso - è sfociata nell'accoglimento delle rivendicazioni lavoristiche, come da sentenze di merito allegate; parimenti riscontrati i requisiti dello stato d'ira (l'imputato ha dichiarato, in sede datoriale, la propria indignazione per la condotta datoriale) e dell'immediatezza della reazione.

2.3. Con il terzo motivo è dedotta violazione dell'[art. 522](#) c.p.p., comma 2, in relazione alla indeterminatezza della imputazione con riguardo alla mancata enunciazione in forma chiara e precisa della circostanza aggravante del fatto determinato.

2.4. Con il quarto motivo si denuncia violazione dell'[art. 541](#) c.p.p., giacché la Corte di appello, pur dopo l'assoluzione parziale, integrante, sotto il profilo civilistico, una soccombenza parziale della parte civile, ha solo ridotto l'entità della condanna alle spese, invece di disporre la compensazione in virtù dell'analogica applicazione del principio della soccombenza declinato dall'[art. 91](#) c.p.c..

Motivi della decisione

E' fondato, in modo assorbente, il primo motivo.

1.Va ricordato, in premessa che, in materia di diffamazione, la Corte di cassazione può conoscere e valutare l'offensività della frase che si assume lesiva della altrui reputazione perchè è compito del giudice di legittimità procedere in primo luogo a considerare la sussistenza o meno della materialità della condotta contestata e, quindi, della portata offensiva delle frasi ritenute diffamatorie, dovendo, in caso di esclusione di questa, pronunciare sentenza di assoluzione dell'imputato (Sez. 5, n. 2473 del 10/10/2019 (dep. 2020), Rv. 278145, con riferimento ad una fattispecie in cui la Corte ha ritenuto che la frase incriminata potesse essere scriminata in base al diritto di "critica sindacale" ed ha annullato senza rinvio la sentenza di condanna pronunciata ai soli effetti civili).

2. Con riguardo al bene giuridico tutelato dall'[art. 595](#) c.p., esso è individuato, secondo l'elaborazione di questa Corte, nell'onore nel suo riflesso in termini di valutazione sociale (la reputazione intesa quale patrimonio di stima, di fiducia, di credito accumulato dal singolo nella società e, in particolare, nell'ambiente in cui quotidianamente vive e opera) di ciascuna persona; secondo quella che viene comunemente identificata come concezione fattuale dell'onore, ciò che viene tutelato attraverso l'incriminazione in parola, è l'opinione sociale del "valore" della persona offesa dal reato, distinguendosi la lesione della reputazione da quella dell'identità personale, che, secondo la definizione di autorevole dottrina, corrisponde al diritto dell'individuo alla rappresentazione della propria personalità agli altri senza alterazioni e travisamenti. Interesse che può essere violato anche attraverso rappresentazioni offensive dell'onore ma che, al di fuori di tale evenienza, non ha autonoma rilevanza penale, integrando la lesione esclusivamente un illecito civile (Sez. 5 n. 849 del 6/11/1992, dep. 1993, Rv. 193494). L'evento del reato di diffamazione è costituito dalla comunicazione e dalla correlata percezione o percepibilità, da parte di almeno due consociati, di un segno (parola, disegno) lesivo, che sia diretto, non in astratto, ma concretamente, a incidere sulla reputazione di uno specifico cittadino

(tra le tante, Sez. 5 n. 5654 del 19/10/2012). Si tratta di evento, non fisico, ma, psicologico, consistente nella percezione sensoriale e intellettiva, da parte di terzi, dell'espressione offensiva ([Cass. Sez. 5 n. 47175 del 04/07/2013](#), Rv. 257704).

3. La vicenda qui scrutinata attiene alle parole utilizzate dall'imputato su un blog denominato " (OMISSIS)" per commentare la condotta datoriale in occasione di una protesta sindacale organizzata dagli operai di una cooperativa per motivi collegati al recesso dal contratto di appalto della azienda di cui la persona offesa era amministratore delegato. Come si legge nella sentenza impugnata, con un primo breve articolo pubblicato il 12 febbraio (OMISSIS) il ricorrente aveva informato i lettori dello sciopero in corso dovuto a rivendicazioni salariali, il cui linguaggio era stato commentato dal B.; ne era seguito un botta e risposta tra i due, nel corso del quale ciascuno aveva espresso le proprie opinioni sullo sciopero, sulle relative motivazioni e sulla legittimità o meno del picchetto e dello sciopero in generale. A seguito della querela presentata dal B., è stata elevata l'imputazione con riguardo a tre articoli, relativi tutti a quella stessa vertenza sindacale; a seguito dell'assoluzione pronunciata dalla Corte di appello per gli altri due episodi, l'unico che viene in rilievo è quello relativo all'articolo scritto il giorno 15 febbraio (OMISSIS) dal titolo " Una giornata al picchetto" nel quale si descriveva "la giornata passata con i lavoratori in lotta alla (OMISSIS), di fronte alla serrata selettiva decisa dall'arrogante padroncino, B.G., che ha impedito agli scioperanti di entrare (...). Evidenzia la sentenza impugnata che, nel corpo dell'articolo, dopo essersi riferito alla persona offesa con la frase "dall'alto della sua arroganza di razzista ignorante", l'autore proseguiva con le frasi: " basta dare un'occhiata alla pagina Facebook di mr. B. per capire che razza di individuo sia. Piena di immondizia razzista contro gli immigrati (...) di luoghi comuni al bar di periferia, di sottocultura da letamaio".

3.1. Come si evince dalla sentenza impugnata, l'imputato è sì assunto la paternità degli articoli, che aveva scritto di proprio pugno, e ha spiegato che il blog era la "voce" del proprio gruppo di militanti, visitato mediamente da una cinquantina di lettori, con vasti interessi sul piano tecnico/culturale. In virtù di tale contesto di fatto, la Corte ha, pertanto, riavvisato la connotazione offensiva di talune espressioni contenute negli articoli in questione, ma ha correttamente inquadrato le espressioni e i commenti utilizzati dall'imputato sul suo blog come rientranti nel diritto di critica sindacale, ritenendo, quindi, che, per due dei tre articoli incriminati, non si fosse superato il limite della continenza, ricorrendo l'esimente dell'esercizio legittimo del diritto di critica sindacale, mentre nel residuo - quello qui in esame - l'autore avesse invece dato vita a un ingiustificato attacco "ad hominem".

4. Al riguardo, è opportuno considerare che il diritto di critica, rappresentando l'esternazione di un'opinione relativamente a una condotta, ovvero a un'affermazione, altrui, si inserisce nell'ambito della libertà di manifestazione del pensiero, garantita dall'art. 21 della Carta costituzionale e dall'[art. 10 della Convenzione EDU](#). Proprio in ragione della sua natura di diritto di libertà, esso può essere evocato quale scriminante, ai sensi dell'[art. 51 c.p.](#), rispetto al reato di diffamazione, purchè venga esercitato nel rispetto dei limiti della veridicità dei fatti, della pertinenza degli argomenti e della continenza espressiva.

4.1. La nozione di "critica", quale espressione della libera manifestazione del pensiero, oramai ammessa senza dubbio dall'elaborazione giurisprudenziale, e che viene in rilievo nella fattispecie scrutinata, rimanda non solo all'area dei rilievi problematici, ma, anche e soprattutto, a quella della disputa e della contrapposizione, oltre che della disapprovazione e del biasimo anche con toni aspri e taglienti, non essendovi limiti astrattamente concepibili all'oggetto della libera manifestazione del pensiero, se non quelli specificamente indicati dal legislatore. I limiti sono rinvenibili, secondo le linee ermeneutiche tracciate dalla giurisprudenza e dalla dottrina, nella difesa dei diritti inviolabili, quale è quello previsto dall'[art. 2 Cost.](#), onde non è consentito attribuire ad altri fatti non veri, venendo a mancare, in tale evenienza, la finalizzazione critica dell'espressione, nè trasmodare nella invettiva gratuita, salvo che la offesa sia necessaria e funzionale alla costruzione del giudizio critico. (Sez. 5 n. 37397 del 24/06/2016, Rv. 267866). 4.2. A differenza della cronaca, del resoconto, della mera denuncia,

la critica si concretizza nella manifestazione di un'opinione (di un giudizio valutativo). E' vero che essa presuppone in ogni caso un fatto che è assunto a oggetto o a spunto del discorso critico, ma il giudizio valutativo, in quanto tale, è diverso dal fatto da cui trae spunto e, a differenza di questo, non può pretendersi che sia "obiettivo" e neppure, in linea astratta, "vero" o "falso". Diversamente opinando, si rischierebbe di sindacare la legittimità stessa del contenuto del pensiero, in palese contrasto con le garanzie costituzionali. (Sez. 5, n. 13549 del 20/02/2008, Pavone, Rv. 239825; Sez. 5, n. 13880 del 18/12/2007 - dep. 02/04/2008, Pandolfelli, Rv. 239816; Sez. 5, n. 20474 del 14/02/2002, PG in proc. Trevisan, Rv. 221904; Sez. 5, n. 13264 del 16/03/2005, non massimata; Sez. 5, n. 20474 del 14/02/2002, Rv. 221904; Sez. 5, n. 7499 de 14/02/2000, Rv. 216534). La critica postula, insomma, fatti che la giustifichino e cioè, normalmente, un contenuto di veridicità limitato alla oggettiva esistenza dei dati assunti a base delle opinioni e delle valutazioni espresse (Sez. 5, n. 13264 del 16/03/2005, non massimata; Sez. 5, n. 20474 del 14/02/2002, Rv. 221904; Sez. 5, n. 7499 del 14/02/2000, Rv. 216534), ma non può pretendersi che si esaurisca in essi. In altri termini, come rimarca la giurisprudenza CEDU, la libertà di esprimere giudizi critici, cioè "giudizi di valore", trova il solo, ma invalicabile, limite nella esistenza di un "sufficiente riscontro fattuale" (Corte EdU, sent. del 27.10.2005 caso Wirtshafts-Trend Zeitschriften-Verlags GmbH c. Austria rie. n 58547/00, nonchè sent. del 29.11.2005, caso Rodrigues c. Portogallo, ric. n 75088/01), ma, al fine di valutare la giustificazione di una dichiarazione contestata, è sempre necessario distinguere tra dichiarazioni di fatto e giudizi di valore, perchè, se la materialità dei fatti può essere provata, l'esattezza dei secondi non sempre si presta ad essere dimostrata (Corte EDU, sent. del 1.7.1997 caso Oberschlick c/Austria par. 33). Ecco che la critica, a differenza della cronaca, del resoconto, della mera denuncia, concretizzandosi nella manifestazione di un'opinione meramente soggettiva (di un giudizio valutativo), non può, per definizione, pretendersi rigorosamente obiettiva e asettica (cfr. ex multis Sez. 5, n. 25518 del 26/9/2016, Volpe, Rv. 270284; Sez. 5, n. 49570 del 23/9/2014, Natuzzi, Rv. 261340; Sez. 5, n. 4938 del 28/10/2010, Simeoni, Rv. 249239). Ciò in quanto il giudizio critico è necessariamente influenzato, e non potrebbe essere altrimenti, dal filtro personale con il quale viene percepito il fatto posto a suo fondamento; esso è, per sua natura, parziale, ideologicamente orientato e teso ad evidenziare proprio quegli aspetti o quelle concezioni del soggetto criticato che si reputano deprecabili e che si intende stigmatizzare e censurare (Sez. 5, n. 19334 del 5/3/2004, Giacalone, non massimata, conf. Sez. 1 -, n. 8801 del 13/11/2018 Rv. 276167).

4.3. Quanto al requisito della continenza, giova rammentare che essa concerne un aspetto sostanziale e un profilo formale. La continenza sostanziale, o "materiale", attiene alla natura e alla latitudine dei fatti riferiti e delle opinioni espresse, in relazione all'interesse pubblico alla comunicazione o al diritto-dovere di denuncia: essa si riferisce, dunque, alla quantità e alla selezione dell'informazione in funzione del tipo di resoconto e dell'utilità/bisogno sociale di esso. La continenza formale attiene, invece, al modo con cui il racconto sul fatto è reso o il giudizio critico esternato, e cioè alla qualità della manifestazione: essa postula, quindi, una forma espositiva proporzionata, "corretta" in quanto non ingiustificatamente sovrabbondante al fine del concetto da esprimere. Questo significa che le modalità espressive attraverso le quali si estrinseca il diritto alla libera manifestazione del pensiero, con la parola o qualunque altro mezzo di diffusione, di rilevanza e tutela costituzionali (ex art. 21 Cost.), postulano una forma espositiva corretta della critica - e cioè astrattamente funzionale alla finalità di disapprovazione - e che non trasmodino nella gratuita e immotivata aggressione dell'altrui reputazione. Tuttavia, essa non è incompatibile con l'uso di termini che, pure oggettivamente offensivi, siano insostituibili nella manifestazione del pensiero critico, per non esservi adeguati equivalenti. (Sez. 5, n. 11905 del 05/11/1997, G, Rv. 209647). In realtà, secondo il consolidato canone ermeneutico di questa Corte, al fine di valutare il rispetto del canone della continenza, occorre contestualizzare le espressioni intrinsecamente ingiuriose, ossia valutarle in relazione al contesto spazio - temporale e dialettico nel quale sono state profferite, e verificare se i toni utilizzati dall'agente, pur forti e sferzanti, non risultino meramente gratuiti, ma siano invece pertinenti al tema in discussione e proporzionati al fatto narrato e al concetto da esprimere (Sez. 5 n. 32027 del 23/03/2018, Rv. 273573). Con questo si

intende ribadire che la diversità dei contesti nei quali si svolge la critica, così come la differente responsabilità e natura della funzione dei soggetti ai quali la critica è rivolta, possono giustificare attacchi anche violenti, se proporzionati ai valori in gioco che si ritengono compromessi: sono, in definitiva, gli interessi in gioco che segnano la "misura" delle espressioni consentite (Sez. 1,n. 36045 del 13/06/2014, P.M in proc. Surano, Rv. 261122; Sez. 5, n. 21145 del 18/04/2019 Rv. 275554). Compito del giudice è, dunque, di verificare se il negativo giudizio di valore espresso possa essere, in qualche modo, giustificabile nell'ambito di un contesto critico e funzionale all'argomentazione, così da escludere la invettiva personale volta ad aggredire personalmente il destinatario (Sez. 5 n. 31669 del 14/04/2015, Rv. 264442), con espressioni inutilmente umilianti e gravemente infamanti (Sez. 5 n. 15060 del 23/02/2011, Rv. 250174). Il contesto dialettico nel quale si realizza la condotta può, dunque, essere valutato ai limitati fini del giudizio di stretta riferibilità delle espressioni potenzialmente diffamatorie al comportamento del soggetto passivo oggetto di critica, ma non può mai scriminare l'uso di espressioni che si risolvano nella denigrazione della persona di quest'ultimo in quanto tale (Sez. 5 n. 37397 del 24/06/2016, Rv. 267866). Si è così affermato che esula dai limiti del diritto di critica l'accostamento della persona offesa a cose o concetti ritenuti ripugnanti, osceni, o disgustosi, considerata la centralità che i diritti della persona hanno nell'ordinamento costituzionale (Sez. 5 n. 50187 del 10/05/2017, Rv. 27143).

5. Delineata la cornice entro la quale deve essere valutata la sussistenza della predetta scriminante, e applicando tali principi alla fattispecie in esame, si osserva che i giudici della Corte di appello hanno ravvisato nelle espressioni utilizzate dall'imputato contenuti esorbitanti dal diritto di critica, ovvero non continenti rispetto al contesto dialettico nel quale si inserivano, con valutazione che il Collegio non condivide.

5.1. Nella fattispecie in scrutinio la Corte territoriale ha assolto l'imputato in relazione a tutte le espressioni offensive pubblicate sul blog "(OMISSIS)", sul corretto rilievo che si trattasse di frasi connesse alla dura vertenza sindacale tra la persona offesa - B., in quanto titolare della società (OMISSIS) - e gli operai, risolta, poi, in ambito giudiziario, con esito favorevole ai lavoratori. Al contrario, ha ritenuto che le espressioni contenute nell'articolo del 15 febbraio (OMISSIS) integrassero delle generiche invettive dirette alla persona in sè, esorbitanti dal collegamento con i comportamenti del B. quale datore di lavoro, o, comunque, esulanti dal requisito di continenza.

5.2. Tuttavia, dalla stessa sentenza impugnata emerge che tali espressioni sono state pubblicate in un articolo, dal titolo "Una giornata al picchetto", contenente il resoconto delle manifestazioni sindacali iniziate proprio quel giorno, con un 'picchettò di protesta per la situazione di sfruttamento subito dai dipendenti del B., molti dei quali immigrati. Le invettive nei confronti del datore di lavoro, pur astrattamente offensive, tuttavia, risultano pienamente conferenti all'oggetto della controversia - la situazione di sfruttamento dei lavoratori denunciata a livello sindacale, e poi riconosciuta a livello giudiziale -, e, proprio perchè si inseriscono appieno nel contesto di aspra critica sindacale, in quanto tendenti a stigmatizzare, con toni conflittuali, gli atteggiamenti e la complessiva condotta del datore di lavoro, non prendono di mira la persona in sè e non danno luogo a un attacco ad hominem. Il tono e le parole sono taglienti, sferzanti, perchè esprimono un totale dissenso ideologico, ma non possono essere qualificati come inutilmente umilianti, nè ingiustificatamente aggressivi, apparendo, al contrario, funzionali alla esplicita finalità di disapprovazione che si voleva esprimere, e perciò collocandosi senza dubbio nel perimetro della continenza espressiva.

5.3. In realtà, dalla lettura del testo, emerge con chiarezza anche la connotazione politica della critica svolta dall'autore, in primo luogo perchè egli scrive su un blog di chiaro orientamento politico ("(OMISSIS)"), ma anche perchè instaura - nello specifico articolo in questione - una chiara correlazione ideologica tra le idee "razziste" espresse, nei confronti degli immigrati, dal B., sul proprio profilo facebook, e le posizioni dallo stesso assunte sul piano sindacale nei rapporti con i lavoratori. Il parallelismo a cui ha dato luogo l'autore è chiaro: da una persona portatrice di idee discriminatorie nei

confronti degli immigrati - in tal senso razziste - non ci si può aspettare altro che analoga "sottocultura da letamaio" nella gestione dei rapporti con la classe operaia, peraltro, composta in buona parte proprio da immigrati. In tale ottica, di critica sindacale e politica, deve essere letta anche quest'ultima espressione, che è apertamente riferita alle idee politiche del B., non certo alla sua persona.

5.4. Ed è così che ancora una volta non viene in rilievo, neppure in tale espressione, una denigrazione della persona in quanto tale, un' offesa rivolta, senza ragione, alla sfera privata, non coinvolta dall'ambito di pubblica rilevanza della notizia, mediante l'utilizzo di non pertinenti argomenti ad hominem, trattandosi, piuttosto, di una mirata, quanto oggettiva, contestazione delle posizioni ideologiche manifestate attraverso i propri profili sociali/ dalla persona offesa. Le opinioni espresse nell'articolo contengono una manifesta critica dell'atteggiamento politico del datore, e sono espresse con un linguaggio niente affatto incontenente, giacché anche la parola "letamaio" è riferita, non alla persona, ma alle sue opinioni. Sono le idee a rimandare al letamaio, non il B. in quanto tale.

5.5. Da tanto discende che, anche con riguardo all'articolo pubblicato il 15 febbraio (OMISSIS), è ravvisabile l'esimente del legittimo esercizio del diritto di critica, che esclude, in concreto, l'offensività della condotta, una volta contestualizzata nella diatriba sulla legittimità delle posizioni datoriali, con pertinenti e non esorbitanti espressioni, in quanto, pur se con asprezza, funzionali all'argomentazione.

6. L'epilogo del presente giudizio di legittimità è l'annullamento senza rinvio della sentenza impugnata perché il fatto non costituisce reato, con la conseguente revoca delle statuizioni civili in favore della parte civile costituita, B.G..

P.Q.M.

Annulla senza rinvio la sentenza impugnata, perché il fatto non costituisce reato. Revoca le statuizioni civili.

Conclusione

Così deciso in Roma, il 7 marzo 2022.

Depositato in Cancelleria il 4 maggio 2022

Cass. pen., Sez. V, 28/04/2022, n. 25759**INGIURIA E DIFFAMAZIONE****Parti:** Procuratore Generale presso Corte d'Appello di Perugia

In tema di diritto di libera manifestazione del pensiero, nella sua derivazione del diritto di critica politica, la critica politica deve identificarsi, al più, in un motivato dissenso rispetto a questioni politiche ma non può ridursi in un'invettiva gratuita rivolta ad individui e/o aggregazioni determinate, selezionate solo alla luce del loro orientamento sessuale e non quali contraddittori politici. In questo senso, deve considerarsi superato anche il requisito della contenenza. Quest'ultimo, infatti, viene sempre superato in caso di espressioni che trasmodano in "gratuite aggressioni verbali o iperboli espressive.

Fonti:

Quotidiano Giuridico, 2022

Cass. pen., Sez. V, Sent., (data ud. 28/04/2022) 05/07/2022, n. 25759**INGIURIA E DIFFAMAZIONE****STAMPA ED EDITORIA** › *Reati commessi a mezzo stampa***Intestazione****REPUBBLICA ITALIANA****IN NOME DEL POPOLO ITALIANO****LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE****SEZIONE QUINTA PENALE**

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. MICCOLI Grazia R. A. - Presidente -

Dott. BELMONTE Maria Teresa - Consigliere -

Dott. TUDINO Alessandrina - rel. Consigliere -

Dott. BORRELLI Paola - Consigliere -

Dott. BRANCACCIO Matilde - Consigliere -

ha pronunciato la seguente:

SENTENZA

sul ricorso proposto da:

PROCURATORE GENERALE PRESSO CORTE D'APPELLO DI PERUGIA;

dalla parte civile A.E., nato a (OMISSIS);

dalla parte civile S.P., nato a (OMISSIS);

dalla parte civile OMPHALOS ARCIGAY ARCILESBICA;

dalla parte civile M.N. nato a PERUGIA il 07/12/1987 nel procedimento a carico di:

P.S., nato a (OMISSIS);

avverso la sentenza del 12752/2021 della CORTE APPELLO di PERUGIA;

visti gli atti, il provvedimento impugnato e il ricorso;

udita la relazione svolta dal Consigliere TUDINO ALESSANDRINA;

udito il Pubblico Ministero, in persona del Sostituto Procuratore LORI PERLA;

udito il difensore;

letta la requisitoria del Pubblico Ministero, in persona del Sostituto Procuratore generale LORI PERLA, che ha concluso chiedendo l'accoglimento del ricorso;

letta la memoria dei difensori, Avv.ti Stefano Forzani e Laura Modera, che hanno insistito per il rigetto dei ricorsi;

lette le memorie delle parti civili, che hanno concluso come da note scritte depositate.

Svolgimento del processo

1. Con sentenza del 12 febbraio 2021, la Corte d'appello di Perugia ha, in riforma della decisione del Tribunale in sede dell'11 aprile 2019, assolto P.S. dai reati di diffamazione, aggravata e continuata, in danno dell'associazione Omphalos Arcigay Arcilesbica, in persona del legale rappresentante pro tempore, e del responsabile della sezione giovani della stessa associazione, M.M., al medesimo ascritti in riferimento alle dichiarazioni rese, nella qualità di consigliere nazionale del Forum Ass. Familiari, nei forum tenutisi, nelle città di (OMISSIS), oltre che nell'intervento svolto dal P. nell'ambito della "Festa dell'amicizia", organizzata dal partito democratico nella Repubblica di San Marino nell'agosto 2014; interventi videoregistrati e resi disponibili sul web e sulla piattaforma Youtube.

1.1. Dall'imputazione risulta come il ricorrente - relatore, in qualità di consigliere nazionale del Forum Ass. Familiari alla conferenza inaugurale del presidio di (OMISSIS) "Sarà ancora possibile dire mamma e papà?" del (OMISSIS), e nei convegni, tenutisi ad (OMISSIS), e nella Repubblica di San Marino nell'agosto 2014 sul medesimo tema de "La famiglia al tempo della questione antropologica - Sarà ancora possibile dire mamma e papà?" - nel rappresentare la propria opinione sul tema delle unioni civili, al tempo oggetto del dibattito parlamentare sul disegno di legge c.d. Cirinnà, avesse richiamato la relazione svolta nel 2012 da M.M., nell'ambito di un'assemblea studentesca tenutasi presso il liceo Alessi di Perugia, rendendone una rappresentazione diffamatoria.

In particolare, nelle diverse circostanze richiamate, l'imputato avrebbe - in tesi d'accusa - diffuso notizie, non corrispondenti al vero, sull'attività di informazione e prevenzione delle malattie sessualmente trasmissibili svolta da Omphalos Arcigay Arcilesbica, attribuendo ai materiali messi a disposizione dei partecipanti nella citata assemblea studentesca natura pornografica e portata istigatrice all'omosessualità, formulando, altresì, gravi insinuazioni sulle iniziative di accoglienza promosse dalla medesima associazione, indicata come luogo "per i ragazzi che sono interessati a questo tipo di argomento e vogliono farsi dare il benvenuto...non voglio entrare nei dettagli di come sarà il benvenuto...con tutti i dati di come contattarli, sito internet eccetera", nonché "luogo dove si va a fare l'amore...allora gli dicono, venite a fare l'amore da noi. Abbiamo il calendario dei vari appuntamenti in giro per la provincia, poi abbiamo il welcome group, il gruppo di benvenuto in cui vengono accolti i giovani dai 14 ai 19 anni che hanno fatto l'assemblea di istituto e vogliono provare a fare sesso tra due maschi o fra due femmine. E vengono accolti tra le braccia evidentemente desiderose del gruppo dell'Arcigay di Perugia", affermando, altresì, che l'attività dell'associazione avrebbe promosso una "inculturazione della teoria del gender", tale da portare i destinatari del messaggio, tra cui bambini dai tre ai sei anni, a ritenere che gay "è meraviglioso, bellissimo da provare", e che i materiali diffusi sarebbero "robe pornografiche (che) non ve le leggo perchè vi rispetto".

In sintesi, all'imputato è stato contestato di aver affermato, contrariamente al vero, che il materiale divulgato nel corso dell'assemblea costituisse un'istigazione all'omosessualità, promuovendo esplicitamente sia rapporti sessuali tra individui dello stesso sesso, che la frequentazione di riti di iniziazione celebrati, con cadenza periodica, dall'associazione, laddove, invece, la conferenza era stata finalizzata al contrasto delle discriminazioni di genere e del bullismo omofobico, ed il materiale messo a disposizione degli studenti era costituito da immagini destinate a sensibilizzare, per ogni tipologia di rapporto, la prevenzione di malattie sessualmente trasmissibili ed a divulgare le attività di inclusione e sostegno psicologico svolte dall'associazione.

1.2. Ritenuta parzialmente assorbita la pubblicazione dei video sul web nelle condotte dichiarative oggetto di registrazione, il Tribunale ha affermato la responsabilità penale dell'imputato, in considerazione del tenore obiettivamente diffamatorio delle propalazioni nelle diverse sedi rese, connotate da falsità e mistificazione dei fatti rappresentati, e tali da non essere scriminate dall'esercizio del diritto di cronaca e di critica, anche sotto forma - quanto all'intervento dell'agosto 2014 nel corso della "Festa dell'amicizia" organizzata dal partito democratico nella Repubblica di San Marino - di critica politica, escludendo la causa di giustificazione di cui all'[art. 51](#) c.p., anche in forma

putativa, in assenza di doverosi riscontri di veridicità dei fatti specifici addebitati alle parti civili.

1.3. La Corte d'appello di Perugia ha, invece, ricondotto i fatti nell'alveo del legittimo esercizio del diritto di critica politica, collocando l'episodio riferito nel tema oggetto del dibattito in corso, all'epoca delle pubbliche esternazioni del P., sul disegno di legge c.d. Cirinnà.

2. Avverso la indicata sentenza della Corte d'appello di Perugia hanno proposto ricorso il Procuratore generale presso la medesima Corte d'appello, le parti civili M.M. in proprio, A.E. e S.P., nella qualità di presidenti pro tempore dell'Associazione di promozione sociale Omphalos Arcigay Arcilesbica, nonché - con separato ricorso - la stessa associazione, in persona del legale rappresentante, articolando rispettivamente i motivi di seguito enunciati nei limiti di cui all'[art. 173](#) disp. att. c.p.p., comma 1.

2.1. Con il ricorso, il Procuratore generale Presso la Corte d'appello di Perugia formula un unico, articolato, motivo, con il quale deduce violazione di legge e correlato vizio della motivazione in riferimento alla causa di giustificazione reputata sussistente dalla Corte territoriale.

Con un primo argomento, censura la correlazione ritenuta tra l'assemblea di istituto del 18 aprile 2012, avente ad oggetto "Orientamento sessuale, identità di genere, bullismo omofobico" ed il contesto in cui le "pubbliche arringhe" dell'imputato sarebbero state rese negli anni 2014-2015, avendo sul punto la Corte territoriale del tutto illogicamente eletto l'associazione di promozione sociale Omphalos Arcigay Arcilesbica a contraddittore politico dell'imputato, con conseguente erronea collocazione delle dichiarazioni nell'ambito della critica politica ed arbitraria applicazione della giurisprudenza di legittimità e convenzionale a casi non comparabili, in assenza della veridicità degli assunti.

Con un secondo punto, evidenzia il travisamento dei fatti riguardo il tema della relazione svolta nell'assemblea liceale dal rappresentante di Omphalos ed il contenuto della documentazione messa a disposizione degli studenti, avendo sul punto la Corte d'appello qualificato come divulgazione la mera esposizione dei depliant, il cui contenuto meramente informativo - non era stato oggetto di alcuna propalazione, in tal modo impropriamente equiparando la comunicazione verbale ad un approfondimento documentale solo eventuale e rimesso all'iniziativa dei presenti.

Per altro verso, evidenzia come la falsità delle propalazioni dell'imputato, nella parte in cui il medesimo aveva affermato - a rafforzamento della ritenuta istigazione a pratiche omosessuali, attribuita al relatore ed all'associazione - come fosse stato divulgato materiale informativo esclusivamente riferito a rapporti tra persone dello stesso genere, sia smentito dalla presenza di materiale diverso ed ulteriore rispetto a quello prelevato dalla studentessa L.V.C. e fatto pervenire, all'epoca, all'imputato.

2.2. Con il ricorso, proposto a firma del difensore, Avv. Sashia A.E. e S.P., nella qualità di presidenti pro tempore dell'Associazione di promozione sociale Omphalos Arcigay Arcilesbica, articolano tre motivi, ai quali antepongono l'interesse della parte civile all'impugnazione, agli effetti civili, della sentenza di assoluzione con la formula "perchè il fatto non costituisce reato".

2.2.1. Con il primo motivo, si deduce violazione della legge penale e correlato vizio della motivazione in relazione agli [artt. 51](#) e [595](#) c.p., in termini sovrapponibili agli argomenti rassegnati dal Procuratore generale. In particolare, si contesta che Omphalos Arcigay Arcilesbica - nella sentenza impugnata reputata antagonista dell'associazione rappresentata da P. - possa essere ritenuta formazione deputata a sostenere il riconoscimento delle unioni civili, trascurando la Corte d'appello di confrontarsi, in generale, con le plurime posizioni assunte dalle associazioni LGBT nel relativo dibattito e, in particolare, con le finalità di promozione sociale svolta da Omphalos; rilievo non solo ingiustificato e decontestualizzato nel tempo, ma posto, del tutto erroneamente, a giustificazione della rappresentazione resa dall'imputato, invece esplicitamente intesa ad attribuire all'associazione una finalità di adescamento, smentita dalle risultanze processuali, che dimostrano: come l'oggetto sociale dell'associazione predetta sia la lotta alle discriminazioni e la promozione dell'inclusione sociale delle persone omosessuali; che esclusivamente su tali temi si era incentrato il dibattito nell'assemblea studentesca; che il materiale messo a disposizione nell'occasione descriveva le attività

dell'associazione.

Per altro verso, si deduce come P. non avesse mai evocato Omphalos quale contraddittore nel confronto dialettico sul disegno di legge in discussione, accusando invece falsamente l'associazione di proselitismo omosessuale, in tal modo escludendosi in radice valenza di critica politica ad accuse false, riferite ad un episodio risalente nel tempo e, pertanto, formulate al di fuori di ogni nesso di attualità con la discussione del tema relativo alla contrapposizione tra famiglia tradizionale ed unioni civili, in tal modo riportando un evento che ha costituito mera occasione di un attacco personale, lesivo della dignità morale ed intellettuale della parte civile.

2.2.2. Con il secondo motivo, si deduce analoga censura in riferimento al limite della verità, nella declinazione rilevante quanto al diritto di critica politica, per avere la Corte d'appello neutralizzato le plurime falsità propalate in merito ai temi ed alle finalità dell'intervento nell'assemblea studentesca: equiparando la messa a disposizione del materiale informativo a propaganda; travisando la tipologia di accoglienza riservata dall'associazione, qualificando, contrariamente al vero, il "Welcome group" e le "Dancing queer" quali riti di iniziazione; utilizzando materiale acquisito solo ex post dall'imputato riguardo la tipologia di eventi svolti con il patrocinio dell'associazione, peraltro del tutto in linea con gli spettacoli comunemente divulgati anche sui mass media; giustificando come iperbole discorsiva il riferimento all'esclusiva diffusione di materiale afferente la prevenzione di malattie sessualmente trasmissibili nei rapporti omosessuali, senza considerare la documentazione invece relativa anche ai rapporti eterosessuali, di cui ha dato atto il primo giudice; valorizzando l'esibizione di un volantino, da parte del P., manipolato e non corrispondente, per forma e dimensioni, ai reperti originali messi a disposizione dei partecipanti.

2.2.3. Con il terzo motivo, la stessa doglianza è sviluppata riguardo al limite della continenza, richiamando testualmente i brani, riportati nella sentenza di primo grado, estrapolati dalle pubbliche esternazioni dell'imputato.

2.3. Con il ricorso, proposto a firma del difensore, Avv. Sashia Soli, l'Associazione di promozione sociale Omphalos Arcigay Arcilesbica, in persona del presidente pro tempore B.S., articola tre motivi, in termini del tutto sovrapponibili al ricorso già illustrato.

2.4. Con il ricorso, proposto a firma del difensore, Avv. Marco Florit, M.M. articola tre motivi, declinati in censure analoghe a quelle svolte nell'interesse dell'associazione.

3. L'11 aprile 2022, i difensori dell'imputato, Avv.ti Stefano Forzani e Laura Modena, hanno trasmesso una articolata memoria.

3.1. Con un primo punto, si contesta la legittimazione all'impugnazione di legittimità di A.E. e S.P. per non essere stato riconosciuto in primo grado in favore degli stessi, in proprio, il diritto al risarcimento del danno, con conseguente richiesta di condanna degli stessi alla rifusione delle spese processuali della parte.

3.2. Con un secondo argomento, si contrasta l'impugnazione proposta dall'associazione Omphalos: richiamando il contesto politico sotteso alle esternazioni di P. e gli scopi statutari della predetta associazione, che ne legittimano il ruolo di parte antagonista nel dibattito politico sulle unioni civili; contestando i rilievi svolti sui punti afferenti i contenuti comunicativi dell'intervento del rappresentante di Omphalos e la diffusione di materiale cartaceo in assemblea studentesca; evidenziando le modalità delle serate ludiche organizzate da Omphalos e documentate dall'imputato in udienza; rivendicando l'esclusiva diffusione di immagini afferenti rapporti omosessuali - incorporati per immagine nel ricorso - ed il contenuto propagandistico del flyer informativo.

3.3. Con un terzo punto, si controdeduce al ricorso presentato nell'interesse della parte civile M..

3.4. Un ultimo argomento contrasta le deduzioni del Procuratore generale ricorrente, stigmatizzandone la parcellizzazione dell'analisi e l'apoditticità delle asserzioni.

4. Con requisitoria scritta del [D.L. 28 ottobre 2020, n. 137](#), ex art. 23, comma 8, convertito, con modificazioni, dalla [L. 18 dicembre 2020, n. 176](#), trasmessa in data 12 aprile 2022, il Sostituto Procuratore generale della Repubblica presso questa Corte di cassazione ha articolatamente concluso per l'annullamento con rinvio della sentenza impugnata.

5. Le parti civili hanno trasmesso le proprie conclusioni scritte.

6. Il 21 aprile 2022, l'Avv. Forzani ha trasmesso controdeduzioni alla requisitoria del Procuratore generale ed ha ribadito le proprie conclusioni.

Motivi della decisione

I ricorsi proposti dal Procuratore generale, dall'Associazione di promozione sociale Omphalos Arcigay Arcilesbica, in persona del presidente pro tempore B.S., e di M.M. sono fondati.

E', invece, inammissibile il ricorso proposto da A.E. e S.P..

1. Il ricorso proposto da A.E. e S.P., nella qualità di presidenti pro tempore dell'Associazione di promozione sociale Omphalos Arcigay Arcilesbica, è proposto in difetto di legittimazione.

1.1. Con statuizione non impugnata, il giudice di primo grado ha respinto la domanda risarcitoria formulata da S.P. ed A.E., presidenti dell'associazione Omphalos che si sono succeduti nel tempo, costituiti parte civile in proprio, non ravvisando alcun pregiudizio personalmente patito dai rappresentanti dell'ente. Ha, invece, reputato sussistente il danno all'onore ed alla reputazione patito da M.M. e dall'associazione ex se, in linea con il principio per cui è risarcibile il pregiudizio subito da un'associazione, anche non riconosciuta, che avanzi, "iure proprio", la pretesa risarcitoria, assumendo di aver subito per effetto del reato un danno, patrimoniale o non patrimoniale, consistente nell'offesa all'interesse perseguitato dal sodalizio e posto nello statuto quale ragione istituzionale della propria esistenza ed azione, con la conseguenza che ogni attentato a tale interesse si configura come lesione di un diritto soggettivo inerente la personalità o identità dell'ente (Sez. U, n. 38343 dell 24/04/2014, Espenhahn, Rv. 261110); pregiudizio, nella specie, ravvisato nella lesione della reputazione e dell'onore in conseguenza della falsa attribuzione all'associazione di interessi illeciti, in luogo della finalità di inclusione ed integrazione sociale promosse da Omphalos, che persegue statutariamente lo scopo di tutelare i diritti civili delle minoranze e di lotta contro le discriminazioni.

1.2. Nel quadro così delineato, il Collegio ritiene che, non avendo le parti civili S.P. ed A.E. proposto appello avverso la sentenza di primo grado che, pur affermando la colpevolezza dell'imputato, aveva, tuttavia, statuito la reiezione della richiesta di risarcimento dei danni dai medesimi avanzata, il ricorso ci legittimità, proposto dalle predette parti civili avverso la sentenza di assoluzione pronunciata in secondo grado sull'appello proposto soltanto dall'imputato, non sia ammissibile.

Il rapporto processuale civile d'impugnazione trova, invero, la sua ragione d'essere sia nella volontà della parte, la quale deve essere costantemente attiva nel formulare le proprie domande ([artt. 82, 538 e 539 c.p.p.](#)) al fine di tutelare nel modo più completo possibile la propria posizione, sia nell'interesse al gravame, fondamento unico per determinare la prosecuzione del giudizio negli ulteriori gradi.

Dal che deriva che la parte civile, la quale voglia ottenere una modifica della sentenza di condanna di primo grado nella parte in cui sono state rese statuizioni in senso sfavorevole alle proprie pretese civilistiche, deve proporre rituale impugnazione. Con la conseguenza per cui l'omessa tempestiva impugnazione ad iniziativa della parte civile contro la decisione di condanna di primo grado, sfavorevole ai suoi interessi, comporta la consumazione del relativo diritto e la conseguente acquiescenza alla sentenza, che ha acquistato sul punto autorità di cosa giudicata, ai sensi dell'[art. 329 c.p.c.](#): norma che, nel processo civile, disciplina l'acquiescenza prestata dalla parte titolare del diritto di impugnazione alla decisione e di sicura applicazione anche quando l'azione civile sia incidentalmente inserita nel processo penale.

1.3. A siffatta ricostruzione, coerente con il sistema delle preclusioni processuali correlate all'effetto

devolutivo delle impugnazioni, non osta il principio dell'immanenza della costituzione della parte civile, decisivo essendo il rilievo che la partecipazione della parte civile alle fasi successive alla prima, anche se questa non ha proposto una sua impugnazione, può espletarsi solo nell'ambito dei diritti azionati e fatti successivamente valere nel rispetto di tutte le altre norme e dei principi che disciplinano le impugnazioni. Questi ultimi principi non sono affatto superati dalla regola dell'immanenza della costituzione della parte civile, ma con essa anzi si armonizzano nei limiti indicati.

In particolare, non trova - in caso di acquiescenza all'impugnazione - applicazione il principio affermato da Sez. U, n. 30327 del 10/07/2002, Guadalupi, Rv. 222001, secondo cui il giudice di appello che, su impugnazione del solo pubblico ministero, condanni l'imputato assolto nel giudizio di primo grado, deve provvedere anche sulla domanda della parte civile che non abbia impugnato la decisione assolutoria: la situazione processuale qui in esame è, invero, del tutto diversa poichè, in presenza del gravame proposto esclusivamente dall'imputato contro la decisione di condanna, il giudice di appello non poteva certamente avvalersi dello stesso principio dell'immanenza per superare i principi tassativi che regolano le impugnazioni e, quindi, ritenersi investito dell'obbligo di pronunciarsi comunque, pur in assenza di gravame della parte civile, sulle pretese civilistiche di quest'ultima, le quali erano state negate dalla sentenza di condanna di primo grado, ma non avevano ormai alcun diritto di cittadinanza in presenza, peraltro, di una decisione assolutoria di secondo grado che ha riformato radicalmente quella resa in primo grado.

Deve essere, pertanto, qui ribadito che è inammissibile il ricorso per cassazione proposto dalla parte civile avverso la sentenza di assoluzione pronunciata in secondo grado sull'appello proposto soltanto dall'imputato (V. Sez. 4, n. 46770 del 19/11/2009, P., Rv. 245995).

1.4. Ritene il Collegio non ricorrano i presupposti per la condanna delle predette parti civili alla rifusione delle spese sostenute nel grado di legittimità dall'imputato, richiesta nella memoria difensiva conclusionale del P..

Nel solco dei principi affermati da Sez. U, n. 41476 del 25/10/2005, Misiano, Rv. 232165, questa Corte è ferma nel ritenere (ex multis Sez. 4, n. 15494 del 05/04/2022, Andora, Rv. 283024) che il giudice è tenuto a condannare la parte civile, la cui impugnazione avverso la sentenza di assoluzione non sia stata accolta, al pagamento di tutte le spese del processo, e non solo di quelle cui la stessa abbia dato causa, non contemplando, sul punto, alcuna eccezione la previsione generale di cui all'[art. 592 c.p.p.](#), comma 1.

Ricorrono, nondimeno, eccezionali ragioni per la compensazione tra le parti delle spese - in analogia con quanto previsto nell'ambito del processo civile dall'[art. 92 c.p.c.](#), nella lettura conseguente alla [sentenza della Corte Cost., n. 77 del 2018](#) - in considerazione della fondatezza dei ricorsi del Pubblico ministero e delle altre parti private in relazione agli identici motivi prospettati dai ricorrenti non legittimati, che non hanno comportato per l'imputato alcun aggravio difensivo correlato alle impugnazioni qui dichiarate inammissibili (V. Sez. 6, n. 35931 del 24/06/2021, Daidone, Rv. 282110).

2. Sono fondati i ricorsi proposti dal Pubblico Ministero e dalle parti civili M.M. e Associazione Omphalos.

2.1. La conclusiva statuizione liberatoria resa, in riforma della sentenza di condanna di primo grado, dalla Corte d'appello di Perugia fonda su due rationes aedidendi: innanzitutto, le esternazioni dell'imputato nelle diverse circostanze riassunte nei capi d'imputazione sono state qualificate tutte come espressione di critica politica ed a siffatto parametro valutativo è stata correlata la verifica dell'esercizio del diritto di espressione del pensiero dissenziente; il pre-requisito della verità dei fatti rappresentati dall'imputato - e posti quale base cognitiva della critica politica, reputata legittimamente esercitata - è stato, inoltre, disaminato assegnando portata dichiarativa anche alla divulgazione del materiale informativo messo a disposizione dei partecipanti all'assemblea studentesca tenutasi presso il liceo Alessi.

Entro le rime così delineate, la Corte d'appello ha ravvisato una rispondenza di veridicità tra la

rappresentazione che del contenuto della relazione del rappresentante di Omphalos e, in genere, degli scopi proselitistici dalla medesima perseguiti, ha reso il P. ed i temi effettivamente trattati, e ne ha giustificato la divulgazione nel contesto del dibattito politico in atto, all'epoca delle esternazioni dell'imputato, sul tema delle unioni civili.

Trattasi di statuizioni rese in violazione della legge penale e non esplicate secondo lo standard giustificativo richiesto per i casi di riforma della decisione di primo grado.

2.1.1. Nella disamina delle questioni proposte non pare superfluo precisare, in premessa, come i temi trattati nell'assemblea studentesca rievocata non si sottraggano ex se a valutazioni critiche, in quanto implicanti profili divisivi della pubblica opinione sull'esplicazione della personalità dell'individuo nella sfera dell'orientamento sessuale, come peraltro emerso nel corso dell'istruttoria, i cui esiti sono stati ampiamente analizzati nella sentenza di primo grado, e dai quali emerge come il dibattito svoltosi, nel 2012, nel liceo Alessi di Perugia abbia registrato interventi di dissenso di alcuni partecipanti; del resto, è proprio dalla reputata inopportunità della trattazione degli argomenti proposti e dalle modalità di approccio del relatore rispetto alle domande rivolte che origina il presente procedimento, che ha avuto il suo antecedente nella trasmissione all'imputato, a cura dei familiari di una studentessa, di parte della documentazione offerta ai partecipanti.

Il profilo che viene qui in rilievo investe, invece, non già la - controversa - iniziativa, bensì la narrazione che della medesima ne è stata successivamente resa dall'imputato e le considerazioni che ne sono state tratte in relazione agli scopi perseguiti dall'associazione ospitata, in relazione alla veridicità del nucleo fattuale dell'elaborazione critica svolta dal P., diversamente apprezzata nelle sentenze di merito.

2.1.2. Sul punto evidenziato, la sentenza impugnata esibisce, sin dalla formulazione testuale del costruito motivazionale, una demolizione solo parziale del relativo argomento esplicito nella decisione di primo grado, rivelando la sostanziale elusione di decisivi profili ivi trattati e l'omessa consequenziale verifica dei limiti della continenza e della pertinenza, rimasti sostanzialmente ignorati.

Premesso che non è qui in discussione la valenza critica che connota l'intera narrazione dell'imputato riguardo gli scopi e le iniziative dell'associazione Omphalos, nè la portata, indubbiamente lesiva della reputazione della predetta associazione, dei fatti riferiti, il requisito della verità e completezza del dissenso deve valutarsi solo in relazione al nucleo essenziale ontologico sul quale si declina la considerazione personale dell'autore, e si pone quale pre-condizione della successiva verifica degli ulteriori principi implicati.

2.1.3. In tema di esimenti del diritto di critica e di cronaca, la giurisprudenza di questa Corte si esprime ormai in termini consolidati in riferimento ai requisiti caratterizzanti il necessario bilanciamento dei beni in conflitto, individuati nell'interesse sociale all'informazione, nella continenza del linguaggio e nella verità del fatto narrato. Nella delineata prospettiva, è stato evocato anche il parametro dell'attualità della notizia, nel senso che una delle ragioni fondanti della esclusione della antigiuridicità della condotta lesiva della altrui reputazione deve essere ravvisata nell'interesse generale alla conoscenza del fatto nel momento storico, e dunque nell'attitudine della informazione a contribuire alla formazione della pubblica opinione, in modo che il cittadino possa liberamente orientare le proprie scelte nel campo della formazione sociale, culturale e scientifica (tra le tante, Sez. 5, n. 39503 del 11/05/2012, Clemente, Rv. 254789).

Con specifico riferimento al diritto di critica, il rispetto del principio di verità si declina peculiarmente, in quanto la critica, quale espressione di opinione meramente soggettiva, ha per sua natura carattere congetturale e non può, per definizione, pretendersi rigorosamente obiettiva ed asettica (Sez. 5, n. 25518 del 26/09/2016, 10 dep. 2017, Volpe, Rv. 270284, Sez. 5, n. 7715 del 04/11/2014, dep. 2015, Caldarola).

Il diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero che si specifichi nell'esercizio del diritto di

critica deve, comunque, essere contemperato con i principi costituzionali di cui agli [artt. 2 e 3 Cost.](#) In questo senso, anche l'errore sulla veridicità dei fatti o sulla correttezza dei giudizi oggetto della condotta incriminata non esclude il dolo richiesto dalla norma perchè non ricade sugli elementi costitutivi della fattispecie, potendo il reato essere consumato anche propalando la verità, ed essendo sufficiente, ai fini della configurabilità dell'elemento soggettivo, la consapevolezza di formulare giudizi oggettivamente lesivi della reputazione della persona offesa (Sez. 5, n. 47973 del 07/10/2014, De Salvo, Rv. 261205).

2.2. Siffatta impostazione si pone in linea con la giurisprudenza della Corte Europea dei diritti dell'uomo, secondo cui l'incriminazione della diffamazione costituisce una interferenza con la libertà di espressione e quindi contrasta, in principio, con l'art. 10 della Convenzione, a meno che non sia "prescritta dalla legge", non persegua uno o più degli obiettivi legittimi ex art. 10 par. 2 e non sia "necessaria in una società democratica".

2.2.1. In riferimento agli enunciati limiti, la Corte EDU ha, in varie pronunce, sviluppato il principio inerente la verità del fatto narrato per ritenere "giustificabile" la divulgazione lesiva dell'onore e della reputazione: ed ha declinato l'argomento in una duplice prospettiva, distinguendo tra dichiarazioni relative a fatti e dichiarazioni che contengono un giudizio di valore, sottolineando come anche in quest'ultimo sia comunque sempre contenuto un nucleo fattuale che deve essere sia veritiero che oggettivamente sufficiente per permettere di trarvi il giudizio, versandosi, altrimenti, in affermazione offensiva "eccessiva", non scriminabile perchè assolutamente priva di fondamento o di concreti riferimenti fattuali.

In tal senso, la Corte Europea si riferisce principalmente al diritto di critica, politica, etica o di costume e, in generale, a quel diritto strettamente contiguo, sempre correlato con il diritto alla libera espressione del pensiero, che è il diritto di opinione, indicando quali siano i limiti invalicabili nel caso di critica politica.

Nella delineata prospettiva si pone la sentenza CEDU *Mengi vs. Turkey*, del 27.2.2013, che costituisce ancora la più avanzata ricognizione della posizione della Corte in materia di art. 10 della Carta nella distinzione tra diritto di critica e diritto di cronaca, distinguendo tra statement of facts (oggetto di prova) e value judgements (non suscettibili di dimostrazione), rilevando come nel secondo caso il potenziale offensivo della propalazione, nella quale è tollerabile - data la sua natura - "exaggeration or even provocation", sia neutralizzato dal fatto che la stessa si basi su di un nucleo fattuale (veritiero e rigorosamente controllabile) sufficiente per poter trarre il giudizio di valore negativo; se il nucleo fattuale è insufficiente, il giudizio è 'gratuito e pertanto ingiustificato e diffamatorio.

In altri termini, l'obiettivo che la verifica dei reciproci confini tra l'intervento penale dello Stato a tutela del singolo individuo e della sua reputazione ed il diritto ad essere informati e ad informare deve porsi, è finalizzato ad evitare che l'intervento penale determini effetti dissuasivi nell'esercizio della libertà di espressione, con un'ingerenza da parte dello Stato sproporzionata e non necessaria in una società democratica, determinando, pertanto, una violazione dell'[art. 10](#) della CEDU, che tutela il diritto alla libertà di espressione nei riguardi di ogni persona, includendo in tale diritto anzitutto la libertà d'opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee (Corte EDU, *Magosso e Brindani c. Italia*, 16 gennaio 2020).

2.2.2. La giurisprudenza di Strasburgo ha misurato siffatti principi in riferimento al discorso discriminatorio, finalizzato alla promozione del pensiero unico e, in genere, espressivo d'odio.

La Convenzione non offre un'espressa definizione di "incitamento all'odio", che invece si ritrova nella Raccomandazione n. 97 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, adottata il 3 ottobre 1997, che definisce l'hate speech come riferito a "tutte le forme di espressione che diffondono, incitano, promuovono o giustificano l'odio razziale, la xenofobia, l'antisemitismo o altre forme di odio basate sull'intolleranza".

Partendo da tale dato enunciativo, la consolidata giurisprudenza della Corte Europea in tema di hate speech si esprime, innanzitutto, nel senso che l'istigazione all'odio non richiede necessariamente il riferimento ad atti di violenza o delitti già consumati in danno del ricorrente, in quanto i pregiudizi rivolti alle persone ingiuriando, ridicolizzando o diffamando talune frange della popolazione e isolandone gruppi specifici - soprattutto se deboli - o incitando alla discriminazione, sono sufficienti perchè le autorità interne privilegino la lotta contro il discorso diffamatorio, a fronte di una libertà di espressione irresponsabilmente esercitata e che provoca offesa alla dignità e alla sicurezza di queste parti o gruppi della popolazione (Corte Edu, *Feret c. Belgio*, ric. n. 15615/07, 16 luglio 2009, p. 73).

In secondo luogo, l'identificazione in concreto dell'incitamento alla discriminazione, secondo la giurisprudenza della Corte Edu, passa attraverso il riscontro di diversi indicatori, tra i quali assume particolare rilevanza il modo in cui la comunicazione è effettuata, il linguaggio usato nell'espressione aggressiva, il contesto in cui è inserita, il numero delle persone cui è rivolta l'informazione, la posizione e la qualità ricoperta dall'autore della dichiarazione e la posizione di vulnerabilità o meno del destinatario della stessa.

Quanto al fondamento normativo in cui ricade il contrasto all'hate speech nella giurisprudenza della Corte Edu, un approccio risalente suggeriva che le questioni attinenti alla libertà di parola potessero essere adeguatamente trattate sulla base dell'art. 17.

Secondo tale approccio, la libertà d'espressione non può essere considerata senza limiti, se esercitata da membri di organizzazioni o partiti che si propongono la distruzione di valori e principi protetti dalla Convenzione, costituendo siffatte condotte un abuso del diritto che giustifica l'ingerenza statale (Corte Edu, *Schimanek c. Austria*, ric. n. 32307/96, 1 febbraio 2000; Corte Edu, *Ivanov c. Russia*, ric. n. 35222/04, 20 febbraio 2007, in tema di antisemitismo; Corte Edu, *Norwood c. Regno Unito*, ric. n. 23131/03, 16 novembre 2004, in tema di istigazione all'odio religioso). Nella delineata prospettiva si pone il significativo filone di decisioni di inammissibilità per contrasto con l'art. 17 in tema di ricorsi proposti per allegata violazione dell'art. 10 in materia di istigazione all'odio razziale. Già la decisione della Commissione Europea dei diritti dell'uomo *Glimmerveen* (Commissione Europea dei diritti dell'uomo, *Glimmerveen e Hagenbeek c. Olanda*, ricc. nn. 8:148/78 e 8406/78, 11 ottobre 1979) aveva escluso che la condanna per un caso di istigazione alla discriminazione tra i cittadini di diverse etnie costituisse un'indebita interferenza nella loro libertà di espressione, apparendo anzi la condanna, con riferimento all'art. 10, proporzionata e necessaria in una società democratica alla luce dell'art. 17.

Un diverso e più recente approccio suggerisce, invece, che tutti i casi di libertà di espressione siano trattati alla luce dell'art. 10, p. 1, e che ogni ingerenza con il diritto sia vagliata alla luce del test di necessità dell'art. 10, p. 2.

Seguendo questo secondo schema, la Corte ha statuito che espressioni concrete di incitamento all'odio, offensive per individui e particolari gruppi sociali, non ricadono nello scopo dell'art. 10 della Convenzione e, con riferimento agli standard del secondo paragrafo dell'articolo, ha evidenziato come "la tolleranza e il rispetto per la uguale dignità di tutti gli esseri umani costituisce il fondamento di una società democratica e pluralista. In considerazione di ciò, può essere necessario come questione di principio in determinate società democratiche sanzionare o anche precludere ogni forma di espressione che diffonda, istighi, promuova o giustifichi il livore basato sull'intolleranza (inclusa quella religiosa)" (Corte Edu, *Gunduz c. Turchia*, ric. n. 35071/97, 4 dicembre 2003, p.p. 40-41). Nel già citato caso *Fèret*, relativo alla condanna penale di un politico per aver tenuto discorsi attinenti ai fenomeni migratori istiganti all'odio verso le comunità musulmane, la Corte ha ribadito che è cruciale, per i politici che si esprimono in pubblico, evitare commenti che possano favorire l'intolleranza, e ha concluso che, nel caso concreto, a sostegno dell'interferenza con la libertà di espressione era riconoscibile un bisogno sociale impellente di proteggere l'ordine pubblico e i diritti della comunità degli immigrati, per evitare disordini e sfiducia verso le istituzioni. Ancora, in applicazione dell'art. 10, la

Corte ha dichiarato che, in generale, le eccezioni alla libertà di espressione vanno interpretate in senso restrittivo, e la necessità di ogni restrizione dev'essere adeguatamente motivata, come ribadito in molti casi coinvolgenti la Turchia. In essi, la Corte ha escluso il bisogno di restringere la libertà di espressione in una società democratica e ha negato che anche articoli di stampa o creazioni di fantasia letteraria costituissero istigazione all'odio, anche quando vi fosse offerta un'immagine particolarmente negativa delle atrocità commesse dalle autorità interne, al punto da provocare un forte risentimento nel lettore (Corte Edu, Alinak c. Turchia, ric. n. 34520/97, 29 marzo 2005), ma senza ricadere in istigazione all'odio nel senso sopra delineato.

In estrema sintesi, può affermarsi che la Corte EDU esclude il bisogno di restringere la libertà di espressione in una società democratica quando si tratti della promozione di valori coesenziali alla tutela dei diritti dell'uomo, soprattutto in presenza della loro minaccia o restrizione, ritenendo, invece, legittima e necessaria l'ingerenza statale punitiva in presenza di manifestazioni d'odio funzionali proprio alla compressione dei principi di uguaglianza e di libertà.

2.2.3. Nel quadro così sommariamente delineato, il limite immanente all'esercizio del diritto di critica è costituito dal fatto che essa non sia avulsa da un nucleo di verità, non trascenda in attacchi personali finalizzati ad aggredire la sfera morale altrui (Sez. 5, n. 31263 del 14/09/2020, Capozza, Rv. 279909) e non veicoli odiose discriminazioni, fondate su caratteristiche personali dei soggetti coinvolti, sempre che sussista un rapporto di leale confronto tra l'opinione critica ed il fatto che la genera, e sia accertata la rilevanza sociale dell'argomento e la correttezza di espressione (Sez. 5, n. 2247 del 02/07/2004, Rv. 231269; Sez. 1, n. 23805 del 10/06/2005, Rv. 231764).

2.3. Applicando gli enunciati principi al caso in esame, si appalesa evidente la non corretta applicazione dell'art. 51 c.p. e la censurabilità della motivazione della sentenza impugnata sul punto relativo alla ritenuta sussistenza della scriminante, denunciata nei ricorsi.

2.3.1. Il costrutto narrativo delle esternazioni del P., invero, è tutto incentrato come risulta dall'integrale trascrizione degli interventi, riportata nelle sentenze di merito sulla presentazione dell'associazione Omphalos quale ente dedito alla diffusione di una "inculturazione del gender" ed all'istigazione all'omosessualità mediante distribuzione, anche a minori, di materiale definito "pornografico", relativo a rapporti tra persone dello stesso sesso, ed attraverso l'esplicito invito alle iniziative del medesimo ente, sostanzialmente ricondotte alla pratica (omo)sessuale.

Ora, se anche si rivela condivisibile il rilievo per cui la messa a disposizione, nel corso dell'assemblea, di materiale informativo abbia concorso ad integrare il contenuto comunicativo della relazione svolta dal M., le conclusioni che la Corte d'appello ne ha tratto s'appalesano irrimediabilmente viziate già sul punto della dimostrazione della veridicità del fondamento fattuale della narrazione dell'imputato.

Intanto, la Corte d'appello ha ritenuto non provata la messa a disposizione di materiale informativo riguardante la prevenzione delle malattie sessualmente trasmissibili anche nell'ambito del rapporto eterosessuale, reputando inattendibile sul punto la deposizione della parte civile M., senza considerare come la stessa teste L.V.C. avesse dichiarato di aver prelevato solo una parte della documentazione disponibile, successivamente consegnata ai genitori e fatta recapitare all'imputato; e siffatta, parziale valutazione, oltre a non confutare la complessiva analisi delle prove svolta sul punto dal giudice di primo grado, ha costituito la base sulla quale, nel ragionamento giustificativo della Corte territoriale, è stata costruita la scusabilità delle affermazioni del P., nella parte in cui lo stesso ha attribuito all'iniziativa dei rappresentanti di Omphalos l'esclusiva promozione della relazione tra persone dello stesso sesso.

Per altro verso, la motivazione censurata incorre in contraddizione interna laddove dà atto della disponibilità solo parziale del materiale divulgato da parte del P., in tal modo finendo con l'affermare - senza trarne le dovute implicazioni - che la narrazione dell'imputato non è stata preceduta da alcuna verifica strumentale riguardo la completezza e la veridicità dei fatti attribuiti ad Omphalos.

Dalla analitica trascrizione degli interventi dell'imputato, contenuta nelle sentenze di merito, risulta, inoltre, come in alcun punto sia stata segnalata dal P. la natura, palesemente informativa e prevenzionale, dei depliant dal titolo "Lo sapevi che" divulgati, ed esibiti in fotocopia dall'imputato in formato diverso dall'originale, bensì è stata assegnata ai medesimi natura pornografica (senza che gli stessi riproducano "la rappresentazione esplicita di soggetti erotici e sessuali in forma oscena") ed una funzione di promozione ed istigazione alle relazioni tra persone dello stesso sesso, smentita dalla mera visione dei reperti e dalla lettura delle didascalie, nonché decontestualizzata dai temi trattati nella pubblica assemblea studentesca.

Allo stesso modo, l'esibizione del flyer, contenente la descrizione delle finalità statutarie dell'associazione Omphalos, delle iniziative programmate per l'accoglienza e l'ascolto delle persone interessate e dei contatti, è stata proposta - nelle pubbliche esternazioni dell'imputato - quale ulteriore prova documentale di un disegno proselitistico, finalizzato persino all'adescamento dei minori, anche alla luce di materiale, solo successivamente reperito sulla rete, inerente la tipologia di alcuni intrattenimenti svolti in ambito associativo, senza che del riscontro di veridicità di alcuna di tali asserzioni la sentenza impugnata si sia fatta carico.

La verifica di rispondenza ad un nucleo fattuale di veridicità della ricostruzione resa dal P. riguardo i temi trattati ed il dibattito svolto presso il liceo Alessi di Perugia nel 2012, dal medesimo imputato appresi de relato ed alla stregua del materiale solo parzialmente fattogli pervenire, risulta, pertanto, svolta su una base cognitiva intanto circoscritta rispetto a quella ampiamente disaminata in primo grado, ed in ogni caso limitata a quella parte della divulgazione corrispondente al materiale messo a disposizione, senza alcuna contestualizzazione con i termini del dibattito acquisiti attraverso l'istruttoria svolta in primo grado.

Ne consegue che la stessa attribuzione all'intervento di Omphalos della qualificazione in termini di "propaganda" delle attività dalla medesima svolte, intesa come "invito a fruirne", contenuta nella sentenza impugnata (f. 4), s'appalesa frutto di una lettura solo parziale e comunque ingiustificata, laddove siffatta locuzione implica, nel lessico delle scienze politiche, il "consenso, metodico e pianificato utilizzo di tecniche di persuasione per raggiungere specifici obiettivi atti a beneficiare coloro che organizzano il processo" e, nel linguaggio giuridico, nella divulgazione di opinioni finalizzata ad influenzare il comportamento o la psicologia di un vasto pubblico e a raccogliere adesioni (Sez. 5, n. 32862 del 07/05/2019, Borghezio, Rv. 276857).

2.4. Arbitraria e non giustificata s'appalesa, inoltre, la attrazione tout court nell'ambito della critica politica delle propalazioni rese dall'imputato.

E tanto per l'assorbente e decisivo rilievo per cui la Corte territoriale ha, da un lato, del tutto ignorato l'epoca (2012) ed il contesto (locale e scolastico) dell'assemblea studentesca oggetto della analisi del P., e, dall'altro, ne ha impropriamente reputato la pertinenza ad un dibattito politico postumo e generalizzato, introdotto solo nel 2014 dall'iter parlamentare dell'approvazione della legge sulle unioni civili.

2.4.1. La pertinenza dei temi del contrasto del bullismo omofobico ed anche laddove si voglia, come rilevato, estendere l'oggetto della discussione alla divulgazione documentale - della prevenzione delle malattie sessualmente trasmissibili e dell'accessibilità a centri di ascolto e sostegno disponibili sul territorio, trattati, nel 2012, in un liceo di provincia, rispetto al dibattito nazionale sulle unioni civili resta, invero, solo affermato nella sentenza impugnata.

Al di là della non trascurabile latitudine temporale che separa i fatti narrati dal climax contemporaneo, in alcun punto la Corte d'appello esplica quale ricaduta argomentativa, su eventuali affermazioni di più ampio respiro rese dal P. nei convegni oggetto di contestazione, abbia dispiegato la narrazione dell'assemblea studentesca di Perugia. In altri termini, la sentenza impugnata non ha rappresentato quale necessario nesso dialettico abbia legato interventi del P. volti ad illustrare e criticare il disegno

di legge Cirinnà invero non richiamati in alcun punto delle sentenze di merito - con la rievocazione del risalente convegno studentesco, tenutosi ben prima che il confronto sul tema delle unioni civili coinvolgesse il dibattito pubblico, e con la stigmatizzazione dell'associazione che vi aveva partecipato.

Il che introduce, anche sul tema della pertinenza - e dunque dell'interesse pubblico alla postuma rievocazione - un irriducibile vulnus del percorso valutativo della sentenza impugnata sull'applicazione della causa di giustificazione, sul punto dell'attualità.

2.4.2. La connotazione di "critica politica", indiscriminatamente assegnata dalla Corte d'appello a tutte le esternazioni dell'imputato - e non solo alla partecipazione alla convention di San Marino organizzata dal partito democratico - non trova, inoltre, alcun argomento di giustificazione, se non il richiamo alla qualifica del P. di presidente dell'Associazione nazionale del Forum delle famiglie, che ne aveva determinato la partecipazione, in qualità di relatore, nei convegni di cui si discute. Sicchè, in assenza di qualsivoglia riferimento all'imprescindibile inerenza dello specifico fatto riferito al dibattito in corso, la natura "politica" della critica resta affidata alle sole qualità soggettive del relatore, e non alla specifica identità dell'associazione coinvolta.

L'elaborazione della giurisprudenza di questa Corte sul tema del diritto di critica politica ne restituisce, invero, l'essenza quale peculiare espressione del diritto al dissenso, che vede come obiettivi esponenti politici o pubblici amministratori nei confronti dei quali l'attenzione della pubblica opinione in una società democratica è massima, in ragione del controllo diffuso sul loro operato (Sez. 5, n. 31263 del 14/09/2020, Capozza, Rv. 279909) o verso esponenti di una parte politica avversaria, portatrice di una diversa visione dei rapporti tra libertà individuali e limiti al loro esercizio (Sez. 5, n. 7626 del 04/11/2011, dep. 27/02/2012, De Simone, Rv. 252160).

Ne consegue che se è qualificabile come politica l'esternazione di una specifica opzione ideologica su di un tema che attiene a modifiche normative in fieri, inerenti le unioni tra persone dello stesso sesso, manifestando, in chiave critica, motivato dissenso rispetto a posizioni di segno opposto, non può attrarsi nello spettro del legittimo esercizio della critica politica l'invettiva rivolta ad individui o aggregazioni determinate, selezionate esclusivamente per l'orientamento sessuale, e non già quale contraddittore politico, e che, al di fuori di un leale confronto dialettico, vengano presentate alla pubblica opinione attraverso la mistificazione di dati fattuali; e tanto poichè l'esimente non è applicabile qualora l'agente manipoli le notizie o le rappresenti in modo incompleto, in maniera tale che, per quanto il risultato complessivo contenga un nucleo di verità, ne risulti stravolto il fatto, inteso come accadimento di vita puntualmente determinato, riferito a soggetti specificamente individuati (Sez. 5, n. 7798 del 27/11/2018, dep. 2019, Maritan, Rv. 276020; Sez. 5, n. 8721 del 17/11/2017, dep. 2018, Coppola, Rv. 272432; Sez. 5, n. 3389 del 12/11/2004, dep. 2005, Perna, Rv. 231395).

In altri termini, l'estensione del diritto di critica politica tollera la polemica intensa e dichiarata su temi di rilevanza sociale, senza trascendere in attacchi personali, finalizzati all'unico scopo di aggredire la sfera morale altrui, sempre che il nucleo ed il profilo essenziale dei fatti non siano strumentalmente travisati e manipolati (Sez. 5, n. 11662 del 6/2/2007, Iannuzzi, Rv. 236362), tanto da determinare una distorsione inaccettabile rispetto all'intento informativo dell'opinione pubblica che è alla base del riconoscimento dell'esimente.

2.4.3. Ora, secondo la sentenza di primo grado, la rievocazione dell'assemblea di Perugia è stata finalizzata a proporre alla pubblica opinione un disegno utilitaristico di Omphalos distorto e travisato rispetto agli scopi statuari ed alle iniziative illustrate, proiettate alla promozione dell'inclusione sociale delle persone omosessuali ed al contrasto di ogni forma di discriminazione ed emarginazione legata all'orientamento di genere.

La Corte d'appello ne ha, invece, depotenziato la rilevanza penale senza misurarsi con le difformi argomentazioni rese dal Tribunale e, in effetti, senza confrontarsi con il contesto fattuale sotteso all'esternazione del P.: le contestate espressioni non sono state, invero, profferite a chiosa di una

manifestazione pubblica, tale da rappresentare - nella prospettiva del dichiarante - la concreta dimostrazione di una esibizionistica forma di promozione ed esaltazione del gender da parte di Omphalos ed il disprezzo delle unioni eterosessuali, bensì rievocando un'assemblea studentesca, occorsa oltre due anni prima, sul tema del contrasto del bullismo omofobico, finalizzata a promuovere il senso di appartenenza e l'integrazione sociale delle persone omosessuali, a tal fine proponendo una lettura distorta e capziosa del materiale informativo messo a disposizione, al dichiarato scopo di ammantare di disvalore sociale le persone portatrici di un orientamento sessuale non condiviso dall'imputato.

Nè risulta in alcun modo che nell'ambito dell'associazione predetta si fossero mai verificati episodi illeciti o solo censurati, o altrimenti divenuti notori riguardanti, in special modo, minori, sì da sostanziare, anche solo sul piano putativo, il ragionevole - e quindi scusabile - sospetto del tradimento dei fini statuari di inclusione dell'ente, prospettato dall'imputato.

In presenza di siffatti dati di contesto, opportunamente valorizzati nella sentenza di primo grado sul punto dell'esclusione della causa di giustificazione, à - come già rilevato lo stesso interesse pubblico di quel tipo di esternazioni (v., a titolo meramente esemplificativo, p. 1.1. del Ritenuto in fatto) che viene a mancare, finendo per porsi la rievocazione dell'assemblea studentesca del 2012 quale mero pretesto per l'esternazione di una intenzionale e pervicace invettiva ad personam, fondata sulla manipolazione del reale ed espressiva di un esplicito disprezzo di genere.

2.5. Del resto, la sentenza impugnata non esplora affatto il limite della continenza, compiutamente disaminato - e reputato superato - in primo grado.

2.5.1. Al riguardo, è appena il caso di ribadire come l'esimente del diritto di critica non vieta tout court l'utilizzo di termini che, sebbene oggettivamente offensivi, hanno anche il significato di mero giudizio critico negativo di cui si deve tenere conto alla luce del complessivo contesto in cui il termine viene utilizzato (Sez. 5, n. 17243 del 19/02/2020, Lunghini, Rv. 279133); sicchè il requisito della continenza, quale elemento costitutivo della causa di giustificazione del diritto di critica, attiene alla forma comunicativa ovvero alle modalità espressive utilizzate e non al contenuto comunicato (Sez. 5, n. 18170 del 09/03/2015, Rv. 263460, N. 36602 del 2010 Rv. 248432).

Il limite della continenza è, invero, superato in presenza di espressioni che, in quanto gravemente infamanti e inutilmente umilianti, trasmodino in gratuite aggressioni verbali o in iperboli espressive, di guisa che anche il contesto nel quale la condotta si colloca può essere valutato ai limitati fini del giudizio di stretta riferibilità delle espressioni potenzialmente diffamatorie al comportamento del soggetto passivo oggetto di critica, fermo restando che il medesimo non può, comunque, giustificare l'uso di espressioni che si risolvano nella offesa della persona offesa in quanto tale (Sez. 5, n. 15060 del 23/02/2011, Rv. 250174); contesto da valutarsi anche in riferimento al momento storico, poichè il requisito della continenza può risultare sussistente anche nel caso in cui siano utilizzate espressioni che, per quanto più aggressive e disinvolte di quelle ammesse nel passato, risultino ormai accettate dalla maggioranza dei cittadini, per effetto del mutamento della sensibilità e della coscienza sociale (Sez. 5, n. 39059 del 27/06/2019, Fiorato, Rv. 276961).

In conclusione, il requisito della continenza postula una forma espositiva corretta della critica rivolta - e cioè strettamente funzionale alla finalità di disapprovazione e che non trasmodi nella gratuita ed immotivata aggressione dell'altrui reputazione - e deve ritenersi superato in presenza dell'utilizzo di termini che non abbiano, alla luce del complessivo contesto in cui i medesimi vengano utilizzati, significato di mero giudizio critico negativo (Sez. 5, n. 37397 del 24/06/2016).

2.5.2. Anche sotto tale profilo, che necessariamente presuppone la rivalutazione del nucleo essenziale di veridicità dei fatti esposti, la sentenza impugnata non si sottrae alle censure dei ricorrenti, nella loro complessiva concatenazione, posto che le valutazioni rese dalla Corte territoriale si risolvono e si esauriscono nella ritenuta sussistenza del principio di verità, che deve essere riesaminato anche al fine

di delibare nuovamente se la narrazione del P. sia - una volta ristabilito il fondamento fattuale dei fatti narrati - rispondente ai parametri di proporzione e misura, atteso che sono continenti "quei termini che non hanno equivalenti e non sono sproporzionati rispetto ai fini del concetto da esprimere e alla controllata forza emotiva suscitata dalla polemica su cui si vuole instaurare un lecito rapporto dialogico e dialettico" (Sez. 5, n. 3356 del 27/10/2010).

2.5.3. Anche a voler accedere, infine, al richiamo alla satira, invocato dall'imputato, va qui ribadito come l'esimente del diritto di critica nella forma evocata può ritenersi sussistente quando l'autore presenti in un contesto di leale inverosimiglianza, di sincera non veridicità finalizzata alla critica e alla dissacrazione delle persone di alto rilievo, una situazione e un personaggio trasparentemente inesistenti, senza proporsi alcuna funzione informativa e non quando si diano informazioni che, ancorchè presentate in veste ironica e scherzosa, si rivelino false, generalizzanti o, comunque, inconferenti e siano, pertanto, tali da non escludere la rilevanza penale (Sez. 5, n. 4695 del 15/12/2016, dep. 2017, Zappa, Rv. 269095, N. 3676 del 2011 Rv. 249700, N. 7715 del 2015 Rv. 264064). In particolare, il giudice, nell'apprezzare il requisito della continenza, deve tener conto del linguaggio essenzialmente simbolico e paradossale della prospezione satirica, rispetto alla quale non si può applicare il metro consueto di correttezza dell'espressione, restando, comunque, fermo il limite del rispetto dei valori fondamentali, che devono ritenersi superati quando la persona pubblica, oltre che al ludibrio della sua immagine, sia esposta al disprezzo (Sez. 5, P.C. in proc. Rumiz, Rv. 257255 N. 13563 del 1998 Rv. 212994).

Ne consegue che, come ogni altra forma di critica, la satira non sfugge al limite della correttezza, onde non può essere invocata la scriminante ex art. 51 c.p. per le attribuzioni di condotte illecite o moralmente disonorevoli, gli accostamenti volgari o ripugnanti, la deformazione dell'immagine in modo da suscitare disprezzo e dilleggio.

Anche in siffatta prospettiva, l'interpretazione delle contestate espressioni, fornita dalla Corte territoriale, per cui le stesse non integrerebbero forme di aggressione gratuitamente denigratorie nei confronti dell'associazione Omphalos e dell'esponente della medesima relatore nell'assemblea studentesca risente, invero, della parziale (s)valutazione di contesto già supra segnalata, sia che si voglia considerare il senso lessicale di ogni singolo intervento del P. nei diversi contesti, sia che si guardi al complessivo incedere dell'argomentazione.

5. Il rilevato vulnus nella corretta applicazione della legge penale impone, in via assorbente, l'annullamento della sentenza impugnata, ed il rinvio per nuovo esame al giudice del merito.

Nondimeno, la esplicazione, solo parziale, delle ragioni di confutazione del verdetto di condanna rende la sentenza impugnata censurabile anche sotto il versante giustificativo, non rispondente al prescritto standard di rafforzata persuasività che ogni epilogo decisorio difforme deve assolvere.

5.1. Come è stato recentemente osservato (Sez. 6, n. 15869 del 16 dicembre 2021, dep. 2022, TIJANI; V. anche Sez. 5, n. 17095 del 16 marzo 2022, JAOUALI, non massimate), la "perimetrazione dei passaggi obbligati", da parte del giudice di appello, "involgetematiche centrali del processo penale, quali quelle del ragionevole dubbio, dei lineamenti e delle finalità del giudizio d'appello, del principio del contraddittorio, della tendenziale cartolarità delle impugnazioni, e, soprattutto, della inesistenza di una regola per cui, in caso di riforma in appello, si possa affermare che il giudizio del secondo giudice sia per posizione, di per sè, "migliore", più corretto e più affidabile di quello del primo. Mentre infatti la c.d. doppia decisione conforme, si nota testualmente in dottrina, porta in sè una valenza rassicurante sull'aspettativa che il processo si sia davvero avvicinato alla verità, l'esistenza di decisioni radicalmente difformi trasmette un messaggio asimmetrico perchè lascia sullo sfondo un insoluto quesito decisivo, quello che attiene alla individuazione della decisione giuridicamente corretta tra le due difformi. Si tratta di una questione che trova soluzione non in una regola generale e preventiva, ma in alcune garanzie finalizzate a sterilizzare il rischio che con la seconda decisione si realizzino effetti regressivi e gravi errori rispetto alla prima sentenza, ormai riformata". E' per tale ragione che "il giudice

di seconde cure che intenda mutare (integralmente o parzialmente) la decisione di primo grado deve partire dalla sua motivazione e ad essa fare ritorno mentre rivaluta l'interavvicenda". Il ragionamento del giudice d'appello, cioè, deve muoversi e svilupparsi dalla sentenza impugnata perchè esiste "un nesso di stretta relazione tra la quantità e la qualità delle ragioni espresse nella motivazione del giudice con la quantità e la qualità degli argomenti e delle ragioni espresse dall'impugnante, e, di conseguenza con il dovere di motivazione rafforzata del giudice di appello nel caso in cui decida di riformare la decisione impugnata".

E' stato, pertanto, affermato che "assolvere l'obbligo di motivazione rafforzata significa: a) dimostrare di avere compiuto un'analisi stringente, approfondita, completa del provvedimento impugnato; b) spiegare, anche in ragione dei motivi di impugnazione e del perimetro cognitivo devoluto, perchè non si è condiviso il decum; c) chiarire quali sono le ragioni fondanti - a livello logico, probatorio, giuridico - la nuova decisione assunta" (n. 15869 del 2021, cit.). Nel riformare una sentenza è necessario dimostrare di aver esaminato tutti gli elementi acquisiti, di avere studiato la motivazione della sentenza di primo grado, di avere compiuto, sulla base del devoluto, un confronto argomentativo serrato con essa al fine di evidenziarne le criticità (cfr., Sez. U., n. 33748 del 12/07/2005, Mannino, Rv. 231679) per poi procedere a formare una nuova motivazione che non si limiti ad inserire in quella argomentativa del primo giudice mere notazioni critiche di dissenso, "in una sorta di ideale montaggio di valutazioni ed argomentazioni fra loro dissonanti, ma riesami il materiale probatorio vagliato dal giudice di primo grado, consideri quello eventualmente sfuggito alla sua delibazione e quello ulteriormente acquisito, per dare, riguardo alle parti della prima sentenza non condivise, una nuova e compiuta struttura argomentativa che spieghi le difformi conclusioni" (Sez. U., n. 6682 del 04/02/1992, Musumeci, Rv. 191229).

Il ribaltamento della decisione presuppone" in altri termini, non una mera critica statica - e dunque solo una diversa valutazione dello stesso materiale di prova - quanto, piuttosto, l'accertamento di un "errore" di giudizio, attraverso la lettura critica degli elementi, in ipotesi, sottovalutati o trascurati, e quelli che, al contrario, risultino inconferenti o, peggio, in contraddizione, con la ricostruzione di fatti e della responsabilità poste a base della sentenza appellata (Sez. 2, n. 50643 del 18/11/2014, Fu, Rv. n. 261327; si tratta di principi poi recepiti da Sez. U, n. 14800 del 12/12/2017, dep. 2018, Troise, Rv. 272430; Sez. 4, n. 16/06/2021, Frigerio, Rv. 281404).

La ricognizione sistematica più avanzata dei diversi e convergenti piani in cui si scandisce il tema è contenuta nelle recenti [sentenze delle Sezioni unite n. 22065 del 28 gennaio 2021, C.](#) Rv. 281228 e n. 11586 del 30/09/2021, dep. 2022, D., Rv. 282808.

Nella prima, si è rimarcata l'inscindibile connessione, cognitiva e decisionale, del dovere di rinnovazione dell'istruttoria dibattimentale, dell'obbligo di motivazione rinforzata da parte del giudice dell'impugnazione in caso di dissenso rispetto alla decisione di primo grado, e del canone "al di là di ogni ragionevole dubbio" in ossequio allo statuto fondante del processo penale, ispirato ai principi fondamentali del contraddittorio, dell'oralità, dell'immediatezza nella formazione della prova", ribadendo la portata generalizzante dell'obbligo di motivazione dissenziente con adeguato standard di persuasività; nella seconda, le Sezioni unite hanno ripercorso e ricomposto, in via sistematica, i principi e gli approdi sul tema dell'overturning, ribadendo, tra l'altro, la perdurante natura dell'appello quale mezzo di controllo della decisione assunta in primo grado.

5.2. L'obbligo di motivazione rafforzata assume, poi, un contenuto argomentativo diverso a seconda che il giudice di appello, in riforma della sentenza di primo grado, condanni o assolva.

Mentre la riforma della sentenza liberatoria postula la necessaria rimozione del ragionevole dubbio attraverso un ragionamento che ne dimostri, in negativo, l'insussistenza, nel caso di assoluzione che riformi una precedente sentenza di condanna è, invece, sufficiente argomentare in positivo, nel senso che è necessario e sufficiente rappresentare l'esistenza del dubbio ragionevole.

Sotto il profilo metodologico, mentre nel caso di riforma peggiorativa di una sentenza di assoluzione il

giudice di appello deve prima demolire il ragionamento probatorio culminato con la deliberazione del primo giudice e poi costruire un proprio ragionamento che dimostri, al di là di ogni ragionevole dubbio, il fondamento della tesi opposta, in caso invece, di integrale riforma migliorativa di una sentenza di condanna il giudice di appello, seppur con una motivazione rafforzata, deve solo destrutturare il ragionamento del primo giudice, nel senso di configurare l'esistenza di un ragionevole dubbio che di per sé è destinato a destituire di fondamento la prospettiva accusatoria recepita dal primo giudice (sul tema cfr., Sez. 2, n. 41571, del 20/06/2017, Marchetta, in motivazione).

La motivazione rafforzata, richiesta nel caso di riforma della sentenza assolutoria o di condanna di primo grado, consiste, allora, nella compiuta indicazione delle ragioni per cui una determinata prova assume una valenza dimostrativa completamente diversa rispetto a quella ritenuta dal giudice di primo grado, attraverso un apparato giustificativo che dia conto degli specifici passaggi logici relativi alla disamina degli istituti di diritto sostanziale o processuale, in modo da conferire alla decisione una forza persuasiva superiore (nella medesima prospettiva si iscrive la decisione delle Sezioni Unite Pavan n. 14426 del 2 aprile 2019).

Non vi è dubbio, inoltre, che la violazione dell'obbligo di motivazione rafforzata da parte del giudice di appello, che riformi in senso assolutorio la sentenza di condanna di primo grado sulla base di un percorso ricostruttivo alternativo privo di giustificazione e non adeguatamente confutativo delle difformi conclusioni assunte, così travisando dati fattuali, configura un profilo di violazione di legge (Sez. 5, n. 32736 del 25/05/2021, Ferri Antonietta c. Maragos Giorgio, Rv. 281769).

5.3. Nel quadro così delineato, la sentenza impugnata elude completamente il diverso piano cognitivo ed epistemologico sul quale il giudice di primo grado ha fondato il verdetto di condanna e non ne contrasta funditus la valenza, limitandosi a rappresentare la propria opzione per una difforme conclusione.

L'esclusione della portata scriminante del rivendicato esercizio del diritto di critica è stata, invero, ampiamente scrutinata dal giudice di primo grado, in aderenza con gli esiti della prova ed attraverso l'analitica verifica dei limiti dell'invocata causa di giustificazione.

E se tale è stata la chiave di lettura del Tribunale, emerge dalle considerazioni già supra rassegnate come la Corte di merito si sia limitata ad asserire la veridicità del nucleo fattuale della vicenda oggetto di propalazione, in tal modo sterilizzando la difforme conclusione di primo grado contraddittoriamente selezionando solo parte degli argomenti, omettendo, altresì, di confrontarsi - senza affrontarne argomentativamente le ricadute con i temi della continenza e dell'interesse pubblico.

6. La sentenza impugnata deve, pertanto, essere annullata perché il giudice del merito, in piena libertà di giudizio, ma facendo corretta applicazione degli enunciati principi, proceda a nuovo esame.

Al medesimo giudice deve essere rimessa la liquidazione delle spese di assistenza delle parti civili nel grado di legittimità.

P.Q.M.

annulla la sentenza impugnata con rinvio per nuovo esame alla Corte di appello di Firenze. Dichiaro inammissibile il ricorso proposto da S.P. e A.E..

Conclusione

Così deciso in Roma, il 28 aprile 2022.

Depositato in Cancelleria il 5 luglio 2022

Cass. pen., Sez. V, 02/02/2023, n. 12101**CAUSE DI NON PUNIBILITA' E SCRIMINANTI****Parti: A.A.**

Anche la satira, che può ritenersi peculiare forma di manifestazione della critica, per poter essere considerata corretto esercizio della libertà di manifestazione del pensiero, deve essere contenuta entro i limiti della continenza e della stretta funzionalità delle espressioni o, anche, delle immagini impiegate rispetto allo scopo di denuncia, sociale o politica perseguito dall'autore.

Fonti:

Quotidiano Giuridico, 2023

Cass. pen., Sez. V, Sent., (data ud. 02/02/2023) 22/03/2023, n. 12101**INGIURIA E DIFFAMAZIONE****STAMPA ED EDITORIA** › *Reati commessi a mezzo stampa***Intestazione**

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SEZIONE QUINTA PENALE

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. ZAZA Carlo - Presidente -

Dott. PISTORELLI Luca - rel. Consigliere -

Dott. BELMONTE Maria Teresa - Consigliere -

Dott. BORRELLI Paola - Consigliere -

Dott. CUOCO Michele - Consigliere -

ha pronunciato la seguente:

SENTENZA

sul ricorso proposto da:

A.A., nato a (Omissis);

avverso la sentenza del 2/2/2022 della Corte d'appello di Catanzaro;

visti gli atti, il provvedimento impugnato ed il ricorso;

udita la relazione svolta dal Consigliere Dott. Luca Pistorelli;

visti gli atti, il provvedimento impugnato ed il ricorso;

udita la relazione svolta dal Consigliere Dott. Luca Pistorelli;

udito il Pubblico Ministero in persona del Sostituto Procuratore generale Dott. Nicola Lettieri, che ha concluso per il rigetto del ricorso;

udito per l'imputato l'avv. Giovanni Tripodi, che ha concluso chiedendo l'accoglimento del ricorso.

Svolgimento del processo

1. Con la sentenza impugnata la Corte d'appello di Catanzaro ha confermato la condanna di A.A. per il reato di diffamazione, commesso distribuendo dei volantini, affiggendo dei manifesti e redigendo un articolo pubblicato da un periodico locale, scritti ritenuti tutti offensivi della reputazione di B.B., direttore dell'Accademia della Dieta Mediterranea.

2. Avverso la sentenza ricorre l'imputato deducendo erronea applicazione della legge penale e vizi di motivazione in riferimento al denegato riconoscimento della scriminante del diritto di critica e di satira. In tal senso il ricorrente, dopo aver ricordato gli approdi della giurisprudenza di legittimità e della Corte EDU sulle condizioni di operatività dell'invocata esimente, censura la valutazione compiuta

dalla Corte territoriale sulla concreta offensività delle frasi contenute negli scritti incriminati, senza tenere conto del contesto complessivo degli stessi, redatti in forma all'evidenza satirica e senza alcuna volontà di colpire il B.B. in quanto tale, ma animati dal mero intento di muovere una critica beffarda all'istituzione da questi diretta ed al suo operato in tale veste. La sentenza impugnata avrebbe altresì immotivatamente omissa di considerare le spiegazioni in tal senso offerte dallo stesso imputato nella missiva trasmessa alla Corte per giustificare la propria assenza al giudizio d'appello e depositata dalla difesa all'udienza del 2 febbraio 2022 come memoria.

3. Il difensore dell'imputato ha depositato memoria con la quale ha insistito nei motivi di ricorso.

Motivi della decisione

1. Il ricorso è fondato.

2. Preliminarmente deve darsi atto che l'imputato ha rinunciato alla prescrizione nel giudizio d'appello all'udienza del 2 febbraio 2022 e dunque successivamente alla maturazione della medesima.

3. In tema di esimenti connesse all'esercizio della libertà di manifestazione del pensiero, la giurisprudenza di questa Corte si esprime ormai in termini consolidati in riferimento ai requisiti caratterizzanti il necessario bilanciamento dei beni in conflitto, individuati nell'interesse sociale all'informazione, nella continenza del linguaggio e nella verità del fatto narrato.

3.1 Nella delineata prospettiva, è stato evocato anche il parametro dell'attualità della notizia, nel senso che una delle ragioni fondanti della esclusione della antigiuridicità della condotta lesiva della altrui reputazione deve essere ravvisata nell'interesse generale alla conoscenza del fatto nel momento storico, e dunque nell'attitudine della informazione a contribuire alla formazione della pubblica opinione, in modo che il cittadino possa liberamente orientare le proprie scelte nel campo della formazione sociale, culturale e scientifica (tra le tante, Sez. 5, n. 39503 del 11/05/2012, Clemente, Rv. 254789).

3.2 Con specifico riferimento al diritto di critica, il rispetto del principio di verità si declina peculiarmente, in quanto la critica, quale espressione di opinione meramente soggettiva, ha per sua natura carattere congetturale e non può, per definizione, pretendersi rigorosamente obiettiva ed asettica (Sez. 5, n. 25518 del 26/09/2016, dep. 2017, Volpe, Rv. 270284, Sez. 5, n. 7715 del 04/11/2014, dep. 2015, Caldarola). Nella delineata prospettiva, il diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero che si specifichi nell'esercizio del diritto di critica ovvero di asserzione di verità deve, comunque, essere temperato con i principi costituzionali di cui agli [artt. 2 e 3](#) Cost.. In questo senso, anche l'errore sulla veridicità dei fatti o sulla correttezza dei giudizi oggetto della condotta incriminata non esclude, tuttavia, il dolo richiesto dalla norma perchè non ricade sugli elementi costitutivi della fattispecie, potendo il reato essere consumato anche propalando la verità, ed essendo sufficiente, ai fini della configurabilità dell'elemento soggettivo, la consapevolezza di formulare giudizi oggettivamente lesivi della reputazione della persona offesa (Sez. 5, n. 47973 del 07/10/2014, De Salvo, Rv. 261205). Di guisa che anche la formulazione del pensiero critico non può ritenersi avulsa dalla necessaria continenza, non potendo il medesimo essere espresso mediante eccessive forme di biasimo e di riprovazione.

3.3 Siffatta impostazione si pone in linea con la giurisprudenza della Corte Europea dei diritti dell'uomo, secondo cui la incriminazione della diffamazione costituisce una interferenza con la libertà di espressione e quindi contrasta, in principio, con l'[art. 10](#) CEDU, a meno che non sia "prescritta dalla legge", non persegua uno o più degli obiettivi legittimi ex art. 10 par. 2 e non sia "necessaria in una società democratica". In riferimento agli enunciati limiti, la Corte EDU ha, in varie pronunce, sviluppato il principio inerente la "verità del fatto narrato" per ritenere "giustificabile" la divulgazione lesiva dell'onore e della reputazione: ed ha declinato l'argomento in una duplice prospettiva, distinguendo tra dichiarazioni relative a "fatti" e dichiarazioni che contengano un "giudizio di valore", sottolineando

come anche in quest'ultimo sia comunque sempre contenuto un nucleo fattuale che deve essere sia veritiero che oggettivamente sufficiente per permettere di trarvi il giudizio, versandosi, altrimenti, in affermazione offensiva "eccessiva", non scriminabile perchè assolutamente priva di fondamento o di concreti riferimenti fattuali. In tal senso, la Corte Europea si riferisce principalmente al diritto di critica, politica, etica o di costume e, in generale, a quel diritto strettamente contiguo, sempre correlato con il diritto alla libera espressione del pensiero, che è il diritto di opinione, indicando quali siano i limiti da non travalicare nel caso di critica politica. Nella delineata prospettiva si pone la sentenza CEDU Mengi vs. Turkey, del 27.2.2013, che costituisce ancora la più avanzata ricognizione della posizione della Corte in materia di art. 10 della Carta nella distinzione tra diritto di critica e diritto di cronaca, distinguendo tra *statement of facts* (oggetto di prova) e *vacue judgements* (non suscettibili di dimostrazione), rilevando come nel secondo caso il potenziale offensivo della propalazione, nella quale è tollerabile - data la sua natura - "exaggeration or even provocation", sia neutralizzato dal fatto che la stessa si basi su di un nucleo fattuale (veritiero e rigorosamente controllabile) sufficiente per poter trarre il giudizio di valore negativo; se il nucleo fattuale è insufficiente, il giudizio è "gratuito" e pertanto ingiustificato e diffamatorio.

Nel quadro così sommariamente delineato, ove il giudice pervenga, attraverso l'esame globale del contesto espositivo, a qualificare quest'ultimo come prevalentemente valutativo, i limiti dell'esimente sono costituiti dalla rilevanza sociale dell'argomento e dalla correttezza di espressione (Sez. 5, n. 2247 del 02/07/2004, Rv. 231269; Sez. 1, n. 23805 del 10/06/2005, Rv. 231764), sempre che sussista un rapporto di leale confronto tra l'opinione critica ed il fatto che la genera.

Il limite immanente all'esercizio del diritto di critica è pertanto costituito, in definitiva, dal fatto che essa non sia avulsa da un nucleo di verità e non trascenda in attacchi personali finalizzati ad aggredire la sfera morale altrui (ex multis Sez. 5, n. 31263 del 14/09/2020, Capozza, Rv. 279909).

3.4 Una declinazione particolare del diritto di critica è costituito da quello di satira, che costituisce una modalità corrosiva e spesso impietosa del primo. Diversamente dalla cronaca e dalla stessa critica, la satira è sottratta al parametro della verità, in quanto esprime mediante il paradosso e la metafora surreale un giudizio ironico su un fatto, ma, per la giurisprudenza di legittimità, rimane assoggettata al limite della contenenza e della funzionalità delle espressioni o delle immagini rispetto allo scopo di denuncia sociale o politica perseguito. Conseguentemente, nella formulazione del giudizio critico, possono essere utilizzate espressioni di qualsiasi tipo, anche lesive della reputazione altrui, purchè siano strumentalmente collegate alla manifestazione di un dissenso ragionato dall'opinione o comportamento preso di mira e non si risolvano, anche in questo caso, in un'aggressione gratuita e distruttiva dell'onore e della reputazione del soggetto interessato (ex multis Sez. 5, Sentenza n. 320 del 14/10/2021, dep. 2022, Mihai, Rv. 282871; Sez. 1, Sentenza n. 5695 del 05/11/2014, dep. 2015, Montanari, Rv. 262531; Sez. 5, Sentenza n. 37706 del 23/05/2013, Rumiz, Rv. 257255).

In proposito si è altresì rilevata la necessità che la satira non si proponga alcuna funzione informativa e non divenga lo schermo strumentale per veicolare fatti storicamente non corrispondenti al vero, quantomeno nel loro nucleo essenziale, ancorchè presentati in veste ironica e scherzosa (Sez. 5, Sentenza n. 34129 del 10/05/2019, Melia, Rv. 277002).

4. Come eccepito dal ricorrente, deve ritenersi che i giudici del merito non abbiano fatto buon governo di questi consolidati principi. E' infatti evidente l'intento satirico degli scritti, enfatizzato dalla struttura in versi dei componimenti oggetto dei volantini e dei manifesti diffusi dall'imputato e dal marcato carattere canzonatorio del loro contenuto. Nè in tale contenuto è ravvisabile il tentativo mascherato di veicolare l'informazione relativa a fatti specifici non veritieri idonei a ledere la reputazione della persona offesa, quanto piuttosto la volontà di censurare la ritenuta compiacenza dell'Accademia della Dieta Mediterranea e del suo direttore verso le gerarchie ecclesiastiche e di criticare la autoreferenzialità del suddetto ente, sostanzialmente additato come inutile.

In tal senso correttamente ricostruito il significato degli scritti menzionati, deve allora ritenersi che i medesimi, pure pungenti nel ricorso ad alcune espressioni colorite e financo volgari, non abbiano debordato dai limiti dell'esercizio del diritto di satira politica e sociale come in precedenza ricostruiti, non traducendosi in una gratuita aggressione alla persona del B.B..

A maggior ragione tali conclusioni devono essere estese all'articolo pubblicato sul periodico "Proposte", in riferimento al quale all'imputato viene contestato esclusivamente di aver bollato, in un passaggio incidentale, la citata Accademia, come "relativa". Espressione che nemmeno può ritenersi offensiva della reputazione della persona offesa, ma semmai, in astratto considerato, della stessa Accademia e che comunque appare manifestazione del diritto di critica.

5. La sentenza impugnata deve dunque essere annullata senza rinvio perchè il fatto non costituisce reato e conseguentemente deve essere disposta la revoca delle statuizioni civili.

P.Q.M.

Annulla senza rinvio la sentenza impugnata perchè il fatto non costituisce reato. Revoca le statuizioni civili.

Conclusione

Così deciso in Roma, il 2 febbraio 2023.

Depositato in Cancelleria il 22 marzo 2023

Cass. civ., Sez. III, Sentenza, 16/08/2023, n. 24686 (rv. 669017-04)

COSTITUZIONE DELLA REPUBBLICA

Parti: L. c. A.

COSTITUZIONE DELLA REPUBBLICA - Eguaglianza - In genere - Diritto di critica politica realizzato con modalità discriminatorie - Bilanciamento tra valori di rilevanza costituzionale - Necessità - Equivalenza o prevalenza del diritto alla libera manifestazione del pensiero sul diritto al rispetto della dignità personale degli individui - Esclusione - RESPONSABILITA' CIVILE - Diffamazione, ingiurie ed offese - In genere - In genere

Qualora l'esercizio del diritto di critica politica venga realizzato con modalità discriminatorie, il giudice, nel procedere al bilanciamento tra valori di rilevanza costituzionale, è tenuto a considerare che il diritto alla libera manifestazione del pensiero non può mai essere ritenuto equivalente o addirittura prevalente sul fondamentale diritto al rispetto della dignità personale degli individui ed all'uguaglianza. (Rigetta, CORTE D'APPELLO MILANO, 06/02/2020)

Fonti:

CED Cassazione, 2023

Cass. civ., Sez. III, Sent., (data ud. 22/05/2023) 16/08/2023, n. 24686*DANNI IN MATERIA CIVILE E PENALE › Liquidazione e valutazione**INTERVENTO IN CAUSA E LITISCONSORZIO***Intestazione**

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SEZIONE TERZA CIVILE

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. TRAVAGLINO Giacomo - Presidente -

Dott. SESTINI Danilo - Consigliere -

Dott. SCODITTI Enrico - Consigliere -

Dott. CIRILLO Francesco M. - rel. Consigliere -

Dott. VINCENTI Enzo - Consigliere -

ha pronunciato la seguente:

SENTENZA

sul ricorso n. 27571 del 2020 proposto da:

Lega Nord - Lega Lombarda, in persona del Commissario Nazionale, rappresentata e difesa dagli Avvocati Pietro, e Foroni Stefano Monguzzi, PEC stefano.monguzzi.milano.pecavvocati.it;

- ricorrente -

e Lega Nord per l'indipendenza della Padania, in persona dell'Amministratore Federale, rappresentata e difesa dall'avvocato Claudia Eccher, PEC avvclaudiaeccher.recapitopec.it;

- ricorrente - contro

Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione (ASGI) - APS in persona del Presidente e legale rappresentante pro tempore, NAGA - Organizzazione di volontariato per l'assistenza sociosanitaria e per i diritti di cittadini stranieri rom e sinti, in persona della Presidente e legale rappresentante pro tempore, entrambe rappresentate e difese, per entrambi i ricorsi, dagli avvocati Alberto Guariso, e Livio Neri Livio, PEC alberto.guariso.milano.pecavvocati.it e avvliuioneri.milano.pecavvocati.it;

- controricorrenti -

avverso la sentenza n. 418/2020 della CORTE D'APPELLO di MILANO, depositata il 06/02/2020;

udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 22/05/2023 dal Consigliere Dott. FRANCESCO MARIA CIRILLO;

udito il P.M. in persona del Sostituto Procuratore Generale Dott. FRESA Mario, che ha concluso per il rigetto del ricorso principale e di quello incidentale;

udito l'avvocato Emilia Fucile, per delega degli avvocati Pietro Foroni e Stefano Monguzzi;

udito l'avvocato Giandomenico De Francesco, per la Lega Nord per delega dell'avvocato Christian Gecele;

udito l'avvocato Livio Neri, per ASGI.

Svolgimento del processo

1. Con ricorso proposto ai sensi del [D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 44](#) l'Associazione degli studi giuridici sull'immigrazione (ASGI) e NAGA, Associazione volontaria di assistenza socio-sanitaria e per i diritti di cittadini stranieri, rom e sinti, convennero in giudizio, davanti al Tribunale di Milano, la Lega Nord, Sezione di (Omissis), chiedendo che fosse condannata al risarcimento dei danni conseguenti alla condotta discriminatoria dalla stessa tenuta in relazione ad un episodio di accoglienza di richiedenti asilo.

A sostegno della domanda esposero che, avendo una locale società cooperativa concordato con la Prefettura di Varese di mettere a disposizione una struttura sita in (Omissis) per accogliere 32 richiedenti asilo, era stata organizzata dalla Lega Nord di (Omissis) una manifestazione in occasione della quale erano stati affissi nel territorio comunale circa 70 cartelli, recanti il simbolo del partito Lega Nord, con il seguente contenuto: "(Omissis) non vuole i clandestini; A.A. e B.B. vogliono mandare a (Omissis) 32 clandestini: vitto, alloggio e vizi pagati da noi. Nel frattempo, ai (Omissis) tagliano le pensioni ed aumentano le tasse; A.A. e B.B. complici dell'invasione". Quei cartelli erano rimasti affissi per circa un mese e il segretario della Lega Nord di (Omissis) aveva rilasciato dichiarazioni relative all'opposizione all'accoglienza dei clandestini.

Ritenendo sussistente un comportamento discriminatorio e molesto, per ragioni di razza e origine etnica, rilevante ai sensi del [D.Lgs. 9 luglio 2003, n. 215, art. 2](#), comma 3, le suindicate associazioni chiesero il risarcimento dei danni, affermando, tra l'altro, che dovevano considerarsi superati i limiti della critica politica.

Si costituì in giudizio C.C., quale Segretario della Lega Nord, Sezione di (Omissis), eccependo la carenza di legittimazione passiva della parte convenuta, non avendo la stessa alcuna autonoma esistenza giuridica. Nel merito, chiese il rigetto di tutte le domande.

Con successivo provvedimento il Tribunale ordinò alle parti di integrare il contraddittorio nei confronti della Lega Nord-Lega Lombarda e della Lega Nord per l'indipendenza della Padania, ritenendo trattarsi di causa comune.

Integrato il contraddittorio, si costituirono in giudizio entrambe le parti ora indicate, chiedendo il rigetto di tutte le domande.

All'esito della discussione, il Tribunale pronunciò un'ordinanza con la quale dichiarò il carattere discriminatorio dell'espressione "clandestini" contenuta nei manifesti in questione; ordinò la pubblicazione dell'intestazione e del dispositivo dell'ordinanza stessa a cura e spese dei resistenti, su alcuni quotidiani e siti internet; condannò la Lega Nord, Sezione di (Omissis), la Lega Nord-Lega Lombarda e la Lega Nord per l'indipendenza della Padania al pagamento, in favore delle Associazioni attrici, a titolo di risarcimento del danno non patrimoniale, della somma di Euro 5.000 con gli interessi legali dalla data del provvedimento al saldo e al pagamento delle spese di giudizio.

2. L'ordinanza è stata impugnata dalla Lega Nord-Lega Lombarda e dalla Lega Nord per l'indipendenza della Padania e la Corte d'appello di Milano, con sentenza del 6 febbraio 2020, ha rigettato l'appello, condannando gli appellanti alla rifusione delle ulteriori spese del grado.

2.1. Procedendo alla trattazione in parte unitaria e in parte separata dei motivi dei due appelli, la sentenza ha premesso, innanzitutto, che, a seguito dell'ordinanza con la quale il Tribunale aveva disposto la chiamata in causa, ai sensi dell'[art. 107 c.p.c.](#), della Lega Nord-Lega Lombarda e della Lega Nord per l'indipendenza della Padania, il procuratore delle parti ricorrenti aveva precisato che le

domande formulate nel ricorso dovevano "essere estese nei confronti di tutti i soggetti odierni convenuti". Vi era stata, pertanto, un'esplicita manifestazione di volontà di estendere le domande originarie, proposte contro la Lega Nord-Sezione (Omissis), nei confronti dei terzi chiamati. Tale estensione, che non poteva ritenersi tardiva, faceva sì che le domande risarcitorie proposte dalle due Associazioni attrici fossero da considerarsi ritualmente e tempestivamente proposte anche nei confronti delle terze chiamate.

2.2. Era infondato, poi, anche il motivo di appello col quale entrambe le appellanti avevano lamentato la presunta contraddizione logica nella quale sarebbe incorso il Tribunale per avere, da un lato, ritenuto sussistente la legittimazione passiva della Lega Nord-Sezione di (Omissis) ed avere, d'altro lato, pronunciato le contestate statuizioni attinenti all'accertamento del carattere discriminatorio delle espressioni "clandestini" e alla condanna risarcitoria anche nei confronti della Lega Nord per l'indipendenza della Padania e della Lega Nord-Lega Lombarda.

La sentenza ha affermato, in proposito, che i manifesti oggetto della causa, affissi in occasione della manifestazione organizzata dalla Lega Nord, Sezione di (Omissis), riportavano "al centro il simbolo appartenente al Movimento Lega Nord per l'indipendenza della Padania e quello, più piccolo, della "Nazione" Lega Nord-Lega Lombarda". Poichè, in base all'art. 3 dello Statuto della Lega Nord per l'indipendenza della Padania, il simbolo della stessa apparteneva esclusivamente alla Lega Nord, mentre la Sezione di (Omissis) era solo l'organo territoriale di base per la realizzazione e diffusione dei relativi programmi politici, l'utilizzo, nei cartelli in oggetto, delle espressioni della cui valenza discriminatoria si discuteva era direttamente riferibile alle associazioni politiche individuate dal giudice di prime cure, che aveva correttamente riconosciuto una responsabilità concorrente delle stesse. Era evidente, d'altra parte, che le "istanze superiori" della Lega dovevano considerarsi pienamente coinvolte nella vicenda, avendo almeno consentito la diffusione dei contestati cartelli "sotto l'egida del simbolo della Lega Nord senza esercitare la dovuta vigilanza e controllo".

2.3. La Corte d'appello ha poi affrontato il punto centrale della vicenda, consistente nella necessità di accertare se l'utilizzo dell'espressione "clandestini" contenuta nei manifesti potesse avere o meno un'effettiva valenza discriminatoria; questione alla quale la Corte ha dato risposta positiva.

Richiamato il contenuto del [D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 43](#), e del [D.Lgs. n. 215 del 2003, art. 2](#) la sentenza ha confermato il giudizio già dato dal Tribunale, sostenendo che il contenuto dei manifesti integrava "gli estremi della discriminazione, ponendosi in contrasto con i fattori di protezione rappresentati dall'etnia, dalla razza e dalla nazionalità". Nel caso in esame, infatti, il termine "clandestini" era stato riferito "a persone straniere che hanno presentato allo Stato italiano domanda di protezione internazionale, esercitando in tal modo un diritto fondamentale dell'individuo, riconosciuto dall'[art. 10 Cost.](#)". Nelle more della procedura finalizzata ad accertare se tale richiesta fosse o meno accoglibile, i richiedenti asilo non potevano essere qualificati con l'appellativo generico di clandestini, termine che "individua la posizione di chi fa ingresso o si trattiene nel territorio dello Stato in violazione delle disposizioni normative che regolano l'immigrazione (rapportabile al reato contravvenzionale di cui al [D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 10-bis](#))". Tanto che, in pendenza del giudizio di valutazione dell'istanza, la questura rilascia allo straniero un permesso di soggiorno come richiedente asilo, che consente anche di svolgere attività lavorativa.

L'utilizzo del termine suindicato anche da parte del legislatore non consentiva, secondo la Corte d'appello, di ritenere la legittimità dell'utilizzo di tale espressione per identificare 32 persone nella condizione di richiedenti la protezione internazionale; così come non poteva avere alcuna valenza la circostanza, di fatto, per cui la maggior parte delle richieste di asilo venga poi rigettata. La definizione di "clandestini" nei manifesti, pertanto, letta nel suo contesto complessivo e "collegata alla presentazione dei 32 richiedenti asilo come usurpatori, "per vitto alloggio" e non precisati "vizi", di risorse economiche ai danni degli abitanti del Comune", aveva il sicuro effetto di violare la dignità dei cittadini stranieri e di creare intorno a loro un clima ostile, "umiliante ed offensivo, per motivi di razza,

origine etnica e nazionalità".

In considerazione, poi, del collegamento tra la tutela contro gli atti discriminatori e i diritti inviolabili della persona, la Corte milanese ha aggiunto che la libertà di manifestazione del pensiero politico deve essere necessariamente bilanciata con il rispetto e la tutela della dignità delle persone, cosa che nella specie non era avvenuta.

2.4. In relazione, infine, alla liquidazione dei danni, la sentenza ha premesso che, trattandosi di un'ipotesi di discriminazione collettiva, atteso che non erano individuabili in modo diretto e immediato i 32 richiedenti asilo qualificati come clandestini, le associazioni appellate erano legittimate ad agire per il risarcimento ai sensi del [D.Lgs. n. 215 del 2003, art. 5](#) essendo le stesse inserite nell'elenco ivi previsto. Da ciò conseguiva la legittimità della condanna inflitta dal Tribunale in favore delle Associazioni ASGI e NAGA, secondo la previsione del [D.Lgs. 1 settembre 2011, n. 150, art. 28](#). Ricorreva infatti, secondo la Corte d'appello, un'ipotesi, prevista espressamente dalla legge, di risarcibilità del danno non patrimoniale anche al di fuori di un'ipotesi di reato.

La somma di Euro 5.000, non oggetto di specifiche e particolari censure, è apparsa alla Corte di merito "del tutto congrua e proporzionata, tenuto conto del franco contenuto discriminatorio delle espressioni contenute nei manifesti, dell'ampia diffusione di questi ultimi e della particolare attitudine della condotta a generare un pericoloso clima denigratorio e ostile nei confronti dei richiedenti asilo presenti nel territorio".

Doveva poi essere anche confermata l'ulteriore previsione della sentenza di primo grado contenente l'obbligo di pubblicazione della pronuncia su alcuni giornali e siti internet, ritenuto "strumento proporzionato e funzionale a contrastare o quanto meno attenuare gli effetti provocati dalla diffusione sul territorio dei manifesti contenenti la più volte citata espressione discriminatoria pregiudizievole".

3. Contro la sentenza della Corte d'appello di Milano ricorre la Lega Nord-Lega Lombarda con atto affidato a cinque motivi.

Un ulteriore separato ricorso è stato proposto dalla Lega Nord per l'indipendenza della Padania, con atto affidato a cinque motivi.

Resistono l'Associazione degli studi giuridici sull'immigrazione (ASGI) e NAGA, Associazione volontaria di assistenza sociosanitaria e per i diritti di cittadini stranieri rom e sinti, con due separati controricorsi, diretti ciascuno contro uno dei due ricorsi.

La Lega Nord per l'indipendenza della Padania ha depositato memoria.

Il Procuratore generale ha depositato conclusioni per iscritto, chiedendo alla Corte di rigettare entrambi i ricorsi.

Motivi della decisione

Ricorso della Lega Nord-Lega Lombarda.

1. Con il primo motivo di ricorso si lamenta, in riferimento all'[art. 360 c.p.c.](#), comma 1, n. 3), la violazione e falsa applicazione degli [artt. 107, 702-bis e 702-ter c.p.c.](#) e del [D.Lgs. n. 150 del 2011, art. 3](#).

La ricorrente ricorda che la sentenza impugnata ha disatteso la tesi difensiva di C.C., già segretario della Sezione di (Omissis), secondo la quale questa era priva di legittimazione passiva, in tal modo implicitamente riconoscendo alla Sezione una sua capacità processuale. Trattandosi, nella specie, di una chiamata in causa iussu iudicis, le domande proposte dalle parti attrici nei confronti della parte convenuta non si estenderebbero anche ai terzi chiamati. Oltre a ciò, la trattazione della causa col rito sommario, prevista dal [D.Lgs. n. 150 del 2011, art. 28](#) non consentirebbe di chiamare in causa un terzo per ordine del giudice, ma soltanto la chiamata in garanzia da parte del convenuto; ciò comporta che la chiamata in causa, per essere legittima, avrebbe dovuto essere accompagnata dall'ordinanza di conversione del rito di cui all'[art. 702-bis, comma 3, cit.](#), norma peraltro inapplicabile alla fattispecie in

base alla previsione del medesimo [D.Lgs. n. 150 del 2011, art. 3](#). In conclusione, vi sarebbe l'illegittimità del provvedimento con cui il Tribunale ha ordinato l'integrazione del contraddittorio e la conseguente carenza di legittimazione passiva della ricorrente nel presente giudizio. Oltre a questo, aver esteso alla ricorrente le domande rassegnate in ricorso solo al termine dell'esposizione delle proprie tesi in sede di discussione determinerebbe la tardività delle domande stesse ed il conseguente vizio di ultrapetizione.

2. Con il secondo motivo di ricorso si lamenta, in riferimento all'[art. 360 c.p.c.](#), comma 1, n. 3), la violazione e falsa applicazione degli [artt. 81, 115 e 116 c.p.c.](#), dell'[art. 24 Cost.](#), dell'[art. 2043 c.c.](#) e del [D.Lgs. n. 150 del 2011, art. 28](#).

Osserva la parte ricorrente che l'unico simbolo che compare in calce ai manifesti per cui è causa è un simbolo di fantasia, non riconducibile alla Lega Nord-Lega Lombarda e neppure alla Lega Nord per l'indipendenza della Padania. Da questo deriva che la sentenza avrebbe considerato come facenti piena prova, recependoli senza apprezzamento critico, elementi di prova soggetti invece a valutazione, come invece la Corte di merito avrebbe dovuto fare esaminando lo statuto della Lega Nord che era a sua disposizione. Trattandosi, nella specie, di una domanda di risarcimento danni proposta ai sensi del [D.Lgs. n. 150 del 2011, art. 28](#) che attenua l'onere della prova a carico del danneggiato rispetto all'[art. 2043 c.c.](#), la ricorrente rileva che dalla lettura dell'originario ricorso risulterebbe in modo chiaro che le parti attrici non avevano rivolto alcuna domanda nei confronti della Lega Nord-Lega Lombarda. Di conseguenza, aver esteso la domanda risarcitoria anche verso quest'ultima tramite l'istituto della chiamata in causa per ordine del giudice sarebbe un atto del tutto arbitrario, tale da porre a carico dell'odierna ricorrente una sorta di responsabilità oggettiva, o meglio una presunzione di responsabilità di carattere assoluto. Il richiamo, poi, alla mancata attivazione della Lega Nord-Lega Lombarda per fermare l'iniziativa della pubblicazione dei cartelli costituirebbe un "processo alle intenzioni".

3. Con il terzo motivo di ricorso si lamenta, in riferimento all'[art. 360 c.p.c.](#), comma 1, n. 3), la violazione e falsa applicazione della disciplina di cui al [D.Lgs. n. 215 del 2003](#) in tema di discriminazione razziale.

Secondo la ricorrente, l'interpretazione data dalla Corte d'appello alla normativa in esame, con riconoscimento del contenuto discriminatorio dell'espressione "clandestini", non sarebbe condivisibile. Il citato decreto, attuativo di una direttiva comunitaria, avrebbe l'obiettivo di "incentivare l'uguaglianza tra gli individui nelle sempre più multietniche società Europee, evitando che cittadini appartenenti ad una determinata etnia o razza siano trattati in modo diverso rispetto ai cittadini nazionali o appartenenti ad altre razze e/o etnie". La discriminazione sussiste nel momento in cui la condotta dell'agente comporta la lesione di un diritto umano o di una libertà fondamentale, da ritenere un comportamento oggettivamente valutabile e tale da determinare "un trattamento meno favorevole, o anche solo una posizione di particolare svantaggio nei confronti del discriminato e ciò per ragioni legati alla razza, etnia e/o nazionalità ed indipendentemente dalla percezione soggettiva del discriminato". Il termine "clandestino", però, è usato nel vocabolario italiano ed è utilizzato per indicare i casi in cui l'immigrazione avviene in modo illegale, come risulta dall'[art. 12 del t.u. di cui al D.Lgs. n. 286 del 1998](#). Non si tratta quindi, secondo la ricorrente, di un termine di per sé offensivo, anche perché esso viene usato in modo associato al problema dell'immigrazione anche da parte di esponenti politici che seguono opinioni diverse rispetto a quelle della Lega ricorrente. Il manifesto di cui si discute non potrebbe definirsi discriminatorio, in quanto "non critica o differenzia coloro che provengono da un determinato Paese del mondo per la propria origine, ma ne contesta ed avversa le modalità di ingresso nel nostro Paese".

L'errore commesso dalla sentenza impugnata consisterebbe, dunque, nell'aver ritenuto che il cartello potesse avere portata offensiva nei confronti degli stranieri, mentre i veri obiettivi erano gli onorevoli A.A. e B.B., oppositori della Lega Nord e destinatari della critica politica; che non riguardava affatto, invece, i 32 immigrati richiedenti asilo. In altre parole, secondo la ricorrente, "la circostanza che il

termine clandestino configuri una situazione di illegittimità e, pertanto, possa essere percepito come una condizione negativa non è in sè per sè sufficiente ad integrare una condotta discriminatoria se non è accompagnata da un trattamento sfavorevole nei confronti del cittadino straniero".

4. Con il quarto motivo di ricorso si lamenta, in riferimento all'[art. 360](#) c.p.c., comma 1, n. 3), la violazione e falsa applicazione del [D.Lgs. n. 215 del 2003](#), [art. 5](#) e del [D.Lgs. n. 150 del 2011](#), [art. 28](#).

Ad avviso della ricorrente, la Corte d'appello avrebbe confuso la legittimazione ad agire, riconosciuta dalla legge alle associazioni iscritte nei registri di cui all'[art. 5](#) cit., con la titolarità del diritto al risarcimento del danno. In altri termini, "la circostanza che la legge preveda la legittimazione di dette Associazioni ad agire in giudizio per la tutela dei diritti dei discriminati, non contempla automaticamente che le stesse abbiano diritto ad ottenere un risarcimento danni in assenza di una prova della sua sussistenza". L'ammissibilità del risarcimento del danno non patrimoniale prevista dall'[art. 28](#) cit. "non significa che il ricorrente sia esonerato dal dimostrare, anche solo in via presuntiva, che l'asserita condotta discriminatoria possa avergli recato un danno". Richiamati i limiti entro i quali si deve ritenere ammissibile il risarcimento del danno non patrimoniale, la Lega ricorrente sostiene che l'impugnata sentenza avrebbe riconosciuto una nuova figura di danno di tal genere, costituito dal vulnus alle finalità di salvaguardia e promozione sociale che le associazioni si prefiggono di realizzare. Ma questo non sarebbe corretto, perchè la lamentata frustrazione dell'oggetto dell'attività dell'associazione "non costituisce lesione di un diritto costituzionalmente garantito". In definitiva, dunque, la Corte d'appello non avrebbe considerato che la circostanza per cui "le associazioni presentino a livello statutario finalità di tutela di interessi simili a quelli delle vittime di discriminazione non comporta ex se che siano titolari del relativo diritto al risarcimento del danno, in assenza di un reale pregiudizio o della lesione di un loro diritto di rango costituzionale, non potendosi qualificare tale la lesione di un interesse che l'ente ponga fra le proprie finalità". Diversamente, ogni associazione iscritta presso il citato registro potrebbe agire per ottenere un analogo risarcimento, con il rischio per il danneggiante di vedersi esposto al pagamento di somme non determinate ma certamente sproporzionate rispetto all'obiettivo perseguito dal legislatore.

5. Con il quinto motivo di ricorso si lamenta, in riferimento all'[art. 360](#) c.p.c., comma 1, n. 3) e n. 5), l'erronea valutazione del rapporto tra gli [artt. 3](#) e [21](#) Cost. in relazione al bilanciamento tra diritti entrambi di livello costituzionale.

Secondo la ricorrente, la libertà di manifestare le proprie idee "è cardine del nostro ordinamento in relazione alla strumentalità di tale libertà nell'esercizio delle attività associative e politiche che sottendono alle dinamiche ed ai principi democratici che informano il sistema costituzionale". Ciò comporta che la compressione della libertà di manifestazione del pensiero richiede, di per sè, "motivazioni e ragioni di tale gravità da costituire di per sè sole, un pericolo per il corretto e democratico esercizio della sovranità popolare". La sentenza in esame, invece, con una motivazione definita laconica, avrebbe indebitamente attribuito maggior rilievo al diritto di cui all'[art. 3](#) rispetto a quello di cui all'[art. 21](#) Cost., non considerando che l'uso del termine "clandestini", nel contesto politico di riferimento, "non assume la gravità in astratto necessaria per legittimare la compressione del diritto di espressione".

Ricorso della Lega Nord per l'indipendenza della Padania.

6. Con il primo motivo di ricorso si lamenta, in riferimento all'[art. 360](#) c.p.c., comma 1, n. 3), la violazione e falsa applicazione dell'[art. 2043](#) c.c., del [D.Lgs. 25 luglio 1998](#), n. 286, [art. 44](#) e del [D.Lgs. n. 150 del 2011](#), [art. 28](#).

La parte ricorrente osserva che le due sentenze di merito hanno riconosciuto un'autonoma legittimazione passiva in capo alla Sezione di (Omissis) della Lega Nord; ciò nonostante, la Corte d'appello ha stabilito che, pur essendo stati i manifesti predisposti materialmente a livello locale, sussisteva una responsabilità anche degli organi centrali della Lega. In tal modo, però, violando la

disposizione dell'art. 2043 cit., la sentenza avrebbe posto a carico della parte ricorrente una sorta di responsabilità oggettiva (basata sull'art. 35 dello Statuto della Lega Nord), non valutando che per aversi violazione dell'art. 2043 occorre non una generica antidoverosità del comportamento, quanto "un vero e proprio obbligo di impedire l'evento". Di ciò si trarrebbe conferma anche dall'art. 44 cit., il quale prevede una condotta attiva ovvero una condotta omissiva in presenza di un dovere giuridico di attivazione; mentre l'art. 28 cit. dispone che sia il ricorrente a fornire la prova dell'esistenza del comportamento antidiscriminatorio.

7. Con il secondo motivo di ricorso si lamenta, in riferimento all'[art. 360](#) c.p.c., comma 1, n. 3), la violazione e falsa applicazione del [D.Lgs. n. 215 del 2003](#), [art. 2](#), comma 3, e del [D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286](#), [art. 43](#) in tema di discriminazione razziale.

Il motivo pone censure in tutto analoghe a quelle del terzo motivo del precedente ricorso, esaminando la valenza discriminatoria dell'utilizzo del termine "clandestino". La ricorrente evidenzia la differenza tra la valenza diffamatoria del termine - in relazione alla quale la legittimazione attiva sarebbe spettata soltanto ai diretti interessati - e la valenza discriminatoria, rilevando che quest'ultima esige una condotta che distingua le persone in forza del criterio della razza, del colore, dell'ascendenza o dell'origine nazionale e che, nello stesso tempo, abbia come scopo quello di compromettere il godimento o l'esercizio dei diritti fondamentali. Nella specie, al contrario, mancherebbe qualsiasi effettivo intento discriminatorio, nè i 32 cittadini stranieri avrebbero subito alcun pregiudizio nel loro diritto di richiedere la protezione internazionale. Si ribadisce, come nel precedente ricorso, che il termine "clandestino" non sarebbe di per sè offensivo.

8. Con il terzo motivo di ricorso si lamenta, in riferimento all'[art. 360](#) c.p.c., comma 1, n. 3), la violazione e falsa applicazione degli [artt. 107, 702-bis e 702-ter](#) c.p.c. e del [D.Lgs. n. 150 del 2011](#), [art. 28](#).

La ricorrente pone censure in tutto sovrapponibili a quelle del primo motivo del ricorso della Lega Nord-Lega Lombarda.

9. Con il quarto motivo di ricorso si lamenta, in riferimento all'[art. 360](#) c.p.c., comma 1, n. 3) e n. 5), la violazione e falsa applicazione degli [artt. 1, 21 e 49](#) Cost. in relazione al bilanciamento tra diritti entrambi di livello costituzionale.

La parte ricorrente, con argomentazioni che in parte ricalcano quelle del quinto motivo del ricorso della Lega Nord-Lega Lombarda, critica il giudizio di bilanciamento tra valori costituzionali compiuto dalla sentenza in esame. In particolare, il motivo pone in luce la centralità del diritto costituzionale di libera manifestazione del pensiero; indi, richiamato l'[art. 49](#) Cost. sulla libertà dei partiti politici, osserva che con i manifesti in questione si voleva contestare l'iniziativa politica degli onorevoli A.A. e B.B. in relazione alla destinazione di risorse pubbliche nel piano dispositivo a favore dei migranti. Di talchè i manifesti contestati sarebbero da considerare ricompresi nell'esercizio del diritto di critica politica.

10. Con il quinto motivo di ricorso si lamenta, in riferimento all'[art. 360](#) c.p.c., comma 1, n. 3), la violazione e falsa applicazione del [D.Lgs. n. 215 del 2003](#), [artt. 4, 4-bis e 5](#), comma 3, e del [D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286](#), [art. 44](#).

La ricorrente osserva che la legittimazione di cui al [D.Lgs. n. 215 del 2013](#), [art. 5](#) avrebbe carattere residuale - cioè esercitabile solo se non sono identificabili in modo diretto le persone lese dalla discriminazione - mentre nella specie i 32 soggetti ai quali il manifesto si riferiva erano "perfettamente individuabili". La sentenza impugnata, poi, non avrebbe tenuto conto del fatto che la norma citata, "introducendo una legittimazione ad agire di carattere straordinario e sussidiario, deve essere limitata alla tutela dell'atto discriminatorio attraverso l'ottenimento di un provvedimento inibitorio", senza ricomprendere anche lo svolgimento di azioni risarcitorie.

Decisione dei ricorsi.

11. La Corte ritiene che i cinque complessi motivi di ciascuno dei due ricorsi siano tra loro assimilabili,

per cui possono essere trattati raggruppandoli insieme con riferimento alle rispettive connessioni logico-giuridiche.

12. Ragioni di ordine logico impongono di esaminare i ricorsi cominciando dai motivi procedurali, che vengono posti nel primo motivo del ricorso della Lega Nord-Lega Lombarda e nel terzo motivo del ricorso della Lega Nord per l'indipendenza della Padania, i quali vanno quindi trattati congiuntamente.

La questione procedurale che tali motivi pongono ha ad oggetto la chiamata in causa iussu iudicis nei procedimenti trattati col rito sommario, alla luce del testo dell'[art. 702-bis](#) c.p.c. applicabile nella presente fattispecie ratione temporis (prima dell'abrogazione dello stesso, disposta dal [D.Lgs. 10 ottobre 2022, n. 149, art. 3](#), comma 48).

L'[art. 702-bis](#) cit., com'è noto, dopo aver regolato l'avvio del procedimento sommario e la costituzione del convenuto, prevede nel suo comma 5 che se "il convenuto intende chiamare un terzo in garanzia deve, a pena di decadenza, farne dichiarazione nella comparsa di costituzione e chiedere al giudice designato lo spostamento dell'udienza. Il giudice, con decreto comunicato dal cancelliere alle parti costituite, provvede a fissare la data della nuova udienza assegnando un termine perentorio per la citazione del terzo. La costituzione del terzo in giudizio avviene a norma del comma 4". La norma non contiene un'espressa previsione della chiamata in causa di un terzo per ordine del giudice e da tale silenzio le parti ricorrenti deducono che questa chiamata non sarebbe consentita, se non previa conversione del rito (ai sensi dell'[art. 702-ter](#) c.p.c., comma 3), nella specie neppure consentita, trattandosi di un caso nel quale il rito sommario è previsto dalla legge ([D.Lgs. n. 150 del 2011, art. 28](#)).

Il Collegio osserva come la mancata regolazione, nella normativa sul rito sommario, dell'istituto dell'intervento per ordine del giudice abbia dato luogo a numerose perplessità. In particolare, ciò che desta dubbi è il fatto che l'[art. 702-bis](#) cit. sembra ammettere, nell'ambito della figura generale della chiamata in causa su istanza di parte, soltanto la chiamata in garanzia, con esclusione di tutte le altre. Le ragioni di questo silenzio non appaiono facilmente spiegabili, tanto che da parte di autorevoli voci della dottrina processualistica si è parlato di una "svista" ovvero di una "dimenticanza" del legislatore, priva di un'effettiva giustificazione. Pur essendo indubbio, infatti, che il rito sommario è tale proprio in quanto ha (o dovrebbe avere) ad oggetto un contenzioso di minore complessità, restano assai poco comprensibili le ragioni di una limitazione che potrebbe finire - se interpretata alla lettera - col rendere troppo di frequente impraticabile un rito destinato a promuovere esigenze molto sentite di maggiore celerità.

12.1. Ciò premesso, la Corte ritiene che i due motivi in questione siano entrambi privi di fondamento.

E' opportuno ricordare che il [D.Lgs. n. 150 del 2011, art. 3](#) prevedeva (nel testo applicabile ratione temporis, prima delle modifiche di cui al [D.Lgs. n. 149 del 2022](#)) che per le controversie disciplinate dal capo III (fra cui rientrano quelle dell'[art. 28](#) decreto stesso) "non si applicano l'[art. 702-ter](#) c.p.c., commi 2 e 3", il che vuol dire che in simili cause non è prevista la conversione nel rito ordinario.

Ora, se tanto la logica giuridica quanto la necessità di un'interpretazione conforme a Costituzione portano in linea di principio ad affermare che l'[art. 702-bis](#) cit. non preclude nessun tipo di intervento in causa - nè su istanza di parte nè per ordine del giudice - tale conclusione è obbligata nel caso in esame, nel quale il rito sommario non è frutto di una scelta delle parti, ma è imposto dalla legge. Le stesse parti ricorrenti, infatti, cadono nell'evidente contraddizione di affermare che la chiamata per ordine del giudice sarebbe possibile solo a seguito della conversione del rito, per poi riconoscere che tale conversione non è consentita ex ore legis. Ed è evidente che rendere obbligatoria l'applicazione di un determinato rito e non consentire, nello stesso tempo, la chiamata in causa per ordine del giudice equivale ad ipotizzare un sistema del tutto privo di logica e con fondati dubbi di legittimità costituzionale.

Deve essere dichiarata infondata, quindi, la principale censura contenuta nei motivi qui in esame; e va parimenti dichiarata l'infondatezza anche dell'altra doglianza, avente ad oggetto la presunta tardività

dell'estensione della domanda. Il Collegio, infatti, intende ribadire il principio, già enunciato nell'ordinanza 19 febbraio 2019, n. 4724, secondo cui la manifestazione, da parte dell'attore, della volontà di estendere la domanda originaria nei confronti del terzo chiamato in causa iussu iudicis non è assoggettata ad alcun termine perentorio, potendo essere disposto l'intervento ai sensi dell'art. 107 c.p.c. in ogni momento del processo (in tal senso già, sia pure indirettamente, la sentenza 7 febbraio 2008, n. 2901).

I motivi in esame, quindi, devono essere rigettati, enunciandosi il seguente principio di diritto: "Nelle cause trattate col rito sommario sulla base dell'espressa previsione di legge contenuta nel capo III del D.Lgs. n. 150 del 2011, fra le quali rientrano le controversie in materia di discriminazione, deve ritenersi sempre consentita la chiamata in causa per ordine del giudice, ai sensi dell'art. 107 c.p.c., benché non espressamente prevista dall'art. 702-bis c.p.c., comma 5".

13. Devono essere esaminati, a questo punto, il secondo motivo del ricorso della Lega Nord-Lega Lombarda e il primo motivo del ricorso della Lega Nord per l'indipendenza della Padania, i quali vanno trattati congiuntamente in quanto hanno entrambi ad oggetto il problema della legittimazione passiva delle ricorrenti e dell'estensione della domanda originariamente proposta nei soli confronti della Lega Nord, Sezione di (Omissis).

13.1. I motivi sono entrambi infondati.

La Corte d'appello, con una ricostruzione dei fatti del tutto plausibile e correttamente motivata, ha spiegato che i manifesti di cui si discute erano sì da ricondurre alla Sezione locale della Lega Nord, ma che ciò non escludeva, in virtù dell'uso del simbolo, la responsabilità degli organi centrali del partito. A questa conclusione la Corte milanese è pervenuta mettendo in luce la circostanza, la quale costituisce un accertamento di fatto insindacabile in questa sede, per cui i manifesti riportavano al centro il simbolo della Lega Nord per l'indipendenza della Padania e quello, più piccolo, della Lega Nord-Lega lombarda.

Ne consegue che è del tutto ragionevole la conclusione della sussistenza di una responsabilità di quelle che la sentenza ha definito le "istanze superiori" del partito; tale responsabilità, è bene ricordarlo, non ha - come vorrebbero le ricorrenti - natura oggettiva, ma è pur sempre una responsabilità per colpa, se non altro a titolo di culpa in vigilando, perché un partito politico è tenuto comunque a garantire, a livello centrale, una forma attiva di sorveglianza per evitare che le sedi locali assumano iniziative ritenute eccentriche o in contrasto con il programma politico del partito stesso (ipotesi, peraltro, nella specie, non predicabile). Nè, d'altra parte, risulta da alcun atto del processo che le odierne parti ricorrenti abbiano in qualche modo manifestato la volontà di prendere le distanze rispetto alla posizione assunta dalla Lega saronnese, il che equivale ad ammettere, anche se per implicito, che quella posizione era condivisa.

14. La Corte deve procedere, a questo punto, ad esaminare il terzo motivo del ricorso della Lega Nord-Lega Lombarda e il secondo motivo del ricorso della Lega Nord per l'indipendenza della Padania, i quali vanno trattati congiuntamente in quanto hanno entrambi ad oggetto il problema dell'accertamento, compiuto dai giudici di merito, dell'esistenza di un comportamento discriminatorio.

14.1. Appare utile, a questo proposito, compiere una breve premessa per la ricostruzione del quadro normativo di riferimento.

Com'è noto, la complessa materia in esame non è oggetto di regolazione nel solo ambito nazionale, ma ha ricevuto ampia e crescente attenzione anche nella legislazione sovranazionale.

Pur dovendosi necessariamente prendere avvio dagli artt. 3 e 10 Cost. repubblicana, dai quali si traggono i principi fondamentali riguardanti la pari dignità dei cittadini e la tutela degli stranieri in senso lato, va ricordato che l'art. 14 della CEDU prevede il divieto di discriminazione, stabilendo che il godimento dei diritti e delle libertà ivi riconosciuti "deve essere garantito, senza alcuna distinzione,

fondata soprattutto sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o altre opinioni"; parametro, quest'ultimo, che è stato in più occasioni richiamato dalla Corte di Strasburgo come diritto alla non discriminazione. L'elenco dei "fattori di protezione" di cui all'art. 14 cit., inoltre, ha carattere "aperto", così come riconosciuto dalla Corte Europea dei diritti dell'uomo che, in applicazione di tale principio, ha ritenuto di applicare l'art. 14 anche con riferimento ad ipotesi in cui i fattori da proteggere non comparivano espressamente nella norma in parola (quali, ad esempio, l'orientamento sessuale e l'identità di genere: Corte EDU, 16 settembre 2021, X c. Polonia, n. 20741/10, p. 70).

Vanno poi ricordati gli [artt. 20-23 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea](#) - non a caso inseriti nel Capo III che si intitola "Uguaglianza" - e, fra questi, soprattutto l'art. 21, il quale vieta "qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali". E la versione consolidata del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea prevede all'art. 10 che nella definizione e attuazione delle sue politiche "l'Unione mira a combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale".

Ancora, con riferimento alle fonti, appare significativo ricordare che, secondo l'orientamento seguito dalla Corte di giustizia sin dalla sentenza Mangold (CGCE 22 novembre 2005, C144/04), quelli di cui si discute rappresentano principi generali di diritto dell'Unione Europea, caratterizzati da un innegabile effetto di *drittwirkung* e, come tali, aventi efficacia diretta orizzontale, cioè ricognitivi di un diritto che può essere invocato anche nei rapporti tra privati.

Sul piano del diritto interno, non è senza significato l'orientamento della Corte costituzionale predicativo del principio secondo il quale "esiste un rapporto di mutua implicazione e di feconda integrazione" tra i divieti di discriminazione prescritti dal diritto dell'Unione e i diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione nazionale (ordinanza n. 182 del 2020, punto 3.2. del Considerato in diritto); di tal che viene ritenuto suo indefettibile compito quello "di assicurare una tutela sistemica, e non frazionata, dei diritti presidiati dalla Costituzione, anche in sinergia con la Carta di Nizza, e di valutare il bilanciamento attuato dal legislatore, in una prospettiva di massima espansione delle garanzie" ([Corte costituzionale, sentenza n. 54 del 2022](#), punto 10).

Questo inquadramento generale rappresenta la necessaria premessa per una corretta lettura della normativa nazionale di diretto interesse nel giudizio odierno, costituita principalmente dal [D.Lgs. n. 286 del 1998](#) (in particolare agli artt. 43 e 44), dal [D.Lgs. n. 215 del 2003](#) (che contiene all'art. 2 l'espressa definizione di discriminazione) e dal [D.Lgs. n. 150 del 2011, art. 28](#) che, nel dettare le norme processuali sulle controversie in tema di discriminazione, contiene anche significative disposizioni di carattere sostanziale.

Il [D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 43](#) prevede, al comma 1, che "costituisce discriminazione ogni comportamento che, direttamente o indirettamente, comporti una distinzione, esclusione, restrizione o preferenza basata sulla razza, il colore, l'ascendenza o l'origine nazionale o etnica, le convinzioni e le pratiche religiose, e che abbia lo scopo o l'effetto di distruggere o di compromettere il riconoscimento, il godimento o l'esercizio, in condizioni di parità, dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale e culturale e in ogni altro settore della vita pubblica", mentre il comma 2 contiene specificamente un elenco di atti discriminatori. Il successivo art. 44, ampiamente rimodellato da norme successive e oggi sostanzialmente rifluito nel [D.Lgs. n. 150 del 2011, art. 28](#) (con significative aggiunte e modifiche), già prevedeva nel suo testo originario la possibilità di "ricorrere all'autorità giudiziaria ordinaria per domandare la cessazione del comportamento pregiudizievole e la rimozione degli effetti della discriminazione".

Il [D.Lgs. n. 215 del 2003](#), attuativo della [direttiva 2000/43/CE](#), prevede, all'art. 2, una distinzione tra la

discriminazione diretta e quella indiretta, fa salvo il disposto del [D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 43](#), commi 1 e 2, e stabilisce, al comma 3, che sono considerate "come discriminazioni, ai sensi del comma 1, anche le molestie ovvero quei comportamenti indesiderati, posti in essere per motivi di razza o di origine etnica, aventi lo scopo o l'effetto di violare la dignità di una persona e di creare un clima intimidatorio, ostile, degradante, umiliante od offensivo". Il D.Lgs. n. 215, art. 4 prevede, inoltre, che i giudizi civili avverso gli atti e i comportamenti discriminatori siano regolati dal [D.Lgs. n. 150 del 2011, art. 28](#) mentre il successivo art. 5 riconosce, in favore delle associazioni ed enti "inseriti in un apposito elenco approvato con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali e del Ministro per le pari opportunità ed individuati sulla base delle finalità programmatiche e della continuità dell'azione", la possibilità di agire nei casi discriminazione collettiva, "qualora non siano individuabili in modo diretto e immediato le persone lese dalla discriminazione".

Si deve invece al [D.Lgs. n. 150 del 2011, art. 28](#), comma 4, la specifica previsione in base alla quale, se il ricorrente "fornisce elementi di fatto, desunti anche da dati di carattere statistico, dai quali si può presumere l'esistenza di atti, patti o comportamenti discriminatori, spetta al convenuto l'onere di provare l'insussistenza della discriminazione". Norma, questa, che, nel riconoscere una forte valenza presuntiva agli elementi ivi indicati, realizza nei giudizi in questione un'agevolazione probatoria in favore dell'attore, mediante lo strumento di una parziale inversione dell'onere della prova (così la sentenza 28 marzo 2022, n. 9870).

14.2. Tanto premesso da un punto di vista normativo, il Collegio ricorda che le Sezioni Unite di questa Corte, con l'ordinanza 30 marzo 2011, n. 7186, hanno affermato, in relazione all'azione di cui al T.U. n. 286 del 1998, art. 44 che il legislatore, al fine di garantire parità di trattamento e di vietare ingiustificate discriminazioni per ragioni di razza ed origine etnica, ha configurato una posizione di diritto soggettivo assoluto a presidio di un'area di libertà e potenzialità del soggetto, possibile vittima delle discriminazioni, rispetto a qualsiasi tipo di violazione posta in essere sia da privati che dalla P.A., senza che assuma rilievo, a tal fine, che la condotta lesiva sia stata attuata nell'ambito di procedimenti per il riconoscimento, da parte della P.A., di utilità rispetto a cui il privato fruisca di posizioni di interesse legittimo (si trattava, in quel caso, di un giudizio promosso per contrastare la decisione dell'amministrazione datrice di lavoro di escludere dalle procedure di stabilizzazione alcuni lavoratori extracomunitari perché privi del requisito della cittadinanza italiana).

Che il diritto a non essere discriminati si configuri come un diritto soggettivo assoluto era stato, peraltro, già affermato dalle medesime Sezioni Unite nella precedente ordinanza 15 febbraio 2011, n. 3670 (nella nota vicenda di illegittima revoca del c.d. bonus bebè disposto da un Comune che l'aveva in origine concesso solo alle famiglie con almeno un genitore italiano).

Deve poi essere menzionata, a ulteriore dimostrazione del necessario rigore ermeneutico riservato dalle Sezioni Unite di questa Corte al fenomeno delle discriminazioni, la sentenza 20 aprile 2016, n. 7951, la quale, enunciando il principio di diritto nell'interesse della legge, ha stabilito che la P.A. che inserisca nel bando di selezione dei volontari per i progetti del servizio civile nazionale il requisito della cittadinanza italiana pone in essere una discriminazione diretta per ragioni di nazionalità ai danni del cittadino straniero regolarmente residente in Italia, che può pertanto esercitare l'azione antidiscriminatoria di cui al [D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 44](#).

Analogamente, va rammentata la recente ordinanza 1 febbraio 2022, n. 3057, con la quale le Sezioni Unite hanno affermato che l'azione promossa contro un atto di una federazione sportiva che produce una discriminazione per motivi di nazionalità in relazione al tesseramento degli atleti, esula dalla giurisdizione amministrativa in ordine alle controversie aventi ad oggetto l'impugnativa di atti delle federazioni sportive, che si configurano come decisioni amministrative aventi rilevanza per l'ordinamento statale, ma rientra nella giurisdizione del giudice ordinario, ai sensi del [D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 44](#) e del [D.Lgs. n. 150 del 2011, art. 28](#) essendo finalizzata alla tutela di un diritto soggettivo della persona, qualificabile come diritto assoluto.

14.3. Alla luce di quest'ampia premessa, necessaria al fine di inquadrare la specifica questione oggi in esame in un contesto più ampio, la Corte ritiene che i due motivi di ricorso in esame siano del tutto privi di fondamento.

Il punto centrale delle censure ivi contenute riguarda l'uso del termine "clandestini" compiuto nei manifesti per cui è causa e la risposta data dalla Corte d'appello.

Occorre innanzitutto ricordare che la Corte milanese ha correttamente posto in luce come il termine di cui sopra fosse stato riferito a persone straniere che avevano presentato allo Stato italiano domanda di protezione internazionale. Osserva, in proposito, il Collegio che, in base a quanto previsto dal [D.Lgs. 18 agosto 2015, n. 142, art. 1](#), commi 2 e 3, del le misure di accoglienza devono applicarsi fin dal momento della manifestazione della volontà di chiedere la protezione internazionale, e che la presentazione di tale domanda implica il rilascio di un apposito permesso di soggiorno (per richiedenti asilo) che consente di svolgere anche attività lavorativa. In particolare, il citato [D.Lgs. n. 142 del 2015](#), anch'esso attuativo di una direttiva dell'Unione Europea, prevede all'art. 4, comma 1, che al richiedente venga rilasciato un permesso di soggiorno valido per sei mesi e rinnovabile fino alla decisione della domanda, permesso che costituisce documento di riconoscimento. Il successivo art. 22 del D.Lgs. n. 142 cit. dispone che il permesso ora descritto "consente di svolgere attività lavorativa, trascorsi sessanta giorni dalla presentazione della domanda, se il procedimento di esame della domanda non è concluso ed il ritardo non può essere attribuito al richiedente".

Coloro che "temono a ragione di essere perseguitati" e che correrebbero il rischio di essere sottoposti a trattamenti contrari all'[art. 3](#) della CEDU, in ossequio al c.d. principio di non refoulement (principio consolidato di diritto internazionale consuetudinario), non possono essere respinti alle frontiere (cfr. art. 31, 32 e 33 della Convenzione di Ginevra, [art. 18 TFUE](#), [art. 18 Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea](#)). Gli stranieri che fanno ingresso nel territorio dello stato italiano, perchè temono a ragione di essere perseguitati o perchè corrono il rischio effettivo, in caso di rientro nel paese d'origine, di subire un "grave danno", non possono, pertanto, e a nessun titolo, considerarsi irregolari e non sono, dunque, "clandestini".

E' quindi corretta l'affermazione della Corte di merito là dove ha escluso che il termine "clandestini" fosse in concreto riferibile ai 32 cittadini di Paesi terzi richiedenti asilo ai quali si rivolgeva il manifesto ritenuto discriminatorio, non essendo nei loro confronti raffigurabile una situazione come quella del [D.Lgs. n. 286 del 1998, art. 10-bis](#) che prevede il reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato.

La Corte d'appello, poi, con una ricostruzione e valutazione dei fatti che costituisce un giudizio di merito insindacabile in questa sede - anche perchè argomentato in modo ineccepibile - ha aggiunto che, al di là dell'illegittimità nell'uso del termine, quell'uso andava inquadrato nel contesto complessivo dei manifesti in questione, i quali presentavano i 32 richiedenti asilo come "usurpatori, per vitto, alloggio e non precisati vizi, di risorse economiche ai danni degli abitanti del Comune", costringendo questi ultimi a subire la c.d. invasione, con conseguente incremento delle tasse e riduzione delle pensioni.

Giova ricordare, al riguardo, che il suindicato [D.Lgs. n. 215 del 2003, art. 2](#) definisce come discriminazione indiretta la situazione nella quale "una disposizione, un criterio, una prassi, un atto, un patto o un comportamento apparentemente neutri possono mettere le persone di una determinata razza od origine etnica in una posizione di particolare svantaggio rispetto ad altre persone"; e aggiunge nel comma 3, a mò di norma di chiusura, che sono considerate "come discriminazioni, ai sensi del comma 1, anche le molestie ovvero quei comportamenti indesiderati, posti in essere per motivi di razza o di origine etnica, aventi lo scopo o l'effetto di violare la dignità di una persona e di creare un clima intimidatorio, ostile, degradante, umiliante od offensivo".

Con riferimento a tale aspetto, la recente ordinanza 26 maggio 2023, n. 14836, di questa Corte ha

chiarito che la molestia per ragioni di razza o di etnia, equiparata alle ipotesi di discriminazione diretta e indiretta tutelata dal [D.Lgs. n. 215 del 2003, art. 2](#), comma 3, è integrata da qualsiasi comportamento che sia lesivo della dignità della persona e sia potenzialmente idoneo a creare o incrementare un clima intimidatorio, ostile, degradante, umiliante e offensivo nei confronti della predetta etnia, e che si ha discriminazione anche nel caso in cui vi sia l'associazione di tale etnia a comportamenti delittuosi.

Ne consegue che appare del tutto conforme a diritto la decisione impugnata anche là dove, leggendo il riferimento al termine "clandestini" nello specifico e più ampio contesto nel quale era stato utilizzato, ha ritenuto di individuare in tale uso un comportamento discriminatorio, in quanto volto a creare un clima intimidatorio, ostile, degradante, umiliante od offensivo nei confronti dei 32 richiedenti asilo.

Si tratta, cioè, di una discriminazione indiretta determinata da ragioni di razza e di origine etnica. E tanto va affermato a prescindere dalla concreta possibilità di qualificare la fattispecie in esame in termini di discriminazione diretta, alla luce di quanto la Corte di giustizia UE ha ripetutamente chiarito sostenendo che, laddove una condotta svantaggiosa sia fondata (anche, ma non solo) su stereotipi o pregiudizi connessi al fattore protetto, come nel caso in esame, ci si trovi al cospetto di una discriminazione diretta (sentenza 16 luglio 2015, *Chez*, C-83/14, p. 82).

E' fermo convincimento di questa Corte, poi, che un termine come quello di cui si discute ("clandestini") abbia assunto concretamente, nell'utilizzo corrente, un contenuto spregiativo e una valenza fortemente negativa; ciò non significa che esso non possa venire utilizzato nella sua originaria accezione strettamente lessicale, ma che il contesto della struttura sociale in cui esso si cala esige comunque, da parte di chi lo evoca, un'estrema attenzione. Se è vero, infatti, che uno dei valori fondanti della Costituzione repubblicana è quello della pari dignità delle persone, è anche vero che il termine di cui si discute può facilmente prestarsi (e indurre), specie se inserito in un contesto verbale come quello del manifesto in questione, ad abusi i quali, creando un clima intimidatorio, ostile, degradante, umiliante od offensivo, si risolvono appunto in un comportamento discriminatorio.

La formula usata dal [D.Lgs. n. 215 del 2003, art. 2](#) volutamente ampia, ha come obiettivo proprio quello di fornire al giudice uno strumento per punire comportamenti che non possono essere tutti esattamente indicati a priori; per cui l'elenco di cui al [D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 43](#), comma 2, è da intendere come integrato dalla norma più recente, grazie alla prudente interpretazione del giudice di merito.

Non giova alle parti ricorrenti, inoltre, il richiamo alla valenza asseritamente solo politica del messaggio veicolato dal manifesto in questione, il quale avrebbe l'unico obiettivo di manifestare un dissenso rispetto a scelte compiute dagli allora Presidente del Consiglio e Ministro dell'interno. Non è questo il luogo, ovviamente, per richiamare la cospicua giurisprudenza di questa Corte relativa ai confini entro i quali deve mantenersi la critica politica; qui giova solo ricordare che non è comunque consentito, in nome del diritto a manifestare una posizione di legittimo dissenso, agire con un comportamento discriminatorio assunto, tra l'altro, nei confronti di soggetti assai di frequente neppure consapevoli dei loro diritti e, perciò, in una posizione obiettiva di debolezza (e non sembra casuale la circostanza che nessuno di loro, nel caso in esame, abbia agito a tutela del proprio diritto).

La Corte, infine, non può esimersi dal rilevare come sia totalmente priva di fondamento l'affermazione - contenuta specialmente nel secondo motivo del ricorso della Lega Nord per l'indipendenza della Padania - secondo cui per aversi un comportamento discriminatorio occorre che esso abbia come scopo quello di compromettere il godimento o l'esercizio dei diritti fondamentali. Tale affermazione contrasta in modo evidente con la lettera della legge, la quale ha voluto riconoscere carattere di illiceità a quei comportamenti caratterizzati tutti dal comune denominatore della creazione di un contesto in vario modo ostile, anche a prescindere dall'accertamento della lesione di un diritto fondamentale.

15. La Corte deve procedere, a questo punto, ad esaminare il quarto motivo del ricorso della Lega Nord-

Lega Lombarda e il quinto motivo del ricorso della Lega Nord per l'indipendenza della Padania, aventi entrambi ad oggetto la legittimazione attiva delle associazioni ricorrenti e il problema della prova del danno.

15.1. I motivi sono entrambi infondati.

Come si è detto in precedenza ricostruendo il quadro normativo di riferimento, discendono da specifiche (e innovative) disposizioni di legge sia la legittimazione, in capo alle associazioni di cui al [D.Lgs. n. 215 del 2003, art. 5](#) ad agire a tutela dei diritti lesi da atti discriminatori, sia la previsione della risarcibilità anche del danno non patrimoniale e della parziale inversione dell'onere della prova in presenza di elementi che consentano di presumere l'esistenza di atti o comportamenti discriminatori ([D.Lgs. n. 150 del 2011, art. 28](#), commi 4 e 5).

La Corte d'appello ha illustrato, con argomentazioni corrette e prive di vizi logici, le ragioni per cui ha ritenuto dimostrata l'esistenza di un danno; ha richiamato, a sostegno della decisione, anche la sentenza 8 maggio 2017, n. 11165, di questa Corte, evidenziando che nel caso specifico si trattava di una discriminazione collettiva e che perciò le associazioni erano legittimate ad agire anche per il danno non patrimoniale, non essendo state individuate le persone oggetto del manifesto di protesta (in tal senso v. anche la successiva sentenza 8 novembre 2021, n. 32388).

Deve anche essere rilevato, in proposito, che "nella materia della tutela contro le discriminazioni collettive, la legittimazione ad agire in capo ad un soggetto collettivo non rappresenta un'eccezione ma una regola funzionale all'esigenza di apprestare tutela, attraverso un rimedio di natura inibitoria, ad una serie indeterminata di soggetti per contrastare il rischio di una lesione avente natura diffusiva e che perciò deve essere, per quanto possibile, prevenuta o circoscritta nella propria portata offensiva" (così la sentenza 7 novembre 2019, n. 28745).

A fronte di questa ricostruzione si infrangono i motivi qui in discussione; e la Corte ritiene di dover espressamente rilevare la manifesta infondatezza della considerazione, contenuta nel ricorso della Lega Nord per l'indipendenza della Padania, secondo cui la legittimazione attiva in capo alle associazioni portatrici dell'interesse ad agire sarebbe limitata alla fase inibitoria, senza potersi estendere alla successiva fase risarcitoria. Si tratta di un rilievo palesemente eccentrico, che non trova alcun riscontro nella lettera della legge - il cui testo dimostra l'esatto contrario - e che, se fosse esatto, finirebbe con lo svuotare di contenuto la stessa previsione legislativa.

16. Rimangono da esaminare, infine, il quinto motivo del ricorso della Lega Nord-Lega Lombarda e il quarto motivo del ricorso della Lega Nord per l'indipendenza della Padania, da trattare congiuntamente siccome aventi entrambi ad oggetto il preteso bilanciamento dei valori costituzionali sotteso alla vicenda in esame.

I motivi qui in esame sottolineano, come si è detto, l'importanza di coordinare la tutela dei diritti degli stranieri ed immigrati con i principi costituzionali della libertà di manifestazione del pensiero ([art. 21 Cost.](#)) e della libertà dei cittadini di associarsi liberamente in partiti politici ([art. 49 Cost.](#)).

16.1. I motivi sono entrambi privi di fondamento.

Il problema del bilanciamento tra valori entrambi di rilevanza costituzionale è un problema complesso, che esigerebbe una trattazione ben più ampia e articolata di quella della presente sentenza, alla luce anche delle numerose sentenze della Corte costituzionale che hanno affrontato la questione nelle diverse discipline (si possono indicare, a mero titolo di esempio, la sentenza n. 162 del 2016, a proposito della negoziazione assistita nelle cause di risarcimento del danno da circolazione di veicoli e natanti, e la sentenza n. 210 del 2015, sui limiti alla libertà d'iniziativa economica nel quadro di un bilanciamento con altri interessi costituzionalmente rilevanti).

Osserva il Collegio che la sentenza impugnata ha esaminato funditus la questione e, con una motivazione caratterizzata da correttezza ed equilibrio, ha evidenziato come la tutela contro gli atti

discriminatori si basi "sui principi fondamentali della Costituzione in tema di diritti inviolabili della persona", cioè sui principi di pari dignità e di uguaglianza davanti alla legge, che trovano riscontro nell'[art. 14](#) della CEDU sul divieto di discriminazione. Ed ha aggiunto che l'esercizio della libertà di espressione politica "deve essere necessariamente bilanciata con il rispetto e la tutela della dignità delle persone".

Tali argomentazioni meritano integrale conferma.

La Corte EDU (Gunduz c. Turchia, ric. n. 35071/97, 4 dicembre 2003, pp. 40-41), chiamata a pronunciarsi su espressioni concrete di incitamento all'odio, ha affermato come "la tolleranza e il rispetto per la uguale dignità di tutti gli esseri umani costituisce il fondamento di una società democratica e pluralista. In considerazione di ciò, può essere necessario come questione di principio in determinate società democratiche sanzionare o anche precludere ogni forma di espressione che diffonda, istighi, promuova o giustifichi il livore basato sull'intolleranza".

Fermo restando che il bilanciamento tra valori di rilevanza costituzionale è affidato alla concreta valutazione del giudice di merito, il Collegio osserva che nel caso di specie tale bilanciamento è stato correttamente compiuto. Il diritto alla libera manifestazione del pensiero, cui si accompagna quello ad organizzarsi in partiti politici, difatti, non può essere ritenuto equivalente, o addirittura prevalente, sul fondamentale principio del rispetto della dignità personale degli individui.

Nel caso specifico, infatti, è palese che il diritto, indiscutibile, a manifestare il dissenso in relazione ad una certa gestione del fenomeno dei richiedenti asilo si sarebbe potuto svolgere, correttamente, omettendo quelle considerazioni, evidenziate giustamente dalla Corte d'appello, che hanno creato intorno ai 32 cittadini extracomunitari un clima di umiliazione e di ostilità. Ed è chiaro che il diritto alla libera manifestazione del pensiero, se realizzato con modalità intolleranti, come nel caso di specie, deve essere considerato recessivo rispetto al diritto dei singoli al rispetto della propria dignità personale.

17. I ricorsi, in conclusione, sono entrambi rigettati.

A tale esito segue la condanna dei ricorrenti alla rifusione delle spese del giudizio di cassazione, liquidate ai sensi del [D.M. 10 marzo 2014, n. 55](#), da distrarre in favore degli avvocati Alberto Guariso e Livio Neri che si sono dichiarati antistatari.

Sussistono inoltre le condizioni di cui al [D.P.R. n. 115 del 2002, art. 13](#), comma 1 quater, per il versamento, da parte di ciascuno dei ricorrenti, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello versato per il ricorso, se dovuto.

P.Q.M.

La Corte rigetta entrambi i ricorsi e condanna i ricorrenti in solido al pagamento delle spese del giudizio di cassazione, liquidate per ciascun controricorso in complessivi Euro 3.300, di cui Euro 200 per esborsi, oltre spese generali ed accessori come per legge, da distrarre in favore degli avvocati Alberto Guariso e Livio Neri che si sono dichiarati antistatari.

Ai sensi del [D.P.R. n. 115 del 2002, art. 13](#), comma 1 quater, dà atto della sussistenza delle condizioni per il versamento, da parte di ciascun ricorrente, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello versato per il ricorso, se dovuto.

Conclusione

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio della Sezione Terza Civile, il 22 maggio 2023.

Depositato in Cancelleria il 16 agosto 2023

Cons. Stato, Sez. I, Parere, 27/06/2024, n. 827*FORZE ARMATE › Procedimento e provvedimento disciplinari*

In tema di libertà di espressione delle opinioni personali, più stringenti limiti, anche in punto di espressione di tali opinioni, possano essere imposti ai militari in servizio e ad alcune categorie di pubblici funzionari (arg. ex art. 98, terzo comma, Cost.) sulla scorta dei confini individuati dalla giurisprudenza costituzionale nella tutela della esistenza, della integrità, della unità, della indipendenza, della pace e della difesa militare e civile dello Stato ovvero del prestigio del Governo, dell'ordine giudiziario e delle forze armate. (Esprime il parere che il ricorso debba essere respinto.)

Fonti:

Massima redazionale, 2024

Cons. Stato, Sez. I, Parere, (data ud. 19/06/2024) 27/06/2024, n. 827**FORZE ARMATE** › *Procedimento e provvedimento disciplinari***Intestazione**

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
Consiglio di Stato
Sezione Prima
Adunanza di Sezione del 19 giugno 2024

NUMERO AFFARE 00739/2022

OGGETTO:

Ministero della difesa.

Ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, con istanza di sospensiva, proposto, ex art.11 del D.P.R. n. 1199 del 1971, dal maresciallo -OMISSIS- contro il Ministero della difesa, per l'annullamento del decreto MD GMIL REG-OMISSIS- del -OMISSIS- con il quale è stata disposta la sospensione disciplinare dall'impiego per la durata di dodici mesi, ai sensi degli articoli 885, 1137, lettera a), 1379, comma 1, c.m.

LA SEZIONE

Visto il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica datato -OMISSIS-;

Vista la relazione ministeriale trasmessa con nota MD GMIL REG-OMISSIS- del -OMISSIS- con la quale è stato richiesto il parere del Consiglio di Stato sull'affare consultivo in oggetto;

Visto il parere interlocutorio n.1250 del 12 luglio 2022, reso nell'adunanza del 6 luglio 2022;

Vista la relazione ministeriale trasmessa -OMISSIS- del -OMISSIS-;

Vista la relazione ministeriale trasmessa con nota MD -OMISSIS- del -OMISSIS-;

Visto il parere interlocutorio n.69 del 18 gennaio 2023, reso nell'adunanza del 11 gennaio 2023;

Visto il parere interlocutorio n.536 del 27 marzo 2023, reso nell'adunanza del 22 marzo 2023;

Vista la nota presidenziale del 30 ottobre 2023;

Esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Giuseppe Rizzo.

Svolgimento del processo - Motivi della decisione

1. L'oggetto della controversia è costituito dal decreto a firma del direttore generale della direzione generale per il personale militare MD GMIL REG-OMISSIS- del -OMISSIS- con il quale è stata disposta - a carico del maresciallo dell'Esercito italiano -OMISSIS- - la sospensione disciplinare dall'impiego per la durata di mesi dodici (con corresponsione, per tale periodo, degli assegni a carattere fisso e continuativo nella misura della metà e computo del suddetto periodo, ai fini pensionistici, nella misura della metà e relativa detrazione dell'anzianità), ai sensi degli articoli 885, 1137, lettera a), e 1379, comma 1, c.m.

2. Alla stregua della documentazione acquisita al fascicolo d'ufficio e delle circostanze di fatto riportate

negli scritti difensivi e non specificamente contestate dalle rispettive controparti, emerge quanto segue:

a) l'interessato (all'epoca dei fatti caporal maggiore e successivamente passato nei ranghi dei sottufficiali come maresciallo in servizio presso il secondo reggimento alpini con sede a -OMISSIS-), nella qualità di presidente di "-OMISSIS-", ha pubblicato sul sito internet della prefata associazione e sulla piattaforma youtube (rispettivamente in data -OMISSIS-, -OMISSIS- e -OMISSIS-), tre messaggi video a mezzo dei quali: i) con voce contraffatta e maschera "anonymus", ha qualificato i comandanti ai vari livelli come "pieni di ipocrisia e iniquità", insensibili ai disagi ed alle problematiche rappresentate dal personale dipendente, nonché autori di vessazioni, minacce, violenze fisiche e psicologiche, perpetrate "nell'omertà della stessa linea di comando", riconoscendo la paternità dei video in sede di successivo colloquio con il proprio comandante di corpo; ii) è comparso in uniforme qualificandosi come presidente dell'associazione per denunciare il verificarsi di comportamenti mobbizzanti, vessatori, ingiuriosi e minacciosi asseritamente subiti da numerosi militari con l'omertà della linea di comando; iii) è apparso come soggetto narrante in forma di caricatura animata, unitamente alle caricature del capo di stato maggiore e del ministro della difesa pro tempore, formulando gli auguri per il nuovo anno ed appellandosi ai vertici militari affinché dessero ascolto al proprio personale;

b) il comandante di corpo ha segnalato i fatti alla Procura militare della Repubblica presso il Tribunale militare di -OMISSIS- ed il comandante delle truppe alpine, con lettera MD -OMISSIS- dell'-OMISSIS-, ha disposto l'apertura di un'inchiesta sommaria per l'accertamento della veridicità dei contenuti dei video realizzati dall'interessato e, se del caso, per adottare misure correttive di carattere organizzativo o tecnico necessarie a prevenire il verificarsi di episodi come quelli denunciati e per individuare eventuali responsabilità: l'inchiesta si è conclusa con relazione -OMISSIS- che ha evidenziato l'infondatezza delle accuse mosse dall'interessato all'operato dei comandanti;

c) prima della conclusione dell'inchiesta sommaria disposta dal comandante delle truppe alpine ed in concomitanza dell'emergenza per il contenimento della pandemia Covid-19, l'interessato ha pubblicato, con le stesse modalità utilizzate per i precedenti, un quarto video nel quale ha affermato che era stata presentata una proposta di legge mirata a garantire l'impunità ai vertici ed ai comandanti "rei di aver causato il contagio al loro personale" come conseguenza "di ordini coscientemente errati", i quali avrebbero così potuto "liberamente e seriamente emanare ordini in violazione delle norme di prevenzione dei contagi e provocare con tale razionale comportamento il contagio al proprio personale dipendente senza pagarne le conseguenze"; il comandante di corpo ha provveduto a segnalare anche tale evento alla competente Procura militare;

d) con provvedimento prot. n. -OMISSIS- del -OMISSIS-, è stata avviata una inchiesta formale nei confronti dell'interessato, con analitica contestazione degli addebiti riconducibili alla divulgazione dei messaggi contenenti affermazioni screditanti la figura dei comandanti ad ogni livello attraverso l'uso dello strumento informatico;

e) l'interessato ha presentato diverse memorie difensive evidenziando: i) che l'aver indossato l'uniforme durante le riprese video era stato già oggetto di precedente procedimento disciplinare di corpo conclusosi senza sanzioni, circostanza questa che aveva rafforzato in lui il convincimento della liceità di tale condotta; ii) che i fatti narrati nei video rientrano nel legittimo diritto di critica, satira e libertà di espressione, e rappresentano altresì situazioni realmente esistenti nell'ambito delle forze armate; iii) la genericità o indeterminatezza degli addebiti contestati; iv) l'erroneità e l'irregolarità dell'inchiesta sommaria;

f) in sede di audizione del -OMISSIS-, dinanzi ad esplicita richiesta della commissione, il ricorrente non ha fornito i nominativi dei militari iscritti all'associazione che a suo dire avevano denunciato gli abusi, sostenendo ragioni di riservatezza e di tutela e riservandosi di comunicare i dati richiesti dopo l'autorizzazione da parte degli interessati (l'interessato, successivamente, ha sostenuto che solo uno

degli iscritti ad "-OMISSIS-" aveva autorizzato la divulgazione del proprio nominativo);

g) in data -OMISSIS-, il comandante delle truppe alpine (preso atto delle risultanze della relazione finale dell'ufficiale inquirente del -OMISSIS- che ha ritenuto pienamente fondati gli addebiti contestati e le memorie difensive non idonee a scagionare l'inquisito) ha disposto il deferimento dell'interessato al giudizio di commissione di disciplina, considerando la condotta posta in essere prova di scarsa considerazione delle regole e lesiva del rapporto di fiducia con l'istituzione militare;

h) in data -OMISSIS-, l'organo collegiale giudicante, dopo aver esaminato una ulteriore memoria difensiva, ha ritenuto l'interessato non meritevole di conservare il grado;

i) la direzione per il personale, con decreto MD GMIL REG-OMISSIS- del -OMISSIS- ha considerato che la condotta in esame, pure nella sua indubbia gravità, non appariva di entità tale da giustificare un provvedimento di cessazione dal servizio permanente e di risoluzione del rapporto di impiego e, tenendo conto dei criteri fissati dall'art.1355 c.m., ha disposto una sospensione disciplinare dall'impiego per la durata di dodici mesi.

3. L'interessato ha proposto ricorso straordinario datato -OMISSIS-, articolando cinque motivi (estesi da pagina 9 a pagina 29 del gravame).

3.1. Con il primo motivo di ricorso (esteso da pagina 9 a pagina 13) "Violazione di legge - motivazione apparente - illogicità manifesta", si ritiene illegittimo il decreto impugnato nella parte in cui è stato sostenuto che il comportamento del ricorrente è consistito in "affermazioni denigratorie assolutamente generiche e prive del benché minimo riscontro fattuale". Secondo il ragionamento dell'interessato, una tale motivazione è illogica in quanto da un lato le affermazioni generiche non possono avere carattere denigratorio, richiedendosi necessariamente la specificità dei fatti riferiti, d'altro canto perché le vessazioni e gli abusi presenti nel mondo militare sono di dominio pubblico (ha sostenuto che, dall'inizio del 2021, n.26 militari si sono suicidati, e che tali tragedie sono in diretta relazione con la qualità specifica del lavoro in ambito militare, ove la disciplina rigorosa ed il rapporto gerarchico incidono più pesantemente sul piano psicologico).

3.2. Con il secondo motivo (da pagina 13 a pagina 19) "Violazione di legge - violazione dell'art.21 Cost. - illogicità manifesta", si sostiene l'illegittimità del decreto impugnato laddove si è affermato che "l'amplificazione di messaggi, non suffragati da alcun riscontro fattuale e con terminologia di forte impatto, può potenzialmente provocare disfunzioni nel funzionamento delle FF.AA. e dare di esse, verso l'esterno, un'immagine non unitaria, nelle quali i vertici dell'organizzazione perseguono fini di carriera e personali al posto di quelli istituzionali. Il tutto aggravato dal fatto che la Difesa già da tempo sta sensibilizzando il personale sull'uso responsabile e consapevole del social network".

Secondo l'interessato, le proprie esternazioni, peraltro dirette al miglioramento della vita militare in relazione a fatti di pubblico dominio, devono essere ricondotte nel legittimo esercizio del diritto di critica consentito anche ai militari senza alcuna limitazione in applicazione dell'art. 21 Cost., conformemente a quanto affermato dalla Corte di cassazione nell'ambito del diritto/dovere di ciascun militare di denunciare fatti che non risultano in linea con i doveri posti a carico dei soggetti che rappresentano i pubblici poteri. L'interessato deduce, altresì, la mancanza di motivazione, evidenziando che il riferimento operato dall'inquirente alla infondatezza dei fatti denunciati, quali emersi a seguito di accertamento disposto dal comando truppe alpine, non trova riscontro nel fascicolo del procedimento disciplinare, ove non v'è traccia di alcun accertamento.

3.3. Con il terzo motivo (da pagina 20 a pagina 22) "Violazione di legge - violazione del divieto del ne bis in idem - legittimo affidamento - eccezione di giudicato" si evidenzia l'ingiustizia dell'addebito relativo al fatto che il ricorrente, nella registrazione dei video, si è qualificato come militare ed ha indossato l'uniforme, in quanto in un precedente procedimento era già stata ritenuta l'irrilevanza ai fini disciplinari di tale comportamento.

3.4. Con il quarto motivo (da pagina 22 a pagina 27) "Violazione di legge - difetto di motivazione ed indeterminazione dei capi di incolpazione" si sostiene: i) che la pubblicazione dei video sul sito internet di "-OMISSIS-" e sulla piattaforma YouTube non hanno né potevano avere portata diffamatoria, in quanto esercizio della libertà di espressione e del diritto di critica e di satira; ii) che nei video di che trattasi non vi è nessun riferimento alla riconducibilità dei suicidi al cattivo operato dei comandanti; iii) che l'interessato ha voluto solamente rendere pubblica la mancata attenzione da parte dei superiori gerarchici sulla gravità delle precarie condizioni lavorative in cui versano molti militari, in piena coerenza con il ruolo di presidente di "-OMISSIS-"; iv) che l'utilizzo di epiteti forti non ha portato diffamatoria, in quanto attinente a questioni di interesse pubblico legate a comportamenti omissivi dei superiori gerarchici; v) che, con riferimento alla vicenda del video del -OMISSIS-, relativa al commento di una iniziativa parlamentare in materia di Covid-19, anche un articolo di stampa ha denunciato la mancata tutela della salute dei medici militari operanti nella lotta alla epidemia, nell'alveo del legittimo esercizio del diritto di critica; vi) che le critiche mosse non sono dirette ai singoli comandanti, ma all'istituzione militare nel suo insieme; vii) che i capi di incolpazione sono indeterminati.

3.5. Con il quinto motivo (esteso da pagina 27 a pagina 29) "Eccesso di potere e violazione di legge ex artt. 1355 e 1357 del D.Lgs. n. 66 del 2010 e Guida tecnica procedure disciplinari Ministero della difesa - eccesso di potere per ingiustizia manifesta ed erronea valutazione dei fatti" si contesta: i) la proporzionalità della sanzione irrogata (sospensione per 12 mesi, decurtazione della metà dello stipendio e dell'anzianità pensionistica) in relazione al curriculum ed alle note caratteristiche del ricorrente; ii) la carenza di motivazione in quanto non sono spiegate le ragioni per le quali è stata inflitta la sospensione nella misura massima, pur in assenza di precedenti disciplinari e in presenza di ottimi precedenti di carriera; iii) il vizio di eccesso di potere per sviamento, avendo l'amministrazione inteso infliggere una sanzione educativa ed esemplare del tutto sganciata dalla gravità dei fatti, dalla personalità e dalla carriera dell'interessato.

4. Nel corso del procedimento:

- a) con nota MD GMIL REG-OMISSIS- del -OMISSIS-, il Ministero competente ha trasmesso la relazione, chiedendo il prescritto parere del Consiglio di Stato sull'affare consultivo;
- b) l'interessato ha prodotto osservazioni in data 12 novembre 2021;
- c) con parere interlocutorio n.1250 del 12 luglio 2022, reso nell'adunanza del 6 luglio 2022, la sezione ha chiesto al Ministero la relazione istruttoria sul merito del gravame, in uno ad ogni pertinente documentazione;
- d) -OMISSIS- del -OMISSIS-, il Ministero ha trasmesso l'ulteriore relazione istruttoria;
- e) l'interessato ha prodotto controdeduzioni alla seconda relazione ministeriale in data 11 novembre 2022;
- f) il Ministero ha trasmesso ulteriore relazione istruttoria con nota MD -OMISSIS- del -OMISSIS-;
- g) con successivo parere interlocutorio n.69 del 18 gennaio 2023, reso nell'adunanza del 11 gennaio 2023, la sezione ha rilevato che le relazioni non recavano la sottoscrizione dell'autorità di governo e ne ha richiesto l'integrazione;
- h) il Ministero della difesa ha provveduto all'invio delle relazioni firmate;
- i) con parere interlocutorio n.536 del 27 marzo 2023, reso nell'adunanza del 22 marzo 2023, la sezione ha evidenziato che il ricorrente era stato destinatario di successivo provvedimento disciplinare di perdita del grado per rimozione annullato dal T.a.r. per il -OMISSIS- con sentenza n.-OMISSIS- e che l'amministrazione aveva proposto appello dinanzi al Consiglio di Stato il quale, con ordinanza n. 300/2023, aveva fissato l'udienza del 18 aprile 2023 per la trattazione del merito; conseguentemente, ha sospeso l'adozione del parere definitivo ritenendo che la decisione del Consiglio di Stato sul predetto appello presentasse, in relazione alla assorbente natura espulsiva della sanzione irrogata ed alle

questioni trattate, profili di pregiudizialità rispetto al ricorso straordinario;

l) con nota MD -OMISSIS- del -OMISSIS-, il Ministero ha comunicato che con sentenza n.-OMISSIS- pubblicata il -OMISSIS-, la seconda sezione del Consiglio di Stato aveva respinto il ricorso pur riconoscendo che il comportamento del sottufficiale non fosse scevro da possibili riflessi disciplinari, sia pure non di gravità tale da giustificare la sanzione irrogata e demandando "alle successive determinazioni dell'amministrazione, in sede di eventuale riesercizio del relativo potere, una sanzione disciplinare di natura non espulsiva, comunque discrezionalmente proporzionabile alla sussistente e già rilevata gravità dei fatti addebitati all'appellato";

m) con nota presidenziale del 30 ottobre 2023, è stato chiesto agli interessati se continui a sussistere l'interesse alla definizione del giudizio, se il ricorso sia stato eventualmente trasposto in sede giurisdizionale, se vi siano state sopravvenienze, nel corso del tempo, ulteriori rispetto a quelle già acquisite, se sussistano connessioni con altri ricorsi pendenti;

n) con foglio del -OMISSIS-, il Ministero referente ha dichiarato la permanenza dell'interesse e la mancanza di elementi impeditivi alla definizione del ricorso, rappresentando che con decreto MD -OMISSIS- del -OMISSIS- - reso ai sensi dell'art.1373 c.m. e in esito al procedimento di riesame attivato dall'interessato - è stata confermata l'irrogazione della sospensione disciplinare dall'impiego per mesi dodici a decorrere dal -OMISSIS-, data successivamente rettificata in -OMISSIS- (giusta provvedimento emesso in data -OMISSIS-);

o) con foglio dell'-OMISSIS-, il Ministero ha trasmesso la memoria, con richiesta di rimessione in termini e rinvio, datata -OMISSIS-, presentata dal nuovo difensore del ricorrente;

p) l'interessato ha fatto pervenire direttamente alla sezione memorie datate -OMISSIS-, unitamente a copia dei verbali delle udienze dell'-OMISSIS- e del -OMISSIS- nell'ambito del procedimento penale n.-OMISSIS- a proprio carico.

5. Nell'adunanza del 19 giugno 2024, l'affare è stato deciso.

6. Il Ministero della difesa ha trasmesso alla segreteria della sezione, con pec in data 19 giugno c.a., alle ore 19,37 i seguenti documenti: i) memoria ricorrente datata -OMISSIS-; ii) sentenza n.-OMISSIS- del -OMISSIS- resa dal Tribunale militare di -OMISSIS- di condanna a 4 mesi di reclusione nei confronti dell'interessato, avverso la quale risulta sia stato interposto appello in data -OMISSIS-.

7. Si prende atto del deposito tardivo, e quindi non esaminabile, effettuato dal Ministero della difesa successivamente alla decisione del presente affare (come risulta dal verbale dell'adunanza che è terminata alle ore 11,30).

8. Il ricorso è infondato e non merita accoglimento.

9. Preliminarmente, la sezione ritiene quanto segue:

a) i motivi nuovi contenuti nella memoria -OMISSIS- (depositata direttamente dall'interessato dinanzi alla sezione e tardivamente trasmessa dal Ministero il 19 giugno alle ore 19,37), peraltro non notificata, sono inammissibili in quanto proposti in spregio alla natura illustrativa della memoria e, comunque, intempestivi (ex plurimis, Cons. Stato, sez. I, parere n.621 del 2024; sez. IV, n.6389 del 2023; n. 2319 del 2020);

b) il deposito diretto di memorie e documenti si pone in violazione dell'[art. 49 del R.D. n. 444 del 1942](#), secondo il quale gli affari sui quali è chiesto parere non possono essere discussi con l'intervento degli interessati o dei loro rappresentanti o consulenti; i memoriali o documenti che gli interessati credono di sottoporre al Consiglio di Stato devono essere rassegnati al Ministero, cui spetta di provvedere; non può tenersi conto di alcun documento non trasmesso dal Ministero; il Consiglio di Stato può chiedere al Ministero le notizie e i documenti che reputi necessari. A tanto consegue la inammissibilità e la inutilizzabilità della su indicata memoria e di ogni altro documento depositato direttamente presso il

Consiglio di Stato in sede consultiva (cfr. Cons. Stato sez. I, parere 10 aprile 2024, n.464; 15 maggio 2023, n.897).

10. Per quanto precede, il thema decidendum non può che essere perimetrato ai soli originari motivi di ricorso straordinario che, come meglio si dirà in prosieguo, risultano destituiti di fondamento.

10.1. Il primo motivo di ricorso, si fonda sull'assunto che l'interessato si è avvalso nei video di affermazioni generiche che non possono avere carattere denigratorio, anche perché le vessazioni e gli abusi presenti nel mondo militare sono di dominio pubblico; da ciò conseguirebbe l'illegittimità del decreto impugnato per motivazione illogica ed insufficiente.

L'assunto non è condivisibile. L'interessato ha qualificato i comandanti ai vari livelli come "pieni di ipocrisia e iniquità", insensibili ai disagi ed alle problematiche rappresentate dal personale dipendente, autori di vessazioni, minacce, violenze fisiche e psicologiche perpetrate "nell'omertà della stessa linea di comando"; ha sostenuto l'omertà della linea di comando indossando l'uniforme; è apparso come soggetto narrante in forma di caricatura animata, unitamente alle caricature del Capo di stato maggiore e del Ministro della difesa pro tempore; ha dichiarato che era stata presentata una proposta di una legge mirata a garantire l'impunità ai vertici ed ai comandanti "rei di aver causato il contagio al loro personale" come conseguenza "di ordini coscientemente errati", i quali avrebbero così potuto "liberamente e seriamente emanare ordini in violazione delle norme di prevenzione dei contagi e provocare con tale razionale comportamento il contagio al proprio personale dipendente senza pagarne le conseguenze".

Non v'è chi non veda che quanto sostenuto dall'interessato nei video di che trattasi non è assolutamente generico e si pone, piuttosto, come una puntuale attribuzione di colpe e responsabilità in capo ai vertici militari, con l'aggravante della modalità utilizzata sia per la rappresentazione dei fatti (maschera di anonymus, voce contraffatta, uso dell'uniforme, utilizzo delle caricature animate anche per rappresentare il capo di stato maggiore ed il ministro pro tempore), sia per la diffusione dei messaggi a mezzo internet.

Nel caso di specie non è ravvisabile nessuna indeterminatezza nella contestazione degli addebiti, in quanto l'amministrazione ha precisato in modo puntuale i fatti, specificando le ragioni per cui sono stati ritenuti gravi e lesivi per l'immagine delle forze armate ed ha garantito la partecipazione dell'interessato a tutte le fasi del procedimento disciplinare, tant'è che lo stesso ha depositato diverse memorie difensive e copiosa documentazione.

Durante tutto il procedimento disciplinare, nonostante le ulteriori e diverse inchieste instaurate a carico dell'interessato, l'amministrazione ha circoscritto l'oggetto del giudizio senza prendere in considerazione circostanze diverse da quelle oggetto di formale contestazione, garantendo il rispetto del principio di necessaria corrispondenza tra contestazione e sanzione.

8.2. Il secondo motivo è privo di pregio in quanto le esternazioni del ricorrente non possono essere in alcun modo ricondotte al corretto esercizio del diritto di critica in applicazione dell'[art.21](#) Cost.

8.2.1. Tale diritto fondamentale - riconosciuto espressamente in favore del personale militare dall'art. 1472 c.m. ed il cui esercizio di per se solo non può mai dare luogo a sanzioni disciplinari ex artt. 1465 e 1466 c.m. - trova un proprio limite intrinseco (oltre quelli esplicitati dai menzionati artt. 1465 e 1472 c.m.), nella necessità che le espressioni usate, in relazione al costume sociale ed alle modalità comunicative normalmente usate, non solo non integrino una lesione penalmente rilevante di altre posizioni giuridiche, ma - nei contesti sociali per i quali vige una disciplina comportamentale più rigorosa, quali quelli assoggettati ad un regolamento di disciplina come avviene per i corpi militari - siano continenti, ovvero esternate con modalità tali da non travalicare i principi di correttezza stabiliti dalla normativa in materia disciplinare.

Non può infatti ammettersi che la finalità di critica costituisca causa di giustificazione di ogni tipo di

infrazione alle regole di comportamento da applicarsi nell'ambito particolare considerato.

Il diritto di critica da parte degli appartenenti alle Forze armate deve improntarsi ad una continenza particolarmente rigorosa del linguaggio e dei toni e deve essere evitata nel suo esercizio ogni esplicita o implicita commistione fra il pensiero espresso ed il ruolo ricoperto.

8.2.2. Tali conclusioni sono coerenti con i principi elaborati dalla giurisprudenza che ha maggiormente approfondito la questione:

a) in tema di libertà di espressione delle opinioni personali, non c'è dubbio che "più stringenti limiti, anche in punto di espressione di tali opinioni, possano essere imposti ai militari in servizio e ad alcune categorie di pubblici funzionari (arg. ex [art. 98](#), terzo comma, Cost.)" sulla scorta dei confini individuati dalla giurisprudenza costituzionale nella "tutela della esistenza, della integrità, della unità, della indipendenza, della pace e della difesa militare e civile dello Stato" (sentenza n. 25 del 1965) ovvero del prestigio del Governo, dell'ordine giudiziario e delle forze armate (sentenza n. 20 del 1974) (cfr. [Cons. Stato, sez. II, 6 giugno 2023, n. 5566](#));

b) occorre considerare che "le forze armate sono regolate da un complesso di norme e principi (che gli appartenenti si obbligano ad osservare) i quali, in virtù di pubblici interessi ed in quanto rivolti a soggetti cui si chiede una disciplina "speciale", possono trovare del tutto legittimamente un'applicazione in senso compressivo di alcuni profili di libertà comportamentale" ([Cons. Stato, sez. IV, 7 aprile 2014, n.1609](#)) e sono sottoposte ai doveri di contegno che incombono sui militari ai sensi degli [artt.713](#), comma 1 e 732, commi 1 e 2, [D.P.R. n. 90 del 2010](#). Perciò, anche un comportamento in teoria riconducibile alla libertà garantita dall'[art. 21](#) Cost. potrebbe essere rilevante dal punto di vista disciplinare. Tuttavia, nella fattispecie, non è stato sanzionato l'esercizio, in quanto tale, del diritto del ricorrente di manifestare il proprio pensiero, ma l'eccesso da un tale diritto che è trasformato in una condotta rilevante ai fini dell'[art. 732 D.P.R. n. 90 del 2010](#) (Cons. Stato, sez. I, [parere n.51 del 2024](#));

c) la giurisprudenza di legittimità ha riconosciuto la pienezza della libertà di manifestazione del pensiero mediante l'esercizio del diritto di critica che, però, deve porsi entro i consueti canoni costituzionali sostanzialmente riconducibili al rispetto della continenza, ossia del linguaggio appropriato, corretto e sereno, della pertinenza, ovvero dell'esistenza di un pubblico interesse alla conoscenza del fatto, della veridicità, cioè della corrispondenza tra fatti avvenuti e riferiti (ex multis [Cassazione civile sez. VI, 3 dicembre 2021, n.38215](#)).

8.2.3. Nel caso de quo, manca il requisito della continenza e della verità in quanto il ricorrente non è riuscito a dimostrare l'asserita omertà della linea di comando dinanzi ai casi di suicidio che, stando a quanto sostenuto nei video pubblicati, erano conseguenza di angherie e vessazioni subite nell'ambiente militare. L'interessato, con i video, ha enfatizzazione e deformato la realtà utilizzando espressioni lesive dell'altrui reputazione; ha ritenuto di non fornire nessun dettaglio sia alla commissione di inchiesta, sia alla commissione di disciplina, rimanendo nella genericità dei fatti lamentati e trincerandosi nell'esigenza di tutela della riservatezza dei denunciati, rendendo i video privi del valore di denuncia e mero strumento di pubblico discredito della Forza armata.

La stessa menzionata sentenza n.5566 (resa inter partes dal Consiglio di Stato), sia pure con riferimento a diversi episodi posti in essere dall'interessato (sebbene di analoga indole e struttura), ha indicato chiaramente che lo stesso ha commesso un illecito disciplinare da punire con una sanzione non espulsiva: "... sicché tale oggettiva ed astratta riconducibilità della condotta del militare all'evocato principio fondamentale non vale ex se ad escludere la possibile rilevanza disciplinare della stessa, in considerazione dei limiti che il suo perimetro applicativo sopporta. (...) Ne consegue che il comportamentopur in linea teorica riconducibile alla libertà di manifestazione del pensiero di conio costituzionale, non appare scevra da possibili riflessi disciplinari, sia pure di gravità non tale da giustificare la sanzione irrogata, in ragione delle espressioni utilizzate in quanto potenzialmente idonee a minare indebitamente, in assenza di precisi riscontri, il clima di fiducia che deve

accompagnare l'operato di una Istituzione militare nelle sue articolazioni gerarchiche. "

8.3. Miglior sorte non tocca al terzo motivo di doglianza, inaccoglibile per una plurima convergente serie di ragioni:

a) in primo luogo si evidenzia che non vi è stata alcuna violazione del principio del ne bis in idem poiché il procedimento disciplinare di corpo, a cui allude il ricorrente, si riferisce a video registrati in precedenza ai fatti oggetto di contestazione, dunque ad episodi fattualmente diversi;

b) nel caso de quo, in ogni caso, non può invocarsi la formazione della res iudicata (di cui all'[art.2909](#) c.c. e dunque il presupposto logico del divieto del ne bis in idem), poiché tale norma postula un accertamento giurisdizionale (nella specie inesistente);

c) risulta rispettato l'art.1371 c.m. in quanto i fatti posti a confronto sono evidentemente diversi. Come già rilevato, il primo procedimento disciplinare (avente ad oggetto fatti diversi), si è concluso con una archiviazione solo perché lo Stato maggiore dell'Esercito non ha risposto ad un quesito interpretativo formulato dall'autorità disciplinare per meglio orientare la propria condotta procedimentale circostanza questa nota all'interessato che non poteva non essere consapevole che le esternazioni in divisa rientrano nel novero dei comportamenti espressamente vietati dall'art.720, comma 5, lett. b), r.m.;

d) né, infine, si può sostenere che il favorevole esito, rectius l'archiviazione di un precedente procedimento disciplinare di corpo (per aver indossato la divisa durante alcune riprese video registrate anteriormente ai fatti oggetto di contestazione), possa costituire una scriminante per future analoghe condotte, mutando le modalità, le condizioni di tempo e di luogo, nonché le autorità militari competenti alla valutazione delle stesse.

8.4. Il quarto motivo di ricorso risulta una riproposizione degli argomenti trattati con il primo ed il secondo motivo e non merita accoglimento per le ragioni innanzi espresse.

8.5. Quanto all'ultimo motivo di doglianza, il ricorrente eccepisce l'eccesso di potere per ingiustizia manifesta ed erronea valutazione dei fatti.

L'asserita mancata valutazione dei precedenti di carriera e delle specializzazioni professionali del militare, nell'individuazione della sanzione in concreto erogabile, è priva di pregio in quanto la direzione generale, nel discostarsi dal giudizio assai più severo della commissione di disciplina ai sensi dell'art. 1389 c.m. - norma di stretta esegesi perché derogatoria dell'ordine naturale delle competenze in materia disciplinare (arg. da [Cons. Stato, sez. IV, n. 1439 del 2020](#), sez. IV, n. 4583 del 2012, sez. III, parere n. 2602 del 2011) - ha tenuto ben conto della mancanza di precedenti disciplinari e dell'ottimo rendimento in servizio, riformando in melius il verdetto espresso e infliggendo una sanzione disciplinare di stato conservativa.

8.6. Al riguardo si osserva che la valutazione in ordine alla gravità dei fatti addebitati in relazione all'applicazione di una sanzione disciplinare, costituisce espressione di discrezionalità amministrativa, non sindacabile in via generale dal giudice della legittimità, salvo che in ipotesi di eccesso di potere, nelle sue varie forme sintomatiche, quali la manifesta illogicità, la manifesta irragionevolezza, l'evidente sproporzionalità e il travisamento. In particolare, le norme relative al procedimento disciplinare sono necessariamente comprensive di diverse ipotesi e, pertanto, spetta all'Amministrazione, in sede di formazione del provvedimento sanzionatorio, stabilire il rapporto tra l'infrazione e il fatto, il quale assume rilevanza disciplinare in base ad un apprezzamento di larga discrezionalità ([Con. Stato, sez. IV, 26 febbraio 2019, n.1344](#); sez. VI, 20 aprile 2017, n.1858).

9. In conclusione la sezione ritiene che il ricorso debba essere respinto, con assorbimento dell'esame della domanda cautelare.

P.Q.M.

La sezione esprime il parere che il ricorso debba essere respinto, con assorbimento dell'esame della domanda cautelare.

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'[articolo 52](#), commi 1 e 2, del [D.Lgs. 30 giugno 2003, n. 196](#), e dell'[articolo 10](#) del [Regolamento \(UE\) 2016/679](#) del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, a tutela dei diritti o della dignità dell'interessato, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare il ricorrente.

Conclusione

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 19 giugno 2024 con l'intervento dei magistrati:

Vito Poli, Presidente

Giuseppe Rizzo, Estensore

Elisabetta Argiolas, Segretario

Cons. Stato, Sez. VII, Sentenza, 04/07/2024, n. 5930*COMUNE E PROVINCIA › Deliberazioni***Parti:** Associazione P.V. e F.O. c. Roma Capitale

La libertà di espressione, così come garantita dall'art. 21 della Costituzione e dall'art. 9 della CEDU, non è illimitata e può essere soggetta a restrizioni, condizioni e formalità da parte delle autorità pubbliche per proteggere interessi pubblici superiori e la reputazione o i diritti altrui. In particolare, la regolazione delle affissioni pubbliche su spazi di proprietà comunale può avvenire nel rispetto di principi di contenenza espressiva e sensibilità pubblica.

Fonti:

Massima redazionale, 2025

Cons. Stato, Sez. VII, Sent., (data ud. 05/06/2024) 04/07/2024, n. 5930*COMUNE E PROVINCIA › Deliberazioni**GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA › Procedimento giurisdizionale › (interruzione, sospensione e cessazione del giudizio)***Intestazione****REPUBBLICA ITALIANA****IN NOME DEL POPOLO ITALIANO****Il Consiglio di Stato****in sede giurisdizionale (Sezione Settima)****ha pronunciato la presente****SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 6140 del 2020, proposto dalla Associazione P.V. e F.O., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Renzo Cuonzo, Stefano Gattamelata, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Stefano Gattamelata in Roma, via di Monte Fiore n.22;

contro

Roma Capitale, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Tiziana Di Grezia, Domenico Rossi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Domenico Rossi in Roma, via del Tempio di Giove 21;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda) n. 12662/2019, resa tra le parti, concernente l'impugnazione dei seguenti atti:

- della nota prot. n. (...) del 15 maggio 2018 di Roma Capitale - Dipartimento Sviluppo Economico Attività Produttive e Agricoltura - Direzione Sportelli Unici - U.O. Affissioni e Pubblicità - Ufficio Affissioni, depositata da Roma Capitale in data 20.12.2018 nell'ambito del giudizio r.g. n. 14079/2018 dinanzi al TAR Lazio, sez. II ed ivi conosciuta dalla ricorrente (atto impugnato con il ricorso introduttivo);
- della nota prot. n. (...) del 19 giugno 2019 di Roma Capitale - Dipartimento Sviluppo Economico e Attività Produttive - Direzione Sportelli Unici - U.O. Affissioni e Pubblicità - Direzione, depositata da Roma Capitale in data 28.6.2019 nell'ambito del giudizio r.g. n. 4967/2019 dinanzi al TAR Lazio, sez. II;
- ove occorra, del Regolamento Comunale sulla Pubblicità di cui alla Deliberazione dell'Assemblea Capitolina n. 50 del 30.7.2014 (d'ora innanzi anche solo "Regolamento comunale" o "regolamento") (atto impugnato con il ricorso introduttivo);
- di ogni altro atto connesso, presupposto e/o conseguente.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Roma Capitale;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 87, comma 4-bis, cod.proc.amm.;

Relatore all'udienza straordinaria di smaltimento dell'arretrato del giorno 5 giugno 2024 il Pres. Marco Lipari;

Viste le conclusioni delle parti come in atti;

Svolgimento del processo - Motivi della decisione

La sentenza impugnata, previa declaratoria di improcedibilità del ricorso introduttivo, ha respinto il ricorso per motivi aggiunti proposto dall'odierna appellante per l'annullamento del provvedimento con cui l'amministrazione di Roma Capitale aveva rigettato la richiesta di affissione di alcuni manifesti in area appartenente al demanio locale.

L'appellante ripropone le censure disattese dal TAR, mentre Roma Capitale resiste al gravame.

La presente vicenda processuale prende avvio con l'istanza di affissione di cinquecento manifesti presentata dall'appellante, nell'ambito di una campagna di sensibilizzazione sul tema dell'interruzione volontaria della gravidanza.

L'amministrazione respingeva l'istanza. L'interessata impugnava il diniego e il TAR, con ordinanza cautelare ordinava il riesame dell'istanza.

Con nota del 19 giugno 2019, prot. (...), recante "Rideterminazione dell'Amministrazione in relazione alla richiesta di Affissione Manifesti su impianti di proprietà comunale presentata dall'Associazione P.V.O. - acquisita al prot. Dipartimentale (...) - a seguito dell'[ordinanza TAR n. 2969/2019](#)", l'amministrazione opponeva un secondo diniego, supportato da una più ampia motivazione.

Tale nota era impugnata con ricorso per motivi aggiunti.

La sentenza appellata ha respinto il ricorso per motivi aggiunti e ha dichiarato improcedibile, per sopravvenuta carenza di interesse, l'originario ricorso.

L'appello ripropone le censure disattese dal TAR.

L'unico articolato motivo di appello, rubricato "Violazione e falsa applicazione dell'[art. 21](#) della Costituzione. Violazione e falsa applicazione dell'[art. 9](#) della CEDU. Travisamento dei fatti. Difetto di motivazione della sentenza impugnata. Eccesso di potere per sviamento", ribadisce le deduzioni riguardanti l'asserita illegittimità dell'operato dell'amministrazione, nonché la lesione del diritto alla libera manifestazione del pensiero.

Roma Capitale si costituiva in giudizio per resistere al gravame.

In vista dell'udienza di trattazione, le parti hanno depositato documenti e memorie difensive insistendo nelle rispettive difese ed eccezioni.

In particolare, con memoria difensiva depositata in data 02.05.2024, parte appellata ha eccepito l'improcedibilità dell'appello per sopravvenuta carenza di interesse, atteso il decorso del tempo e l'utilizzo nelle more anche di altri spazi ancorché per messaggi diversi, contestando per il resto nel merito quanto ex adverso dedotto ed evidenziando la proporzionalità e la pertinenza del provvedimento impugnato.

In via conclusiva, l'amministrazione appellata ha contestato l'inconferenza della produzione documentale di controparte, in quanto estranea al presente giudizio.

Parte appellante ha, invece, con memoria difensiva e di replica sviluppato le proprie argomentazioni difensive deducendo altresì, quale ulteriore profilo di doglianza, la circostanza che la fattispecie sub iudice sia riconducibile alle "pubbliche affissioni" di cui agli artt. 13 e ss. del Regolamento comunale, e da ciò ha eccepito l'inapplicabilità del citato art. 12-bis, dettato piuttosto per il "messaggio pubblicitario". L'appellante ha insistito, infine, sulla persistenza del proprio interesse alla decisione del

ricorso.

All'udienza di smaltimento dell'arretrato del giorno 5 giugno 2024, la causa è trattenuta in decisione.

Va disattesa l'eccezione di improcedibilità dell'appello dedotta da Roma Capitale. Infatti, l'appellante, nonostante il tempo trascorso, conserva un interesse morale all'accertamento della illegittimità degli atti gravati e non può escludersi l'interesse alla attivazione di una tutela risarcitoria.

Tuttavia, nel merito, l'appello è destituito di fondamento, anche prescindendo dai profili di inammissibilità delle deduzioni difensive proposte tardivamente, in secondo grado, mediante la memoria ex [art. 73c.p.a.](#)

In tal modo, infatti, il riferimento alla disciplina regolamentare che, secondo l'appellante, avrebbe dovuto essere applicato all'istanza presentata, costituisce un inammissibile ampliamento del thema decidendum.

Come correttamente argomentato dal TAR, gli atti impugnati sono rispettosi del principio costituzionale di libertà di manifestazione del pensiero, ma attengono alla corretta utilizzazione di spazi pubblici di proprietà comunale, nel rispetto del generale canone di "normale continenza espressiva" che caratterizza, da sempre, la fisiologica dialettica democratica.

Il punto è indiscusso e, come ricordato dal TAR, la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (al pari della Corte costituzionale italiana) ha costantemente sottolineato che la libertà di espressione non sia illimitata e assolutamente non controllata, ma, comportando doveri e responsabilità, può essere sottoposta dall'autorità pubblica anche a formalità, condizioni ovvero restrizioni, le quali, proprio in una società democratica, appaiono misure necessarie a proteggere l'interesse pubblico superiore e la reputazione ovvero i diritti altrui.

Va quindi pienamente condivisa la conclusione cui perviene il TAR, secondo il quale va riconosciuta la piena legittimità costituzionale della norma di cui al [D.Lgs. n. 507 del 1993](#), che "del tutto ragionevolmente consente agli enti locali di regolare e porre limiti per particolari forme pubblicitarie in relazione alle esigenze di pubblico interesse".

L'odierna appellante sostiene che non sarebbe configurabile il potere dell'amministrazione di sindacare il contenuto e le modalità del messaggio, oggetto di istanza di affissione, ammettendo al più un intervento inibitorio per le sole attività che sfocino in esplicite forme di aggressività e di violenza.

Questa prospettazione non è condivisibile, poiché il potere di verifica e di controllo della PA si deve connettere alla verifica di contenuti comunque suscettibili di arrecare pregiudizio ad altri soggetti, secondo un criterio di prudenza e precauzione.

In tale quadro, l'ampia motivazione espressa dal provvedimento impugnato è pienamente idonea a sottolineare in modo logico e completo le ragioni per cui l'amministrazione ritiene potenzialmente pregiudizievole l'affissione su spazi pubblici di manifesti che, per i loro contenuti testuali e per le loro immagini, incidono sulla sensibilità di una parte consistente del pubblico e, segnatamente, delle donne.

Si tratta di una valutazione ampiamente argomentata, espressione di un giudizio riservato dall'amministrazione, non sindacabile in sede di legittimità se non per palesi illogicità o difetti di istruttoria che, nel caso concreto, non emergono.

Sul punto, si contesta un difetto di motivazione della pronuncia di prime cure in ordine alla sussistenza delle menzionate circostanze ostative. In particolare, ciò che si lamenta è l'assenza di un'adeguata motivazione, nel provvedimento prima e nella sentenza poi, dell'affermata lesione della libertà individuale della donna.

Il Collegio ritiene che la sentenza TAR non sia inficiata dai pretesi vizi di motivazione. Il giudice di prime cure come dimostra la stessa ordinanza propulsiva n. 2969/2019 ha esercitato una tutela piena ed

effettiva senza limitarsi ad affermare un generico potere di "veto" dell'amministrazione. A fronte di un primo diniego, ritenuto "laconico", è stato richiesto all'amministrazione di motivare adeguatamente. Ciò detto, il giudice di prime cure ha nel merito accertato, in ragione delle specifiche circostanze del caso in esame, debitamente vagliate, che il Comune avesse fatto legittimo esercizio del potere di regolazione di affissione di manifesti sul territorio di riferimento.

Sotto altro profilo, la legge riconosce all'amministrazione comunale, sulla scorta di esigenze di pubblico interesse, il potere di stabilire limitazioni e divieti a particolari forme pubblicitarie ([art. 3, D.Lgs. n. 507 del 1993](#)). Sul punto, non coglie nel segno la difesa di parte appellante volta ad eccepire la successiva abrogazione della suddetta previsione per effetto dell'[art.1](#), comma 847, della [L. 27 dicembre 2019, n. 160](#).

Conseguentemente, appare legittima la previsione regolamentare di cui all'art. 12-bis, comma 2, delibera assembleare n. 50/2014, recante "Regolamento Comunale sulla Pubblicità", nella parte in cui dispone: "È altresì vietata l'esposizione pubblicitaria il cui contenuto sia lesivo del rispetto delle libertà individuali, dei diritti civili e politici, del credo religioso, dell'appartenenza etnica, dell'orientamento sessuale e dell'identità di genere, delle abilità fisiche e psichiche".

Nello specifico, la previsione in esame rubricata "Contenuto del messaggio pubblicitario", individua infatti dei limiti al contenuto delle affissioni a tutela di interessi fondamentali della persona (si pensi, in tal senso, anche al divieto relativo a stereotipi e disparità di genere ovvero al gioco d'azzardo, come indicati dai commi 1 e 3 della stessa norma).

Limiti che si mostrano del tutto ragionevoli e dei quali il provvedimento di diniego sub iudice ha fatto corretta applicazione.

In definitiva, quindi, l'appello deve essere respinto.

Le spese possono essere compensate, tenendo conto della novità delle questioni trattate.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Settima), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese del grado compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Conclusione

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 5 giugno 2024 con l'intervento dei magistrati:

Marco Lipari, Presidente, Estensore

Davide Ponte, Consigliere

Sergio Zeuli, Consigliere

Carmelina Addesso, Consigliere

Ofelia Fratamico, Consigliere

Cons. Stato, Sez. VII, Sentenza, 23/12/2024, n. 10323*CONCORRENZA E PUBBLICITA' › Pubblicità , in genere**ISTRUZIONE PUBBLICA E PRIVATA › Docenti universitari***Parti:** (Omissis) c. Università degli Studi di Milano

La libertà di manifestazione del pensiero, garantita dall'art. 21 Cost., trova limiti nei principi di veridicità, pertinenza e continenza. La diffusione di messaggi offensivi tramite social media eccede tali limiti, legittimando l'intervento disciplinare della P.A., specialmente quando tali messaggi siano riconducibili anche indirettamente al contesto professionale del pubblicante.

Fonti:

Massima redazionale, 2025

Cons. Stato, Sez. VII, Sent., (data ud. 08/10/2024) 23/12/2024, n. 10323*CONCORRENZA E PUBBLICITA' > Pubblicità, in genere**ISTRUZIONE PUBBLICA E PRIVATA > Docenti universitari***Intestazione****REPUBBLICA ITALIANA****IN NOME DEL POPOLO ITALIANO****Il Consiglio di Stato****in sede giurisdizionale (Sezione Settima)****ha pronunciato la presente****SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 138 del 2024, proposto dal prof.-OMISSIS-, rappresentato e difeso dall'avv. Rocco Mauro Todero e con domicilio digitale come da P.E.C. da Registri di Giustizia;

contro

Università degli Studi di Milano, in persona del Rettore pro tempore, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato e domiciliata presso gli Uffici della stessa, in Roma, via dei Portoghesi, n. 12; Ministero dell'Università e della Ricerca, non costituito in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia, Milano, Sezione Prima, n. -OMISSIS-del 12 giugno 2023, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Università degli Studi di Milano;

Viste la memoria e la documentazione dell'Università;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 8 ottobre 2024 il Cons. Pietro De Berardinis e udito per la parte appellante l'avv. Rocco Mauro Todero;

Svolgimento del processo

Con ricorso al T.A.R. Lombardia, Milano, il prof. -OMISSIS- ha impugnato il decreto del Rettore dell'Università degli Studi di Milano del 14 maggio 2021, recante irrogazione a suo carico della sanzione disciplinare della sospensione per un mese (dal 1 giugno al 30 giugno 2021) dallo svolgimento delle funzioni di professore universitario e da ogni altro incarico comunque assegnatogli in ambito accademico, con privazione della retribuzione e corresponsione di un assegno alimentare in misura non superiore a metà dello stipendio.

Ha impugnato, altresì, gli atti presupposti, connessi e conseguenti, tra cui la delibera del Consiglio di Amministrazione dell'Università del 14 maggio 2021 di inflizione di detta sanzione disciplinare (con il relativo verbale), il parere del Collegio di disciplina e la nota del Rettore del 16 novembre 2020 di contestazione formale degli addebiti al docente, nonché, ove occorresse, il Codice di comportamento dei dipendenti dell'Ateneo e il Codice etico dello stesso Ateneo.

In punto di fatto, l'odierno appellante, professore ordinario di Storia delle Dottrine politiche presso l'Università di Milano, in data 8 novembre 2020 ha condiviso sulla propria pagina "Facebook" un "meme" (equivalente a una vignetta) prodotto negli Stati Uniti d'America, recante l'immagine della Vice Presidente degli Stati Uniti K.H. con un testo a lei riferito. La pubblicazione di questo "meme" ha suscitato vaste reazioni di indignazione per il suo contenuto, il che ha indotto il docente a rimuoverlo in data 13 novembre 2020, accompagnando la cancellazione con parole di scusa e con il riconoscimento che il messaggio "era di cattivo gusto". Pur tuttavia l'Università ha avviato nei suoi confronti il procedimento disciplinare, conclusosi con l'irrogazione della sanzione della sospensione ai sensi dell'[art. 10 della L. n. 240 del 2010](#) e dell'[art. 33 dello Statuto dell'Ateneo](#).

Il docente, come già detto, ha avversato la sanzione innanzi al T.A.R. Lombardia, Milano, ma l'adito Tribunale con sentenza della Sez. I n. -OMISSIS-del 12 giugno 2023 ha respinto il ricorso, ritenendo infondate tutte le censure in esso contenute.

Avverso detta sentenza è insorto il prof. -OMISSIS-, impugnandola con l'appello indicato in epigrafe e chiedendone la riforma.

Dopo un'analitica esposizione dei fatti che hanno portato all'irrogazione a suo carico della sanzione della sospensione, nonché dello svolgimento del procedimento disciplinare e del giudizio di primo grado, l'appellante ha dedotto a supporto del gravame i seguenti motivi:

- I) violazione degli [artt. 2 e 21 Cost.](#), violazione degli [artt. 8 e 10 della Convenzione Europea dei diritti dell'uomo](#) (CEDU);
- II) violazione degli [artt. 10 e 11 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea](#), violazione dell'[art. 54 del D.Lgs. n. 165 del 2001](#);
- III) violazione degli artt. 1 e 9 del Codice di comportamento dei dipendenti dell'Università degli Studi di Milano;
- IV) violazione dell'[art. 8 del Codice etico dell'Università degli Studi di Milano](#);
- V) eccesso di potere per sviamento, contraddittorietà, illogicità ed ingiustizia manifesta, eccesso di potere per travisamento, violazione del principio di proporzione.

In estrema sintesi e salvo quanto si dirà in sede di analisi delle singole censure, l'appellante lamenta l'erroneità della sentenza impugnata nelle parti in cui: 1) ha considerato il "post" ("meme") offensivo; 2) ha ritenuto pregiudicata l'immagine e il decoro dell'Università; 3) non ha ritenuto che la sanzione disciplinare violasse la libertà di manifestazione del pensiero dello stesso docente; 4) ha considerato la condotta dell'appellante rientrando fra quelle disciplinate dall'[art. 9 del Codice di comportamento dell'Ateneo](#); 5) non ha ritenuto violato il principio di proporzione.

Si è costituita in giudizio l'Università degli Studi di Milano, depositando di seguito una memoria e documentazione sui fatti di causa e concludendo per la reiezione dell'appello, in quanto infondato in fatto e in diritto.

All'udienza pubblica dell'8 ottobre 2024 è comparso il difensore dell'appellante, che ha brevemente discusso la causa. Di seguito, questa è stata trattenuta in decisione dal Collegio.

Motivi della decisione

Viene in decisione l'appello del prof. -OMISSIS- contro la sentenza del T.A.R. Lombardia, Milano, che ha respinto il ricorso da lui promosso avverso la sospensione per un mese dalle funzioni di professore universitario e da ogni altro incarico accademico, nonché dalla relativa retribuzione, inflittagli dall'Università degli Studi di Milano.

In via preliminare, va escluso che la circostanza, riferita dall'Ateneo in sede di memoria difensiva, delle dimissioni del prof. -OMISSIS- dall'incarico di docente presso l'Università degli Studi di Milano a far data dal 4 marzo 2024, possa incidere sul suo interesse alla decisione dell'appello, residuando in capo

al docente un'utilità sia patrimoniale, sia morale a una decisione di accoglimento del ricorso da lui proposto e dovendo, perciò, escludersi che questo sia divenuto improcedibile (cfr. C.d.S., Sez. V, 27 ottobre 2022, n. 9172; id., 22 ottobre 2018, n. 6025; Sez. IV, 9 settembre 2022, n. 7857; id., 20 agosto 2018, n. 4969; Sez. VII, 16 febbraio 2022, n. 1155; Sez. VI, 9 marzo 2021, n. 2004; Sez. II, 29 gennaio 2020, n. 742; Sez. III, 10 aprile 2017, n. 1678).

Come riferisce la sentenza appellata, la sanzione è stata inflitta al docente per avere egli condiviso sulla sua pagina "Facebook" un "meme", equivalente a una vignetta, creato da altri, con un'immagine raffigurante la Vice Presidente degli Stati Uniti d'America, K.H., accompagnata dal testo seguente: "She will be an inspiration to young girls by showing that if you sleep with the right powerfully connected men then you too can play second fiddle to a man with dementia. It's basically a Cinderella story" ("Sarà una fonte di ispirazione per le giovani ragazze giacché ha dimostrato che se vai a letto con gli uomini giusti e potenti anche tu puoi diventare il secondo violino di un uomo affetto da demenza. Essenzialmente è la storia di Cenerentola"), senza l'aggiunta di alcun commento o considerazione.

Come si legge nel verbale del Consiglio di Amministrazione dell'Università del 14 maggio 2021, che riporta in proposito il parere del Collegio di Disciplina (ambidue tali atti hanno formato oggetto di impugnazione), l'Ateneo ha ritenuto:

- che pur avendo il prof. -OMISSIS- dichiarato di non condividere più il "meme" da lui pubblicato e di avere compreso la natura potenzialmente offensiva del messaggio ivi espresso, non fosse possibile escludere la responsabilità del docente;
- che pur nel rispetto della libertà di manifestazione del pensiero, costituzionalmente garantita, la condotta dell'appellante contrastasse con il suo ruolo di docente e con le responsabilità educative ad esso connaturate, tanto più per la diffusione della notizia sui mezzi di stampa nazionali e locali, ove era stata sottolineata la qualifica dell'autore di docente dell'Università di Milano, così da arrecare un danno all'immagine e alla reputazione dell'Università stessa;
- che anche se la condivisione di un "meme" differisce dalla pubblicazione di un messaggio originale, può avere lo stesso effetto per intensità, forza del pensiero espresso e visibilità;
- che pertanto il prof. -OMISSIS- avesse "violato il Codice di comportamento dell'Università degli Studi di Milano e le norme di buona condotta che, ai sensi di legge, un docente universitario è tenuto ad osservare sia nel diretto esercizio delle proprie funzioni sia nei rapporti privati di rilevanza pubblica" e che il suo comportamento rappresentasse "una violazione di particolare gravità nei confronti della sua funzione docente" (così il verbale del Consiglio di Amministrazione sopra citato).

Il T.A.R. ha disatteso il primo gruppo di censure dedotte nel ricorso, osservando:

- I) che la condivisione da parte del docente sulla sua pagina "Facebook" del "post" realizzato da altri anche sotto forma di "meme", senza l'adozione di espresse cautele o di prese di distanza dal contenuto del documento che si rende pubblico anche nella cerchia delle proprie conoscenze, equivale, secondo l'id quod plerumque accidit, ad approvazione del contenuto del documento stesso;
- II) che il contenuto intrinseco della pubblicazione, non accompagnata dall'aggiunta di altri elementi di contrario avviso, "è sicuramente offensivo del genere femminile", in quanto veicola la convinzione dell'opportunità di strumentalizzare i rapporti intimi per raggiungere scopi diversi da quelli che li caratterizzano, e di fatto asseconda una categoria di persone a tenere simili condotte;
- III) che la pubblicazione è avvenuta nel "canale social" personale del docente, dove però costui indica il ruolo istituzionale da lui ricoperto nell'Ateneo, il che determina il coinvolgimento dell'Istituzione accademica di cui egli fa parte;
- IV) che in questa prospettiva la "condivisione" del "post" nella propria pagina "Facebook", in cui il prof. -OMISSIS- dà evidenza al ruolo da lui svolto nell'Ateneo, data la natura offensiva del "post" stesso,

determina un contrasto con il ruolo e la funzione del docente universitario chiamato ad assolvere un importante compito formativo ed educativo verso gli allievi e lede, perciò, la dignità della professione svolta;

V) che nel caso di specie la condotta del professore ha avuto un ampio risalto nei media ed è stata oggetto di forti critiche, essendosi da più parti richiesto all'Università un intervento sanzionatorio, a tutela anche della reputazione ed immagine dell'Ateneo. Quest'ultimo ha ritenuto che tale condotta avesse incrinato il patto di fiducia tra l'Istituzione universitaria e i cittadini/utenti.

Anche il secondo gruppo di censure formulate dal ricorrente è stato respinto dal T.A.R., il quale sul punto ha evidenziato:

VI) che l'Università ha correttamente individuato, oltre alla norma attributiva del potere disciplinare (art. 10 della L. n. 240 del 2010 e art. 33 dello Statuto), la norma di condotta violata (l'art. 9 del Codice di comportamento della stessa Università, in base al quale il docente, nei rapporti privati, "non usa in modo improprio la posizione che ricopre nell'Ateneo e non assume alcun comportamento che possa recare danno all'immagine e alla reputazione dell'Università, al fine di preservare la fiducia dei cittadini/utenti") e la sanzione da infliggere;

VII) che la violazione dell'art. 9 del Codice di comportamento è sanzionata sotto il profilo disciplinare ai sensi del combinato disposto dell'art. 15 dello stesso Codice e dell'art. 54, comma 3, del D.Lgs. n. 165 del 2001 e che la condotta non avrebbe potuto essere sanzionata in base al Codice etico dell'Ateneo - come sostenuto dal ricorrente - opponendovisi la preferenza per il "canale disciplinare" espressa dall'art. 16, comma 2, del Codice di comportamento;

VIII) che nella fattispecie per cui è causa non vale invocare la libertà di manifestazione del pensiero, in quanto rileva il contenuto del pensiero espresso liberamente, ritenuto lesivo della reputazione e dell'immagine dell'Università e per tal ragione sanzionato.

Infine, il T.A.R. ha disatteso anche l'ultimo gruppo di censure, osservando:

IX) in relazione alla lamentata disparità di trattamento rispetto alle vicende di un altro docente della stessa Università, che la disparità di trattamento non può essere dedotta, ove la posizione dell'altro soggetto invocata quale tertium comparationis sia stata conseguita contra legem, perché frutto di una procedura non corretta, e che, peraltro, nel caso di specie la condotta del collega del prof. -OMISSIS- da quest'ultimo invocata a titolo di tertium comparationis non è analoga a quella da lui tenuta e censurata dall'Ateneo;

X) che neppure sussiste la lamentata violazione del principio di proporzionalità della sanzione, poiché la condotta contestata al professore, ravvisata nell'aver egli tenuto un comportamento "in contrasto rispetto al suo ruolo di docente ed alle responsabilità educative che gli sono connaturate", rientra nella fattispecie di cui all'art. 89 del R.D. n. 1592 del 1933, costituita da "atti in genere, che comunque ledono la dignità o l'onore del professore" e in ogni caso è stata scelta la sanzione meno afflittiva per l'interessato dopo la censura.

Nell'appello il prof. -OMISSIS- contesta la sentenza di prime cure, deducendo avverso la stessa una serie articolata di censure, che di seguito si vanno ad esaminare, facendo precedere tale esame da una breve sintesi della normativa richiamata dal decreto che ha inflitto la sanzione disciplinare.

Al riguardo il predetto decreto richiama, innanzitutto, gli artt. 80, 81 e 82 del D.P.R. n. 3 del 1957 (T.U. recante lo "statuto" degli impiegati civili dello Stato), che disciplinano: le ipotesi di riduzione dello stipendio del dipendente, la loro misura, durata ed effetti (art. 80); la sospensione del dipendente dalla qualifica (art. 81); l'assegno alimentare concesso all'impiegato sospeso (art. 82).

Viene menzionato, in secondo luogo, l'art. 10 della L. n. 240 del 2010, che disciplina lo svolgimento del procedimento disciplinare promosso nei confronti dei docenti universitari, stabilendo in particolare, al comma 2, che l'avvio di tale procedimento compete al Rettore, il quale "per ogni fatto che possa dar

luogo all'irrogazione di una sanzione più grave della censura tra quelle previste dall'articolo 87 del testo unico delle leggi sull'istruzione superiore di cui al [R.D. 31 agosto 1933, n. 1592](#), entro trenta giorni dal momento della conoscenza dei fatti, trasmette gli atti al collegio di disciplina, formulando motivata proposta".

Da ultimo, il decreto rettorale menziona l'art. 33, comma 5, dello Statuto dell'Università, ai sensi del quale il Collegio di disciplina propone e il Consiglio di amministrazione dell'Università infligge "le sanzioni previste dall'articolo 87 e seguenti del Testo Unico delle leggi sull'istruzione superiore di cui al [R.D. 31 agosto 1933, n. 1592](#) come confermate dall'[articolo 12](#) della [L. 18 marzo 1958, n. 311](#)". Nel caso di specie, la sanzione inflitta è la "sospensione dall'ufficio e dallo stipendio fino ad un anno" prevista dall'[art. 87, n. 2](#) del [R.D. n. 1592 del 1933](#) per le mancanze di cui al successivo art. 89. Quest'ultima disposizione, al primo comma, prevede che le "punizioni" di cui ai numeri da 2 a 5 del precedente art. 87 (tra le quali, al n. 2), la "sospensione dall'ufficio e dallo stipendio fino ad un anno") si applicano per le seguenti mancanze: a) grave insubordinazione; b) abituale mancanza ai doveri di ufficio; c) abituale irregolarità di condotta; d) atti in genere, che comunque ledano la dignità o l'onore del professore.

A) Tanto premesso e venendo ora all'esame delle censure dedotte nel gravame, con il primo gruppo di esse l'appellante lamenta che il "post" da lui pubblicato non avrebbe un contenuto offensivo e che il T.A.R. ne avrebbe frainteso il significato.

Il fraintendimento sarebbe in ciò, che al contrario di quanto sostiene il T.A.R. (il quale non si sarebbe avveduto della carica ironica del "post", simile a uno sberleffo), il messaggio non direbbe che è giusto per le donne utilizzare i loro rapporti intimi per fare carriera, né inciterebbe a tale comportamento, ma, criticando la condotta della Vice Presidente H., vorrebbe mettere in guardia le altre donne dal seguire l'esempio di quest'ultima.

Ciò, tenuto conto che negli Stati Uniti la condotta privata della H. avrebbe formato oggetto del dibattito pubblico, come provato dal ricorrente con il deposito in primo grado di un'ampia rassegna stampa, e le critiche si sarebbero incentrate proprio sulla (presunta) strumentalizzazione, da parte sua, dei propri rapporti intimi per raggiungere ruoli di potere: nel condividere il "post", al netto del valore da riconoscere alla suddetta "condivisione", il prof. -OMISSIS- avrebbe inteso evidenziare una condotta (quella attribuita alla H.) ritenuta disdicevole e diffidare dal seguirne l'esempio. Al contrario, il primo giudice avrebbe inteso il "post" come condivisione da parte del prof. -OMISSIS- dell'opportunità che le donne strumentalizzino i propri rapporti intimi e che fosse giusto persino incitare le donne ad adottare questa condotta.

Quanto al contenuto intrinseco del "post", esso non sarebbe offensivo dell'intero genere femminile, né lesivo dell'immagine dell'Università, limitandosi ad alludere a una condotta attribuita alla Vice Presidente e a una condizione mentale verosimilmente ascritta al Presidente B.. Detto contenuto non si potrebbe ritenere "sessista", intendendosi per "sessismo", secondo il dizionario Treccani, "l'atteggiamento di chi sostiene l'inferiorità del sesso femminile nei confronti di quello maschile", mentre il "meme" non alluderebbe ad un'inferiore capacità del genere femminile, né a una condotta che sarebbe costante di tutte le donne che intendano fare carriera politica, ma si limiterebbe a indicare alcune condotte private di K.H. oggetto di dibattito da parte dei media e dell'opinione pubblica statunitense. In altre parole, si tratterebbe di un "meme" politico, né, di certo, l'Università potrebbe intervenire sotto il profilo disciplinare per tutelare il buon nome e l'immagine della Vice Presidente.

Ci si muoverebbe, insomma, all'interno di una critica politica, rispetto alla quale risulterebbe esclusa ogni possibilità di intervento del datore di lavoro - Università a sanzionare la libera manifestazione del pensiero.

Nel senso della caduta dell'Ateneo in un'interpretazione tendenziosa del "meme" deporrebbe anche il fatto che in questo si attribuisce al Presidente degli Stati Uniti una condizione mentale di demenza, ma, nonostante ciò, gli organi dell'Università non avrebbero formulato alcun rilievo su questa parte del

messaggio, perché - sostiene l'appellante - evidentemente concentrati a rinvenire un "sessismo" invero inesistente.

Le doglianze non sono suscettibili di positivo apprezzamento.

Si può convenire con l'odierno appellante che la pubblicazione del "post" o "meme" sul suo profilo "Facebook", senza alcuna considerazione o commento da parte sua, non possa di per sé valere come approvazione del contenuto del documento, come sostiene invece la sentenza appellata. Il richiamo al c.d. id quod plerumque accidit non convince, di fronte alla mancanza di elementi di segno positivo da cui possa desumersi detta approvazione, che il T.A.R. - in modo eccessivo - pretende all'inverso di ricavare dalla sussistenza di elementi negativi (il mancato accompagnamento della pubblicazione del "post" con una presa di distanza dal suo contenuto).

Nel senso ora visto - quello della necessità di elementi di segno positivo, da cui si possa desumere la "condivisione", intesa come approvazione, dei documenti altrui pubblicati sui propri profili "social" - depone anche la giurisprudenza penale richiamata dalla difesa erariale ([Cass. pen., Sez. I, 9 febbraio 2022, n. 4534](#); Sez. V, 23 luglio 2020, n. 22066): questa, infatti, ha ritenuto necessario, per integrare le fattispecie di cd. reati d'odio da essa analizzati, l'apposizione, sull'altrui messaggio, di un "like", cioè di un'esplicita manifestazione di apprezzamento del messaggio stesso, che, però, nella vicenda qui in esame manca.

Semmai, qualche perplessità la può generare la condotta processuale dello stesso docente, che, come si vedrà meglio infra, nel terzo gruppo di censure ha sostenuto l'illegittimità della sanzione inflittagli, per avere questa violato il suo diritto alla libera manifestazione del pensiero, che egli avrebbe inteso esercitare nel caso in esame mediante la pubblicazione del "meme" sulla sua pagina "Facebook": ma ciò sembrerebbe presupporre un'adesione da parte sua al contenuto del "meme" (pur in una forma per così dire "postuma", cioè rivelata solo in sede processuale).

Ad ogni modo è innegabile l'esistenza, in capo a ciascun soggetto che pubblichi un messaggio sulla propria pagina "Facebook" (o su un qualsiasi altro canale "social"), di un obbligo di controllarne il contenuto, al fine di verificare che lo stesso non risulti ingiurioso, diffamatorio o comunque dotato di carattere offensivo nei confronti di terzi, onde evitare una cooperazione (a livello non doloso ma colposo) nella divulgazione di contenuti di tal fatta.

In altre parole, se nel caso di specie non si può affermare, come fa la sentenza di prime cure, che il docente abbia "condiviso" il "meme" nel senso di approvarne il contenuto e farlo proprio, mancando sufficienti elementi di prova in tal senso, deve tuttavia ritenersi che il prof. -OMISSIS- sia venuto meno a un dovere di diligenza che certamente era tenuto a osservare, quello, cioè, di controllare il contenuto del messaggio pubblicato onde verificarne eventuali significati ingiuriosi, diffamatori o altrimenti lesivi per i terzi: tale dovere, come detto, incombe in via generale su ogni soggetto che si avvalga dei canali "social" per pubblicare contenuti propri o altrui, e tanto più incombeva sul citato docente, alla luce del ruolo da lui rivestito, come meglio si vedrà infra.

Che il contenuto del "meme" pubblicato fosse offensivo e andasse ben oltre una mera critica politica, con conseguente superficialità e mancanza di diligenza del docente nel non accorgersene per tempo, emerge dalla sua semplice lettura, essendo innegabile che ad esso sia sotteso un giudizio grossolano e del tutto falso sulle modalità di condotta delle donne che intendono fare carriera politica.

Una conferma in tal senso si ricava, d'altro canto, dal comportamento del medesimo prof. -OMISSIS- successivo alla pubblicazione del "meme", consistito nella sua rimozione, in data 13 novembre 2020, accompagnata da un messaggio in cui egli ha ammesso di essere stato "imprudente" e di essersi poi reso conto che il "meme" era "di cattivo gusto", aggiungendo il suo dispiacere per chi fosse "rimasto male" a causa della pubblicazione stessa.

L'esorbitanza del messaggio dalla mera critica politica giustifica, poi, l'intervento dell'Ateneo quale

datore di lavoro del docente, effettuato non certo a tutela della Vice Presidente degli Stati Uniti, ma dell'immagine dell'Università, messa a rischio dalla condotta del professore (da lui stesso definita "imprudente" nel [messaggio del 13 novembre 2020](#)).

Non convincono le ulteriori argomentazioni formulate dall'appellante.

Invero, che la condotta serbata in passato dalla Vice Presidente H. abbia formato oggetto, negli Stati Uniti, di un ampio dibattito nei media e nell'opinione pubblica, è circostanza irrilevante, poiché la condivisione del "meme" sulla pagina "Facebook" del prof. -OMISSIS- si mostra slegata dall'intento di illustrare in Italia l'evoluzione di tale dibattito per finalità storico-cronachistiche: non vi è, infatti, nessun elemento che dimostri un simile intento nel comportamento dell'interessato, pur essendo egli docente di Storia delle Dottrine politiche presso l'Ateneo milanese.

Il "frintendimento" che l'appellante imputa al T.A.R. è anch'esso irrilevante, a fronte del carattere intrinsecamente offensivo e degradante per le donne che intendono fare politica, che il messaggio pubblicato riveste.

Da ultimo, è infondato il richiamo alla circostanza che il "meme" recasse un contenuto altrettanto offensivo e sgradevole verosimilmente riferito al neo eletto (a novembre 2020) Presidente B., tacciato di demenza, senza che per questo aspetto l'Università abbia promosso alcuna iniziativa disciplinare a carico del docente. In realtà, si tratta di una circostanza che, lungi dal poter essere addotta a difesa dell'appellante (come dal medesimo preteso, giacché proverebbe la tendenziosità dell'interpretazione dell'Università), dimostra semmai il contrario, in quanto conferma il contenuto offensivo posseduto dal "meme" nella sua intenzione e, con ciò, la negligente leggerezza del docente nel pubblicarlo sulla sua pagina "Facebook" senza valutarne previamente il tenore.

B) Acclarata, perciò, la complessiva infondatezza del primo gruppo di censure e passando all'analisi del secondo, con lo stesso appellante critica la sentenza gravata per avere questa affermato che la condotta del prof. -OMISSIS- ha coinvolto direttamente l'Università e ne ha leso l'immagine e il decoro, in quanto egli si presenta sul suo profilo "Facebook" come docente dell'Università.

Lamenta l'appellante che la sua condotta non avrebbe pregiudicato l'immagine dell'Ateneo, atteso che il contenuto del "meme" da lui condiviso non rappresenterebbe una critica all'Ateneo stesso, né attribuirebbe agli organi di questo comportamenti illeciti, illegittimi o disdicevoli. In proposito, egli richiama l'insegnamento giurisprudenziale che ha escluso lesioni dell'immagine e dell'onorabilità di un'Università anche quando le critiche siano rivolte direttamente alla stessa: a fortiori, non sarebbero ipotizzabili lesioni della predetta immagine e onorabilità quando, come nel caso di specie, si tratti di affermazioni espresse in ambito privato, non riguardanti l'Ateneo.

La tesi che l'opinione che suscita proteste sia ipso facto illegittima e lesiva dell'immagine dell'Ateneo svuoterebbe la tutela accordata dall'[art. 21](#) Cost. alla libertà di manifestazione del pensiero; inoltre il clamore e le proteste suscitati dal "post" condiviso non sarebbero sintomi della perdita di prestigio dell'Università, essendo stato il clamore indotto dal Rettore e dalle reazioni interne alla P.A., nonché dal carattere sensazionalistico volutamente attribuito dalla stampa alla notizia. Non vi sarebbe prova della diminuita considerazione dell'Università degli Studi di Milano tra i consociati, né detta prova potrebbe essere sostituita da presunzioni basate su proteste non disinteressate e per consistenza prive di rilievo.

L'assunto dell'Università di Milano, fatto proprio dalla sentenza di primo grado, violerebbe i diritti del prof. -OMISSIS-, pretendendo di disconoscere l'autonomia della sfera privata dell'essere umano che non coinvolge il ruolo di docente del ricorrente: non esisterebbe, cioè, -OMISSIS-, in qualità di individuo titolare della libertà di esprimere le proprie opinioni in ambito privato, ma sempre e solo il prof. -OMISSIS-, docente dell'Università di Milano, il quale in ogni occasione, anche privata, dovrebbe ricordare tale suo ruolo di professore, che con ogni sua parola può coinvolgere e ledere l'immagine e la reputazione dell'Istituzione per cui lavora.

L'Università si arrogherebbe la pretesa di conformare qualsiasi manifestazione della personalità del ricorrente, senza distinguere i casi in cui egli opera come docente e quelli in cui agisce come semplice individuo, dotato di personalità e di diritti inviolabili: ma in questo modo realizzerebbe un'illegittima interferenza nella vita privata del prof. -OMISSIS-, in violazione dell'[art. 8](#) della [Convenzione EDU](#) (che ha ad oggetto il diritto al rispetto della vita privata e familiare).

Le doglianze non sono suscettibili di condivisione.

In via preliminare, deve rilevarsi come l'appellante non abbia contestato l'affermazione, contenuta nella lettera di contestazione degli addebiti inviatagli dal Rettore dell'Università, che nel suo profilo "Facebook" egli si presenta come "Docente di Storia delle Dottrine Politiche". Infatti, nella lettera di osservazioni difensive da lui trasmessa al Rettore, il docente si limita (a pag. 2) a negare che nel "post" "incriminato" o in altri "post", da lui pubblicati sulla sua pagina "Facebook", fossero presenti anche indirettamente cenni e/o richiami all'Università degli Studi di Milano ed alla sua posizione di professore al servizio di detta Istituzione accademica. Non nega, però, la circostanza - ben diversa - di presentarsi a quanti vadano a visionare il suo profilo "social" nella sua veste di docente poc'anzi rammentata e, quindi, di avere egli stesso creato su tale profilo "social" quella commistione tra sfera privata e ruolo pubblico da lui rivestito, che rimprovera all'Ateneo.

In altre parole, l'appellante non contesta che coloro che hanno preso visione del "meme" sulla sua pagina "Facebook" sapessero - o fossero stati messi in condizione di sapere - che lo stesso era stato "condiviso" non da un quivis de populo, ma dal prof. -OMISSIS-, docente di Storia delle Dottrine politiche, il quale aveva speso siffatta sua qualità: ed è di pubblico dominio che l'incarico di docenza in detta materia venisse svolto dal prof. -OMISSIS-, fino alle dimissioni da lui rassegnate con decorrenza dal 4 marzo 2024, presso l'Università degli Studi di Milano.

Inoltre, la natura di "social medium" di "Facebook" e le modalità del suo funzionamento portano ad escludere la possibilità di assimilare le comunicazioni di contenuti attraverso tale strumento alle forme tradizionali di comunicazioni tra privati, come preteso dall'appellante, e tantomeno a mere conversazioni: infatti, i messaggi inseriti nelle bacheche "Facebook" sono potenzialmente idonei a raggiungere un numero indeterminato di persone, tanto che la giurisprudenza consolidata afferma che la diffusione di messaggi diffamatori tramite l'uso di una bacheca "Facebook" integra la diffamazione aggravata punita dall'[art. 595](#), terzo comma, c.p., sotto il profilo dell'offesa arrecata con "qualsiasi altro mezzo di pubblicità" diverso dalla stampa, proprio perché la condotta così realizzata è capace potenzialmente di raggiungere un numero di persone indeterminato, o comunque quantitativamente apprezzabile (cfr. [Cass. pen., Sez. V, 16 novembre 2023, n. 14345](#); id., 25 gennaio 2021, n. 13979). Inoltre, la diffusione di tali messaggi dipende dalla maggiore interazione con le pagine interessate ad opera degli utenti, in quanto l'algoritmo che regola il funzionamento di tale "social network" assegna un valore maggiore ai "post" che ricevono più commenti o che vengono contrassegnati dal "mi piace" o "like" ([Cass. pen., Sez. I, n. 4534/2022, cit.](#)).

Ma, allora, deve ritenersi che la commistione ingenerata dallo stesso ricorrente (con la spendita della sua posizione istituzionale sul suo profilo "Facebook" personale) tra la sua sfera privata ed il ruolo pubblico da lui rivestito, in uno con il sistema di funzionamento del "social medium" "Facebook", abbiano comportato l'inevitabile coinvolgimento dell'immagine dell'Università degli Studi di Milano nei contenuti divulgati dal docente stesso su tale canale "social", con conseguente infondatezza delle censure formulate nel motivo ora in esame.

Così inquadrato il problema, infatti, diventa irrilevante che il "meme" condiviso dal professore non esponesse una critica all'Università di Milano, né attribuisse comportamenti illeciti o disdicevoli ad organi della stessa, poiché l'immagine dell'Ateneo è lesa non solo dall'attribuzione a questo di fatti non veritieri o di critiche con toni che eccedano la continenza e la normale dialettica, come afferma l'appellante, ma anche dal coinvolgimento indiretto dell'Ateneo nella condotte di un suo docente, in

forza: a) della spendita da parte di quest'ultimo della sua veste e del suo ruolo; b) della diffusione dei messaggi da lui "condivisi" a un numero potenzialmente illimitato di utenti.

Si richiama sul punto l'art. 9 del Codice di comportamento dei dipendenti dell'Università degli Studi di Milano (su cui si tornerà infra), il quale al comma 1 dispone che "il dipendente nei rapporti privati, anche con pubblici ufficiali nell'esercizio delle loro funzioni, ... non assume alcun comportamento che possa recare danno all'immagine e alla reputazione dell'Università, al fine di preservare la fiducia dei cittadini/utenti".

Gli effetti dannosi del comportamento dell'appellante sull'immagine e sulla reputazione dell'Ateneo appaiono sufficientemente comprovati dalla documentazione (segnatamente: le e-mail di protesta e gli articoli di stampa) prodotta dalla difesa dell'Università nel giudizio di primo grado. Ed anche da questo punto di vista, la conferma di tale quadro emerge dalla condotta del medesimo prof. -OMISSIS- posteriore alla pubblicazione del "meme" e in specie dalla scelta di rimuoverlo in data 13 novembre 2020, dettata dal clamore e dalle reazioni negative suscitate dai contenuti pubblicati, come si evince con chiarezza dal suo messaggio di comunicazione di detta scelta.

L'appellante lamenta che l'Università e con essa il T.A.R. abbiano desunto la lesione dell'immagine dell'Ateneo non da fatti concreti ma da mere presunzioni, ma trascura che, secondo la giurisprudenza, il danno all'immagine può essere provato dal soggetto lesa anche tramite presunzioni gravi, precise e concordanti, purché fondate su elementi indiziari diversi dal fatto in sé (nel caso qui in esame: non la pubblicazione del "meme" in sé, ma le reazioni che ha suscitato), ed assumendo quali parametri di riferimento la diffusione dello scritto, la rilevanza dell'offesa e la posizione sociale della vittima (cfr. [Cass. civ., Sez. III, ord. 18 febbraio 2020, n. 4005](#); id., ord. 26 ottobre 2017, n. 25420; in ordine alla possibilità di dimostrare il danno non patrimoniale attraverso il ricorso a presunzioni, purché plurime, precise e concordanti, cfr. C.d.S., Sez. VII, 19 luglio 2022, n. 6262).

Quanto all'affermazione che il clamore sarebbe stato indotto dal Rettore e dalle reazioni "scomposte" interne all'Amministrazione, osserva il Collegio che l'appellante, come nel ricorso di primo grado, ha sottolineato nella ricostruzione dei fatti la condotta del Rettore, il quale avrebbe preannunciato ai giornali la punizione del docente prima ancora di promuovere nei suoi confronti l'azione disciplinare. Tuttavia tale condotta, che sembra confermata dalla documentazione prodotta dallo stesso Ateneo nel giudizio innanzi al T.A.R., non ha formato oggetto di apposita censura nella parte "in diritto", né nel ricorso originario, né nell'appello: ne discende che, in disparte i dubbi sulla sua inopportunità, non censurabile in sede di giudizio di legittimità (cfr., ex multis, C.d.S., Sez. VII, 2 febbraio 2022, n. 743; Sez. V, 16 novembre 2020, n. 7096; id. 23 agosto 2019, n. 5835; Sez. IV, 22 maggio 2017, n. 2380; id., 9 ottobre 2010, n. 7383), a questo Giudice, nell'esercizio del sindacato di legittimità, è preclusa qualsiasi disamina della condotta stessa e delle ipotetiche sue ricadute sugli atti oggetto, essi sì, di specifica impugnazione, in base alla regola processuale per la quale nel processo amministrativo il thema decidendum è delimitato dalle censure ritualmente sollevate dalla parte nel giudizio di primo grado, che circoscrivono anche il perimetro del giudizio di appello ai sensi dell'[art. 104 c.p.a.](#) (cfr., ex plurimis, C.d.S., Sez. V, 18 luglio 2024, n. 6440; id., 21 agosto 2023, n. 7856; Sez. VI, 15 luglio 2024, n. 6336; id., 30 giugno 2023, n. 6405; id. 29 gennaio 2020, n. 714; Sez. IV, 3 gennaio 2023, n. 108; id., 31 luglio 2018, n. 4715).

Né vi è alcuna traccia, agli atti di questo giudizio, delle reazioni "scomposte" sopra menzionate, che l'appellante, del resto, richiama in modo estremamente generico, senza munire tale allegazione di un idoneo principio di prova.

Per le ragioni fin qui esposte, nel caso di specie non è rinvenibile neppure alcuna violazione dell'[art. 8 della Convenzione EDU](#), cosicché, in definitiva, anche le censure ora analizzate risultano nel loro complesso prive di fondamento.

C) Passando ora al terzo gruppo di censure, con queste l'appellante contesta la sentenza impugnata per

avere la stessa disconosciuto la sussistenza di una violazione, ad opera degli atti impugnati, del principio di libera manifestazione del pensiero ([art. 21 Cost.](#)).

In particolare, il docente universitario ha lamentato il concetto "fisico" di limitazione della libertà di manifestazione del pensiero che trasparirebbe dalla sentenza appellata, secondo il quale la punizione inflitta per un pensiero liberamente espresso non costituirebbe una limitazione della manifestazione dello stesso, ma solo una sanzione del suo contenuto. In realtà l'Ateneo, sanzionando il prof. -OMISSIS- per una semplice manifestazione di un pensiero non suo, avrebbe violato numerose norme di rango costituzionale ed altrettante disposizioni di fondamentali carte internazionali.

Anzitutto, l'Università avrebbe disatteso l'[art. 21 Cost.](#), che pone alla libertà di manifestazione del pensiero il solo limite espresso del buon costume, il quale nel caso di specie non sarebbe stato violato. Né verrebbero in rilievo gli altri limiti alla predetta libertà riconosciuti dalla giurisprudenza (l'onore, il decoro, la reputazione e l'ordine pubblico). Il "meme" condiviso dall'appellante non costituirebbe un incitamento all'odio di alcun genere, né all'uso della violenza; esso non lederebbe la reputazione di soggetti che hanno reclamato tutela e si inscriverebbe in un contesto di critica politica a personaggi pubblici, per la cui tutela dell'onore e della reputazione la giurisprudenza avrebbe sempre utilizzato - aggiunge l'appellante: correttamente - maglie larghissime.

Mancherebbe un corretto bilanciamento degli interessi coinvolti, avendo l'Università limitato diritti e libertà di rango costituzionale per la tutela di un interesse che non assumerebbe pari rilievo. Infatti, la sospensione inflitta al prof. -OMISSIS-, oltre a limitare la sua libertà di manifestazione del pensiero, ingenerando a suo carico una "remora" al futuro esercizio di tale libertà fondamentale, inciderebbe sull'altrettanto fondamentale diritto al lavoro del docente, privandolo dei mezzi di sostentamento per sé e per la propria famiglia.

Le violazioni lamentate dall'Ateneo non sarebbero paragonabili alle gravissime limitazioni di diritti di rango costituzionale inflitte all'appellante. Il "meme" "incriminato" conterrebbe solo una sorta di sberleffo contro la seconda carica di governo più importante del mondo, esposta ordinariamente alle critiche anche aspre, sarebbe stato condiviso da migliaia di persone nel mondo senza patirne alcuna conseguenza e avrebbe passato il vaglio, tipicamente assai stretto e protettivo nei confronti dei politici appartenenti al Partito Democratico degli Stati Uniti, dei controlli della piattaforma "Facebook". Se anche si fosse trattato di una critica al genere femminile - ciò che l'appellante nega - non avrebbe assunto i caratteri dell'ingiuria, diffamazione o critica oltre i limiti della continenza, all'indirizzo, in ogni caso, di una categoria indeterminata e non di un singolo soggetto individuato, che possa dolersi della lesione di beni costituzionali di cui è titolare.

Tali argomentazioni avrebbero ancora più forza alla luce dell'[art. 10](#) della [Convenzione europea dei diritti dell'uomo](#) e della giurisprudenza della Corte europea espressasi al riguardo. Infatti, secondo il citato art. 10 le limitazioni della libertà di manifestazione del pensiero sarebbero legittime soltanto se assolutamente necessarie per tutelare la reputazione e i diritti altrui, ma il "meme" condiviso dal prof. -OMISSIS- non avrebbe offeso la reputazione e i diritti dell'Ateneo milanese e quest'ultimo non sarebbe titolato ad agire a tutela della reputazione di soggetti terzi. Non sussisterebbe, poi, il nesso di stretta necessità prescritto dall'art. 10 della Convenzione tra la tutela della reputazione e dei diritti altrui (ove effettivamente offesi) e la limitazione del diritto alla libera manifestazione del pensiero, nonché del diritto al lavoro.

La Corte europea dei diritti dell'uomo - aggiunge l'appellante - ha più volte dichiarato l'illegittimità delle misure restrittive della libertà di manifestazione del pensiero e delle sanzioni "dissuasive", cioè che ingenerano il timore di subire conseguenze gravi nella sfera dei soggetti che vorrebbero esprimere opinioni e critiche nei confronti del potere politico o in occasione di dibattiti pubblici. Anche nel caso del prof. -OMISSIS- la sanzione inflitta, per la sua natura, la genericità dell'addebito che l'ha originata e l'evanescenza dell'interesse tutelato, avrebbe la suddetta natura "dissuasiva", nel senso di dissuadere

il docente dal manifestare le sue opinioni private attraverso i "social".

Le doglianze, pur suggestive, non possono essere condivise.

Nel caso di specie, infatti, anche a voler seguire la prospettazione dell'appellante, secondo cui egli ha inteso esercitare il suo diritto alla libera manifestazione del pensiero ex [art. 21 Cost.](#) nella forma del diritto di critica politica (il che, peraltro, come si è avuto modo di osservare, lascerebbe presupporre l'adesione da parte sua al contenuto del "meme" divulgato), non risultano rispettati i limiti della verità e della continenza, cioè i limiti che sono stati individuati dalla giurisprudenza consolidata quale forma di bilanciamento di tale diritto fondamentale con altri diritti anch'essi fondamentali, e segnatamente con i diritti alla dignità, al decoro e alla reputazione delle persone.

Invero, in una recente pronuncia di cui è opportuno richiamare i passaggi fondamentali la Cassazione penale (Sez. V, 18 gennaio 2021, n. 8898) ha offerto rilevanti spunti ricostruttivi in ordine al limite all'esercizio del diritto di critica.

Ritiene il Collegio che, nonostante la differenza fra le due res controversae (nel caso definito dalla Corte di cassazione veniva infatti in rilievo una fattispecie di reato-diffamazione), i richiamati spunti risultino certamente rilevanti anche ai fini del presente giudizio

È stato al riguardo evidenziato che "il diritto di critica, rappresentando l'esternazione di un'opinione relativamente a una condotta ovvero a un'affermazione altrui, si inserisce nell'ambito della libertà di manifestazione del pensiero, garantita dall'art. 21 della Carta costituzionale e dall'[art. 10 della Convenzione EDU](#).

Proprio in ragione della sua natura di diritto di libertà, esso può essere evocato quale scriminante, ai sensi dell'[art. 51 c.p.](#), rispetto al reato di diffamazione, purché venga esercitato nel rispetto dei limiti della veridicità dei fatti, della pertinenza degli argomenti e della continenza espressiva".

Preliminarmente rispetto alla verifica dei requisiti in discorso, la pronuncia in esame ha ribadito che "la nozione di "critica" rimanda non solo all'area dei rilievi problematici, ma, anche e soprattutto, a quella della disputa e della contrapposizione, oltre che della disapprovazione e del biasimo anche con toni aspri e taglienti, non essendovi limiti astrattamente concepibili all'oggetto della libera manifestazione del pensiero, se non quelli specificamente indicati dal legislatore. L. che sono rinvenibili, secondo le linee ermeneutiche tracciate dalla giurisprudenza e dalla dottrina, nella difesa dei diritti inviolabili, quale è quello previsto dall'[art. 2 Cost.](#), onde non è consentito attribuire ad altri fatti non veri, venendo a mancare, in tale evenienza, la finalizzazione critica dell'espressione, né trasmodare nell'invettiva gratuita, salvo che la offesa sia necessaria e funzionale alla costruzione del giudizio critico (Sez. 5 n. 37397 del 24/06/2016, Rv. 267866)".

Venendo al requisito della continenza, la sentenza in commento sottolinea come lo stesso riguardi "un aspetto sostanziale e un profilo formale.

La continenza sostanziale, o "materiale", attiene alla natura e alla latitudine dei fatti riferiti e delle opinioni espresse, in relazione all'interesse pubblico alla comunicazione o al diritto-dovere di denuncia: essa si riferisce, dunque, alla quantità e alla selezione dell'informazione in funzione del tipo di resoconto e dell'utilità/bisogno sociale di esso.

La continenza formale attiene, invece, al modo con cui il racconto sul fatto è reso o il giudizio critico esternato, e cioè alla qualità della manifestazione: essa postula, quindi, una forma espositiva proporzionata, "corretta" in quanto non ingiustificatamente sovrabbondante al fine del concetto da esprimere. Questo significa che le modalità espressive attraverso le quali si estrinseca il diritto alla libera manifestazione del pensiero, con la parola o qualunque altro mezzo di diffusione, di rilevanza e tutela costituzionali (ex [art. 21 Cost.](#)), postulano una forma espositiva corretta della critica - e cioè astrattamente funzionale alla finalità di disapprovazione - senza trasmodare nella gratuita e immotivata aggressione dell'altrui reputazione.

Si ritiene, peraltro, che essa non sia incompatibile con l'uso di termini che, pure oggettivamente offensivi, siano insostituibili nella manifestazione del pensiero critico, per non esservi adeguati equivalenti (Sez. 5, n. 11905 del 05/11/1997, G, Rv. 209647).

In realtà, secondo il consolidato canone ermeneutico di questa Corte, al fine di valutare il rispetto del criterio della continenza, occorre contestualizzare le espressioni intrinsecamente ingiuriose, ossia valutarle in relazione al contesto spazio - temporale e dialettico nel quale sono state profferite, e verificare se i toni utilizzati dall'agente, pur forti e sferzanti, non risultino meramente gratuiti, ma siano invece pertinenti al tema in discussione, proporzionati al fatto narrato e funzionali al concetto da esprimere (Sez. 5 n. 32027 del 23/03/2018, Rv. 273573).

Con questo si intende ribadire che la diversità dei contesti nei quali si svolge la critica, così come la differente responsabilità e natura della funzione dei soggetti ai quali la critica è rivolta, possono giustificare attacchi anche violenti, se proporzionati ai valori in gioco che si ritengono compromessi: sono, in definitiva, gli interessi in gioco che segnano la "misura" delle espressioni consentite (Sez. 1, n. 36045 del 13/06/2014, P.M in proc. Surano, Rv. 261122; Sez. 5, n. 21145 del 18/04/2019 Rv. 275554).

Compito del giudice è, dunque, quello di verificare se il negativo giudizio di valore espresso possa essere, in qualche modo, giustificabile nell'ambito di un contesto critico e funzionale all'argomentazione, così da escludere l'invettiva personale volta ad aggredire personalmente il destinatario (Sez. 5 n. 31669 del 14/04/2015, Rv. 264442), con espressioni inutilmente umilianti e gravemente infamanti (Sez. 5 n. 15060 del 23/02/2011, Rv. 250174).

Il contesto dialettico nel quale si realizza la condotta può, sì, essere valutato ai limitati fini del giudizio di stretta riferibilità delle espressioni potenzialmente diffamatorie al comportamento del soggetto passivo oggetto di critica, ma non può mai scriminare l'uso di espressioni che si risolvano nella denigrazione della persona in quanto tale (Sez. 5 n. 37397 del 24/06/2016, Rv. 267866). Si è così affermato che esula dai limiti del diritto di critica l'accostamento della persona offesa a cose o concetti ritenuti ripugnanti, osceni, o disgustosi, considerata la centralità che i diritti della persona hanno nell'ordinamento costituzionale (Sez. 5 n. 50187 del 10/05/2017, Rv. 271434)".

Tirando le somme del discorso ora visto, il Giudice, al fine di verificare se la fattispecie portata al suo esame costituisca o meno legittimo esercizio del diritto di critica, dovrà preliminarmente stabilire se il contenuto della comunicazione rivolta a più persone rechi in sé la portata lesiva della reputazione altrui. Una volta compiuto detto accertamento, la sua attenzione dovrà spostarsi sulla verifica della sussistenza dei requisiti di verità e continenza: quest'ultimo requisito postula, in specie, una forma espositiva corretta della critica rivolta e cioè strettamente funzionale alla finalità di disapprovazione e che non trasmodi nella gratuita ed immotivata aggressione dell'altrui reputazione (cfr., ex plurimis, [Cass. pen., Sez. V, 22 maggio 2024 n. 29661](#)).

Con specifico riguardo alle condotte realizzate mediante "social network" (com'è nella vicenda ora in esame), secondo la giurisprudenza costituisce legittimo esercizio del diritto di critica politica la diffusione, con mezzo di pubblicità, di giudizi negativi circa condotte biasimevoli poste in essere da amministratori pubblici, purché la critica prenda spunto da una notizia vera, si connoti di pubblico interesse e non trascenda in un attacco personale ([Cass. pen., Sez. V, 7 maggio 2024, n. 34057](#); id., 28 marzo 2024, n. 17326; id., 10 novembre 2022, n. 4530; id., 21 luglio 2009, n. 41767). In merito a quest'ultimo profilo, la valutazione del requisito della continenza comporta che si debba tenere conto non solo del tenore del linguaggio utilizzato, ma anche dell'eccentricità delle modalità di esercizio della critica, restando fermo il limite del rispetto dei valori fondamentali, che si deve ritenere superato quando la persona offesa, oltre che al ludibrio della sua immagine, sia esposta al pubblico disprezzo ([Cass. pen., Sez. V, n. 8898/2021](#), cit.).

La giurisprudenza ha altresì specificato che nella valutazione del requisito della continenza si deve tenere conto del complessivo contesto in cui si realizza la condotta e verificare che i toni utilizzati,

sebbene aspri e forti, non siano gravemente infamanti e gratuiti, ma risultino, invece, pertinenti al tema in discussione: ove i commenti pubblicati siano gratuiti, offensivi e tutt'altro che funzionali alla denuncia dell'episodio cui si riferisce la critica, allora gli stessi non potranno ritenersi compresi nei limiti di una continenza espressiva, pur se aspra e pungente (Cass. pen., Sez. V, 31 maggio 2023, n. 36468).

Orbene, nel caso di specie si è già avuto modo di evidenziare il carattere sgradevole e grossolano del messaggio veicolato dal "meme" contestato, che non si limita a una (legittima) critica politica aspra rivolta alla Vice Presidente e al Presidente degli Stati Uniti d'America, ma contiene un giudizio gratuitamente offensivo per le "giovani ragazze" sulle modalità da seguire per fare carriera politica, così venendo meno al requisito di continenza, per come sopra ricordato.

Da un lato, dunque, nella fattispecie in esame non si ravvisano violazioni del diritto di libertà sancito dall'art. 21 Cost., avendo l'appellante oltrepassato i limiti del legittimo esercizio del diritto di critica, scolpiti dalla giurisprudenza a tutela di diritti anch'essi di portata fondamentale. Nel bilanciamento dei diversi interessi, l'Ateneo prima e il T.A.R. poi non hanno fatto altro che applicare, correttamente, i suddetti limiti, e in specie quello della continenza, al cui rispetto l'appellante era tenuto sia uti civis, sia, ancora di più, nella sua veste di educatore, fortemente sottolineata dall'Università nei propri atti: con il ché si deve escludere che la sanzione irrogatagli abbia avuto le connotazioni "dissuasive", e in sostanza intimidatorie, che il prof. -OMISSIS- pretende di riconnettervi.

Gli altri diritti fondamentali del docente, e segnatamente quelli al lavoro e alla retribuzione, risultano adeguatamente tutelati dalla normativa sopra ricordata, con il graduare la sanzione in relazione alla gravità della condotta posta in essere e con il concedere al dipendente sospeso in via disciplinare un assegno alimentare (art. 82 del T.U. n. 3/1957): assegno, la cui corresponsione all'appellante viene esplicitamente accordata dal provvedimento impugnato.

Neppure si può affermare che il tenore del messaggio giudicato offensivo dall'Ateneo fosse rivolto, in realtà, a un destinatario indeterminato, visto il riferimento in esso contenuto alle "giovani ragazze" interessate alla carriera politica.

Da ultimo, anche a voler affermare che l'Università abbia inteso emettere un "caveat" nei confronti del docente, lo stesso si ricollega legittimamente alla veste di pubblico educatore (in una posizione di particolare rilievo) da lui ricoperta: è questo un aspetto già visto (e di cui ci si dovrà ancora occupare in sede di analisi del quarto gruppo di censure), dal quale non si può prescindere, perché la suddetta veste, che d'altronde l'appellante fa valere anche sul suo profilo "social", vale a differenziarne la posizione dagli altri consociati e a provocare alcune restrizioni della sua sfera giuridica soggettiva, anche nei rapporti privati. Ciò trova un'innegabile conferma nell'assoggettamento dell'appellante, al pari degli altri docenti, al Codice di comportamento dei dipendenti dell'Università di Milano, che contiene una specifica disposizione (l'art. 9) dedicata alle condotte che i dipendenti devono mantenere nei rapporti privati, nonché al "Codice etico e per l'integrità della ricerca" adottato dall'Ateneo, il quale all'art. 8, comma 5, stabilisce che "nell'utilizzo dei mezzi di comunicazione, inclusi i social media, i componenti dell'Università si impegnano a non recare danno al prestigio e all'immagine dell'Università e a rispettare la riservatezza delle persone, salvo il legittimo esercizio della libera manifestazione del pensiero e della libertà di critica".

Per questo verso, nemmeno soccorre l'appellante la circostanza, da lui dedotta come specifica censura nel ricorso di primo grado, della vicenda di altro docente dello stesso Ateneo resosi protagonista anni fa di una condotta asseritamente analoga e al quale, però, l'Ateneo, per il tramite del Rettore, avrebbe riconosciuto la scriminante dell'esercizio del diritto alla libera manifestazione del pensiero. Ciò, per la decisiva ragione, evidenziata dal T.A.R., che il vizio di disparità di trattamento non è configurabile quando si ha come parametro di riferimento un atto eventualmente adottato dall'Amministrazione contra legem (cfr., ex plurimis, C.d.S., Sez. VII, 28 maggio 2024, n. 4764; Sez. IV, 2 luglio 2021, n. 5070; id., 7

giugno 2021, n. 4351; Sez. V, 18 novembre 2003, n. 7314): le eventuali illegittimità in favore di un altro soggetto, infatti, non legittimano mai l'estensione anche alla parte richiedente dello stesso trattamento *contra legem* poiché, alla stregua del principio di legalità, la legittimità dell'operato della P.A. non può essere inficiata dall'eventuale illegittimità compiuta in altra situazione (cfr. C.d.S., Sez. VI, 20 marzo 2020, n. 1987; id., 30 dicembre 2019, m. 8893). Pertanto, qualora le due situazioni fossero effettivamente sovrapponibili (il che qui non interessa, vista la mancata riproposizione della doglianza in appello), sarebbe incorsa in errore l'Università nel non riconoscere anche in passato l'assoggettamento del docente interessato al suindicato limite della continenza nella manifestazione del pensiero.

In conclusione, nel caso ora in esame non sono ravvisabili violazioni della libertà di manifestazione del pensiero garantita dall'[art. 21 Cost.](#) e dall'[art. 10 della Convenzione EDU](#).

D) Venendo al quarto gruppo di censure, esso ha ad oggetto la motivazione della sentenza di prime cure che ha ritenuto che la condotta del docente rientrasse fra quelle previste dall'art. 9, comma 1, del Codice di comportamento dell'Università, secondo cui il dipendente, nei rapporti privati: a) non usa in modo improprio la posizione che ricopre nell'Ateneo; b) "non assume alcun comportamento che possa recare danno all'immagine e alla reputazione dell'Università, al fine di preservare la fiducia dei cittadini/utenti". Sulla base di tale previsione normativa, l'Università ha inflitto all'appellante la sospensione dalle funzioni, per effetto del combinato disposto dell'art. 15 del medesimo Codice di comportamento (che assegna rilevanza disciplinare alla violazione degli obblighi previsti dal Codice in discorso) e dell'[art. 54](#), comma 3, del [D.Lgs. n. 165 del 2001](#). La sanzione della sospensione, come si è visto, è prevista dall'[art. 89](#), primo comma, lett. d), del [R.D. n. 1592 del 1933](#) per gli "atti in genere, che comunque ledano la dignità o l'onore del professore".

L'appellante contesta che la sua condotta rientri nella fattispecie di cui al riferito art. 9, né in alcuna altra fattispecie, non avendo rilievo disciplinare. Infatti, la disciplina dell'Università (per l'esattezza: l'art. 33, comma 5, dello Statuto) rimanda alle sanzioni previste dal [R.D. n. 1592 del 1933](#), tuttavia - lamenta l'appellante - l'art. 89 del regio decreto prevede la sospensione dall'ufficio e dallo stipendio solo per "abituale mancanza ai doveri di ufficio" e non già per una condotta che, ai sensi dell'art. 9 del citato Codice di comportamento, possa recare danno all'immagine e alla reputazione dell'Università, al fine di preservare la fiducia dei cittadini/utenti: orbene, la condotta del prof. -OMISSIS- sarebbe priva del requisito dell'abitudine (essendo la sanzione inflittagli la prima e l'unica da lui subita) e, dunque, non si configurerebbe come abituale mancanza ai doveri d'ufficio.

Qualora, invece, si intendesse ricondurre la condotta in questione alla categoria degli "atti in genere, che comunque ledano la dignità o l'onore del professore" prevista anch'essa dall'art. 89 cit. - come ha fatto la sentenza gravata -, si fuoriuscirebbe in ogni caso dall'art. 9 del Codice di comportamento, che individua condotte rilevanti disciplinarmente in quanto lesive dell'immagine dell'Ateneo: infatti, per esplicita indicazione dell'art. 15 del Codice, le condotte lesive della predetta immagine rientrano fra le violazioni dei doveri d'ufficio, le quali violazioni, però, per avere rilievo disciplinare devono, ai sensi del già visto [art. 89](#) del [R.D. n. 1592 del 1933](#), essere abituali. E nel caso ora in esame - ribadisce l'appellante - la sua condotta sarebbe priva del requisito dell'abitudine.

Il docente aggiunge che: 1) la lettera di contestazioni inviatagli dal Rettore farebbe riferimento solo a condotte private che ledono l'immagine dell'Università e mai a condotte che ledono l'onore del professore; 2) la delibera del Consiglio di Amministrazione non recherebbe richiami alla fattispecie degli "atti in genere, che comunque ledano la dignità o l'onore del professore".

Sotto ulteriore profilo, l'appellante nega che la fattispecie che lo riguarda sia suscumbibile all'interno dell'art. 9 del Codice di comportamento per le seguenti ragioni, tra loro concatenate.

- Anzitutto, perché l'espressione di un pensiero, nell'ambito della sfera privata, non avente a oggetto l'attribuzione all'Università di condotte false, o critiche all'Ateneo oltre i limiti della continenza, non

potrebbe ledere l'immagine e la reputazione dell'Università stessa. Una diversa interpretazione del citato art. 9 farebbe venir meno i fondamentali requisiti della tassatività, della determinatezza e della prevedibilità nell'individuazione delle condotte lesive della suddetta immagine e reputazione, poiché il docente non saprebbe mai ciò che è lecito manifestare per l'Università e ciò che invece è precluso. Inoltre, in base all'art. 1, comma 3, del Codice di comportamento, per i docenti universitari le norme del Codice stesso costituirebbero solo principi generali, e non norme di dettaglio che regolano la loro condotta. Facendo uso della distinzione tra norme e principi, allora, l'art. 9 del predetto Codice non sarebbe applicabile in maniera restrittiva onde punire condotte come quella ascritta al prof. -OMISSIS-. In aggiunta l'appellante osserva che se egli avesse espresso il pensiero contenuto nel "meme" durante la sua attività di docente, sarebbe stato di certo tutelato dalla libertà d'insegnamento ex art. 33 Cost.; la manifestazione di un'opinione di carattere generale su un tema di politica internazionale tramite un "social network" non potrebbe ledere la lealtà e l'imparzialità del docente universitario, né la qualità dei servizi resi. Da ultimo, il Codice di comportamento sarebbe stato redatto per tutelare soprattutto interessi pubblici relativi alla prevenzione della corruzione, alla qualità dei servizi e all'imparzialità del pubblico dipendente: la disciplina delle condotte private dei docenti - in specie di quelle in cui si concretizza la libera manifestazione del pensiero - sarebbe, di conseguenza, estranea al suindicated Codice.

- In secondo luogo, perché il ricorrente ha sostenuto innanzi al T.A.R. e ribadisce in appello che la condotta da lui tenuta potrebbe al più rientrare tra quelle descritte dal Codice etico, con esclusione di una sua rilevanza disciplinare e con inapplicabilità della sanzione della sospensione dall'ufficio, non prevista dal Codice etico. In particolare, alla fattispecie avrebbe dovuto applicarsi l'art. 8, comma 5, di detto Codice (che, come già visto, disciplina l'uso dei "social media" da parte dei "componenti dell'Università"), cosicché avrebbe errato il T.A.R. nel richiamare l'art. 16, comma 2, del Codice di comportamento, che, in caso di concorso tra violazione disciplinare e violazione del Codice etico, dà prevalenza al procedimento disciplinare: infatti, al contrario di quanto afferma il Tribunale, nel caso di specie si applicherebbe, in base ai principi di specialità e di tassatività, la norma del Codice etico, trattandosi della sola norma regolante la comunicazione a mezzo "social media". Deporrebbe in tale senso anche il fatto che solo con [D.P.R. del 13 giugno 2023](#) è stato inserito nel [D.P.R. n. 62 del 2013](#) (c.d. Codice di comportamento nazionale) l'art. 11-ter, che disciplina l'utilizzo dei "social media" da parte dei dipendenti pubblici, con cui hanno assunto rilievo disciplinare le lesioni al prestigio, al decoro o all'immagine dell'Amministrazione di appartenenza conseguenti all'utilizzo dei "social media": con il che - osserva l'appellante - anteriormente a tale novella, emanata in attuazione dell'[art. 54](#), comma 1-bis, del [D.Lgs. n. 165 del 2001](#), e dunque all'epoca dei fatti qui in esame, non sarebbe stato possibile considerare illecita una condotta come quella da lui tenuta. Orbene, in base al citato art. 8 del Codice etico la condotta del docente universitario non potrebbe assumere rilevanza disciplinare allorché essa costituisca legittimo esercizio della manifestazione del pensiero su tematiche generali interessanti il dibattito pubblico internazionale. Peraltro, anche nella denegata ipotesi di violazione del predetto art. 8, la conseguenza non potrebbe essere l'infrazione della sanzione disciplinare irrogata al prof. -OMISSIS-, ciò essendo escluso dall'art. 46 del medesimo Codice etico, che non contempla la sospensione tra le sanzioni da esso previste. Se poi l'art. 8, comma 5, del Codice etico dovesse intendersi nel senso di vietare manifestazioni del pensiero come quella per cui è causa, lo stesso risulterebbe illegittimo e da annullare (tanto che il docente lo ha impugnato in via subordinata).

Le doglianze, che in parte ripropongono quelle dedotte con il secondo e terzo gruppo di censure, non sono suscettibili di positivo apprezzamento.

In via preliminare, con riferimento alla riproposizione dei profili già dedotti con il secondo e il terzo gruppo di censure, si rinvia a tutto quanto si è già detto più sopra a confutazione degli stessi: ciò vale, tra l'altro, per le questioni attinenti alla lesione all'immagine e alla reputazione dell'Università e per i limiti al legittimo esercizio del diritto di critica e, più in generale, alla libertà di manifestazione del

pensiero, che non può essere concepita come libertà di offendere in maniera gratuita ed impunemente chiunque.

È d'uopo, quindi, richiamare in questa sede quanto detto sopra circa l'utilizzo da parte dell'odierno appellante, nei "social media", della sua qualità di docente universitario, per trarne il corollario che, a tale stregua, è innegabile come la condotta rimproveratagli abbia integrato sia la fattispecie prevista dall'art. 9 del Codice di comportamento dell'Università, sia quella contemplata dall'art. 89, primo comma, lett. d), del R.D. n. 1592 del 1933. Egli infatti, ha tenuto nei suoi rapporti privati - in particolare, con la pubblicazione sulla sua pagina "Facebook del "meme" incriminato - un comportamento tale da poter "recare danno all'immagine e alla reputazione dell'Università" (art. 9 del Codice) e allo stesso tempo detto comportamento ha integrato la fattispecie degli "atti in genere, che comunque ledano la dignità o l'onore del professore", contemplata dall'art. 89, primo comma, lett. d), del regio decreto, che vi riconnette le sanzioni di cui ai nn. da 2 a 5 del precedente art. 87 (e dunque anche la sanzione della sospensione dall'ufficio e dallo stipendio).

A quest'ultimo riguardo, non corrisponde al vero che l'Università non abbia richiamato la fattispecie prevista dal citato art. 89, primo comma, lett. d), il richiamo essendo contenuto nell'art. 33, comma 5, dello Statuto dell'Ateneo, a sua volta menzionato in modo esplicito nel decreto di irrogazione della sanzione. Il docente, del resto, non poteva ignorare che per la condotta rimproveratagli egli avrebbe potuto essere punito con la sospensione dall'ufficio e dallo stipendio, cioè con una sanzione più grave della censura, visto che, ai sensi del già ricordato art. 33, comma 2, dello Statuto dell'Università, il procedimento disciplinare si svolge innanzi al Collegio di disciplina (com'è avvenuto nella vicenda in esame) quando riguarda fatti che possano dare luogo "all'irrogazione di una sanzione più grave della censura fra quelle previste dall'articolo 87 del TU delle leggi sull'Istruzione superiore di cui al R.D. 31 agosto 1933, n. 1592".

La riconducibilità della condotta alle previsioni dei citati artt. 9 e 89, primo comma, lett. d), esclude che nel caso di specie siano configurabili violazioni dei principi di tassatività e determinatezza della fattispecie e di prevedibilità dei comportamenti sanzionabili; inoltre, il fatto che la condotta sia stata tenuta dal professore al di fuori dell'insegnamento universitario rende fuorviante ogni richiamo alle garanzie spettanti ai sensi dell'art. 33 Cost. per il suddetto insegnamento.

Non può essere condiviso l'utilizzo strumentale della distinzione tra norme e principi per farne discendere una presunta esenzione del docente dei doveri di cui all'art. 9 del Codice di comportamento: questo, per inciso, ha ad oggetto specifico i comportamenti dei dipendenti dell'Università "nei rapporti privati", il che va a confutare la tesi dell'appellante secondo cui la disciplina delle condotte private dei docenti sarebbe estranea al suindicato Codice.

Erronea è poi l'argomentazione che sostiene l'esorbitanza della fattispecie dagli ambiti delle condotte aventi rilevanza disciplinare in ragione dell'assenza del requisito dell'abitualità della violazione dei doveri d'ufficio, poiché essa discende da un fraintendimento nell'interpretazione delle norme che regolano la fattispecie stessa.

Invero l'abitualità nella violazione dei doveri d'ufficio è requisito di un'altra e distinta fattispecie di condotta rilevante a livello disciplinare contemplata dall'art. 89, primo comma, del R.D. n. 1592 del 1933, quella, cioè, della lett. b), che prevede, appunto, l'"abituale mancanza ai doveri di ufficio" (oltre che di quella della lett. c), avente ad oggetto l'"abituale irregolarità della condotta", che in questa sede non rileva). Nel caso ora in esame, invece, assume rilievo la diversa previsione della lett. d), avente a oggetto, come visto, gli "atti in genere, che comunque ledano la dignità o l'onore del professore": per questi la norma non richiede per nulla che consistano in condotte abituali, potendo perciò trattarsi, come nella vicenda del prof. -OMISSIS-, di comportamenti singoli.

D'altro canto, non corrisponde al vero che le violazioni dei doveri di ufficio da parte del professore universitario, per avere rilevanza disciplinare, debbano essere "abituale". Il requisito dell'abitualità,

infatti, è previsto solo per le fattispecie di responsabilità disciplinare di cui all'art. 89, primo comma, lett. b) e lett. c), del [R.D. n. 1592 del 1933](#), estranee al caso ora in esame, mentre non è prescritto né dalla lett. d) dell'art. 89, primo comma, cit., né dal Codice di comportamento dell'Università. Quest'ultimo, infatti, all'art. 15, comma 1, si limita a disporre che le violazioni degli obblighi da esso stabiliti - e quindi, per quanto di interesse, degli obblighi di cui all'art. 9 (nonché degli obblighi del Codice di comportamento Nazionale e degli obblighi e doveri del Piano Nazionale Anticorruzione e del Piano triennale di prevenzione della corruzione dell'Ateneo) - "integra comportamenti contrari ai doveri d'ufficio e determina responsabilità disciplinare accertata all'esito del procedimento disciplinare, nel rispetto dei principi di gradualità e proporzionalità delle sanzioni ...": l'art. 15, comma 1, non richiede, dunque, che le ridette violazioni, per determinare responsabilità disciplinare, debbano essere abituali, né il requisito dell'abitualità è previsto per alcuna delle condotte elencate dal precedente art. 9 del Codice di comportamento dell'Università.

In altre parole, le violazioni da parte del dipendente universitario degli obblighi previsti dal Codice di comportamento dell'Ateneo costituiscono atti contrari ai doveri d'ufficio e integrano responsabilità disciplinare: vi rientrano anche le condotte di cui all'art. 9 del predetto Codice e, quindi, l'assunzione di un comportamento "che possa recare danno all'immagine e alla reputazione dell'Università, al fine di preservare la fiducia dei cittadini/utenti". Per individuare la sanzione applicabile all'illecito disciplinare si fa riferimento all'art. 89 del [R.D. n. 1592 del 1933](#) (cui, come detto, rinvia l'art. 33, comma 5, dello Statuto dell'Ateneo), cosicché ove l'atto contrario ai doveri d'ufficio abbia carattere abituale, rientrerà nelle previsioni della lett. b) del citato art. 89, primo comma, mentre ove esso non abbia tale carattere, potrà rientrare in una delle altre ipotesi dell'art. 89, tra cui quella degli "atti in genere, che comunque ledano la dignità o l'onore del professore", contemplata dalla lett. d).

In definitiva, l'erroneo convincimento dell'appellante, secondo cui la condotta attribuitagli, ritenuta lesiva dell'immagine dell'Ateneo, per poter dare luogo all'applicazione di una sanzione disciplinare avrebbe dovuto avere il requisito dell'abitualità, è frutto di un equivoco. L'appellante, infatti, si fonda sul fatto che, in base all'art. 15 del Codice di comportamento dell'Università, la condotta in questione rappresenta una violazione dei doveri d'ufficio, ma l'equivoco consiste nel ritenere che, ai sensi del combinato disposto del succitato art. 15 e dell'art. 89 del [R.D. n. 1592 del 1933](#), le violazioni dei doveri d'ufficio, per poter essere sanzionate a livello disciplinare, debbano essere abituali: tuttavia, nessuna disposizione, tantomeno quelle invocate dall'appellante, giustifica una simile conclusione.

Dunque, la condotta tenuta dal docente ha rilevanza disciplinare e ciò è sufficiente ad escludere che alla stessa possano applicarsi le disposizioni del Codice etico, pur se in ipotesi anch'esse violate, visti - come giustamente osserva il T.A.R. - il principio del *ne bis in idem* e la clausola di specialità dettata dall'art. 16 del Codice di comportamento (che privilegia il "canale disciplinare", ove una medesima condotta rilevi sia disciplinarmente sia come violazione del Codice etico, cosicché entrambi i canali siano in astratto praticabili).

L'infondatezza anche per questo verso delle doglianze dell'appellante emerge con chiarezza, ove si consideri:

a) che la preferenza per il "canale disciplinare" espressa dall'art. 16 del Codice di comportamento si mostra del tutto logica e ragionevole, atteso che, di fronte a condotte che integrino, al tempo stesso, violazioni sia del Codice di comportamento sia del Codice etico, l'applicazione delle sole sanzioni previste dal Codice etico - che lo stesso appellante ammette essere più lievi - sarebbe discriminatoria e ingiusta nei confronti dei soggetti che abbiano posto in essere, invece, condotte integranti violazioni del solo Codice etico e non anche del Codice di comportamento;

b) che comunque la clausola di specialità di cui al citato art. 16 esprime un favor per il soggetto che abbia violato sia il Codice di comportamento, sia il Codice etico, poiché evita una duplicazione delle sanzioni a suo danno, tenuto conto che, in difetto di una simile clausola, una stessa condotta, qualora

integrante una violazione sia del Codice di comportamento, sia del Codice etico, sarebbe punita con le sanzioni previste sia dall'uno, sia dall'altro, con un'applicazione del meccanismo del bis in idem assai penalizzante per l'autore dell'(unica) condotta.

Inoltre l'appellante, con l'insistere sul criterio di specialità quale strumento per individuare la norma applicabile alla fattispecie, optando per l'art. 8, comma 5, del Codice etico, quale unica disposizione specifica dedicata all'uso dei "social media" da parte dei dipendenti dell'Università, non considera la gerarchia delle fonti. Infatti, secondo il criterio di gerarchia delle fonti (che osta all'applicazione del criterio di specialità, il quale si applica in presenza di un'antinomia o un concorso tra due norme pari ordinate nella gerarchia delle fonti: C.d.S., Sez. IV, 14 giugno 2024, n. 5357; id., 16 febbraio 2012, n. 812; Sez. V, 24 ottobre 2023, n. 9210; id., 7 giugno 2022, n. 4643), sulla disciplina di cui all'art. 8, comma 5, del Codice etico dell'Ateneo prevale quella dell'art. 89, primo comma, lett. d), del R.D. n. 1592 del 1933, in base alla quale sono sanzionabili gli atti "che comunque ledano la dignità o l'onore del professore" (a prescindere dallo strumento con cui detta lesione viene prodotta e dunque anche se la stessa consegue all'utilizzo in modo inappropriato dei "social media").

Quale logico corollario di quanto appena esposto, risultano infondate le censure dell'appellante sull'inapplicabilità, nei suoi confronti, della sanzione della sospensione dall'ufficio e dallo stipendio, siccome non contemplata dall'art. 46 del Codice etico, poiché la stessa, come detto, è applicabile alla fattispecie che lo riguarda ai sensi del combinato disposto degli artt. 87 e 89 primo comma, lett. d), del R.D. n. 1592 del 1933.

Analogamente, risultano infondate le argomentazioni che l'appellante pretende di desumere dalla normativa del giugno 2023 intervenuta a dare attuazione all'art. 54, comma 1-bis, del D.Lgs. n. 165 del 2001 in tema di disciplina, da parte del Codice di comportamento nazionale, del corretto utilizzo ad opera dei dipendenti pubblici delle tecnologie informatiche e dei mezzi di informazione e "social media", "anche al fine di tutelare l'immagine della pubblica amministrazione" (comma 1-bis il quale, peraltro, è anch'esso posteriore all'episodio per cui è causa, essendo stato inserito dall'art. 4, comma 1, lett. a), del D.L. n. 36 del 2022, conv. con L. n. 79 del 2022). Parimenti, non rileva l'impugnazione, in via subordinata, del riferito art. 8, comma 5, del Codice etico, stante la sua inapplicabilità alla fattispecie per cui è causa.

In definitiva, quindi, anche il quarto gruppo di censure dedotte dall'appellante risulta nel complesso destituito di fondamento.

Venendo, da ultimo, all'analisi del quinto gruppo di censure, con questo il prof. -OMISSIS- si duole del mancato accoglimento del motivo di ricorso inerente all'illegittimità da cui sarebbe affetta la sanzione inflittagli, perché emessa in violazione del principio di proporzione.

Non sarebbe vero - lamenta l'appellante - che la sospensione fosse l'unica misura afflittiva possibile, residuando la mera censura o le sanzioni previste dal Codice etico. Il provvedimento sanzionatorio, quindi, apparirebbe illogico e contraddittorio, perché da un lato l'Università avrebbe ripetuto, in tutti i propri atti, che: 1) la condotta è consistita nella sola condivisione di un "meme"; 2) è riconosciuta e tutelata a livello costituzionale la libertà di manifestazione del pensiero; 3) il "meme" è stato rimosso prontamente ed in maniera spontanea dal professore; 4) quest'ultimo ha pubblicato un messaggio di chiarimenti nel quale ha precisato di non avere voluto offendere nessuno e di non abbracciare nessuna idea discriminatoria. Dall'altro lato, tuttavia, l'Ateneo avrebbe irrogato al docente una sanzione così grave da colpire il suo diritto al lavoro, alla retribuzione necessaria, ex art. 36 Cost., a condurre una vita libera e dignitosa, e alla libera manifestazione del pensiero, laddove le considerazioni poc'anzi riportate ai nn. da 1) a 4) avrebbe dovuto indurre l'Università ad archiviare il procedimento o ad una sanzione più mite. Di qui - conclude l'appellante - la sussistenza del vizio di eccesso di potere per contraddittorietà e per mancata applicazione del principio di proporzionalità.

Le doglianze non possono essere condivise.

In via preliminare il Collegio richiama il consolidato orientamento giurisprudenziale, secondo cui la valutazione della P.A. sulla gravità dei fatti addebitati in relazione all'applicazione di una sanzione disciplinare costituisce espressione di discrezionalità amministrativa, non sindacabile in via generale in sede di giudizio di legittimità, salvo che nelle ipotesi di eccesso di potere, nelle sue varie forme sintomatiche, quali la manifesta illogicità, la manifesta irragionevolezza, l'evidente sproporzionalità e il travisamento. Spetta alla P.A., in sede di adozione del provvedimento sanzionatorio, stabilire il rapporto tra l'infrazione e il fatto, il quale assume rilevanza disciplinare in base a un apprezzamento di larga discrezionalità. "Le valutazioni in ordine al convincimento sulla gravità delle infrazioni e alla conseguente sanzione da infliggere sono dunque connotate da amplissima discrezionalità: ciò in considerazione degli interessi pubblici che devono essere attraverso tale procedimento tutelati. Quindi, il provvedimento disciplinare sfugge ad un pieno sindacato di legittimità del giudice, il quale non può sostituire le proprie valutazioni a quelle operate dall'Amministrazione, salvo che queste ultime siano inficiate da travisamento dei fatti, evidente sproporzionalità o qualora il convincimento non risulti formato sulla base di un processo logico e coerente ovvero sia viziato da palese irrazionalità" (così C.d.S., Sez. II, 21 agosto 2023, n. 7886; cfr. altresì, ex multis, Sez. II, 4 aprile 2024, n. 3107; Sez. IV, 29 marzo 2021, n. 2629; id., 16 giugno 2020, n. 3869; id., 10 febbraio 2020, n. 1013; id., 21 gennaio 2020, n. 484; id., 6 giugno 2019, n. 3824; id., 9 marzo 2018, n. 1507; Sez. VI, 16 agosto 2017, n. 4012; id., 20 aprile 2017, n. 1858; id., 16 aprile 2015, n. 1968; id., 22 marzo 2007, n. 1350; Sez. III, 5 giugno 2015, n. 2791; id., 20 marzo 2015, n. 1537). Ma nessuno dei vizi suesposti è ravvisabile nel provvedimento impugnato.

Con specifico riferimento al lamentato difetto di proporzionalità, osserva il Collegio, a confutazione della doglianza, che la sanzione concretamente irrogata al prof. -OMISSIS- è stata la sospensione per un mese dall'ufficio e dallo stipendio e cioè la sanzione meno afflittiva - a parte la censura - tra quelle elencate dall'[art. 87 del R.D. n. 1592 del 1933](#): in detto elenco, strutturato secondo un ordine ascendente, la sospensione è infatti collocata al n. 2) su un totale di cinque. Quanto alla durata della sospensione, la stessa è stata inflitta al docente in misura pari a un dodicesimo del massimo, che l'[art. 87 cit.](#) fissa in un anno.

Da questi elementi si ricava, dunque, che le circostanze attenuanti sopra riferite dal docente sono state attentamente vagliate dalla P.A.: del resto, anche l'appellante ammette che l'Ateneo le ha riconosciute e menzionate "in tutti gli atti istruttori e nel provvedimento finale".

Pertanto, nella condotta della P.A. non è ravvisabile nessuna violazione del principio di proporzione, né alcuna contraddittorietà, avendo l'Università operato in piena conformità all'[art. 15, comma 1, del Codice di comportamento](#), il quale, come già accennato, afferma che la responsabilità disciplinare conseguente alla violazione dei doveri del Codice stesso viene "accertata all'esito del procedimento disciplinare, nel rispetto dei principi di gradualità e proporzionalità delle sanzioni".

In conclusione, l'appello è infondato, vista l'infondatezza di tutte le doglianze con lo stesso dedotte, e deve perciò essere respinto, dovendo la sentenza gravata essere confermata.

Sussistono, comunque, giusti motivi per disporre l'integrale compensazione tra le parti costituite delle spese del giudizio di appello, attesa la rilevante complessità delle questioni affrontate, mentre non si fa luogo a pronuncia sulle spese nei confronti del M.U.R., non costituitosi in giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale - Sezione Settima (VII), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Compensa le spese del giudizio di appello tra le parti costituite.

Nulla spese nei confronti del Ministero dell'Università e della Ricerca, non costituitosi in giudizio.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'[art. 52](#), commi 1 e 2, del [D.Lgs. 30 giugno 2003, n. 196](#), e all'[art. 10](#) del [Regolamento \(UE\) 2016/679](#) del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, a tutela dei diritti e della dignità della parte interessata, dà mandato alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità, nonché di qualsiasi altro dato idoneo a consentire l'identificazione della parte appellante.

Conclusione

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 8 ottobre 2024, con l'intervento dei magistrati:

Claudio Contessa, Presidente

Massimiliano Noccelli, Consigliere

Angela Rotondano, Consigliere

Sergio Zeuli, Consigliere

Pietro De Berardinis, Consigliere, Estensore

Cons. Stato, Sez. V, 17/01/2025, n. 362**COMUNE E PROVINCIA › Deliberazioni****Parti:** Associazione Pro Vita e Famiglia Onlus c. Comune di Rimini

La libertà di espressione del pensiero non è illimitata e assolutamente non controllata, ma, anche in applicazione dell'art. 10 comma 2 della Carta europea dei diritti dell'uomo, comportando doveri e responsabilità, può essere sottoposta dall'autorità pubblica anche a formalità, condizioni ovvero restrizioni, le quali, in una società democratica, appaiono misure necessarie a proteggere l'interesse pubblico superiore e la reputazione ovvero i diritti altrui. L'esplicazione di detta libertà - in specie quella che si avvale del mezzo pubblicitario, idoneo a raggiungere numerosi ed indifferenziati destinatari di una determinata comunità territoriale - non incontra solo i limiti della violenza e dell'aggressività verbale, dovendosi attribuire pari rilevanza alla "continenza espressiva" dei contenuti, nel rispetto della normativa, nonché dei principi di prudenza e precauzione, volti ad evitare impatti sulla sensibilità dei fruitori del messaggio e a garantirne la chiara corrispondenza al vero.

Fonti:

Sito Giustizia Amministrativa, 2025

Cons. Stato, Sez. V, Sent., (data ud. 17/10/2024) 17/01/2025, n. 362**CONCESSIONI E AUTORIZZAZIONI AMMINISTRATIVE****CONCORRENZA E PUBBLICITA'** › *Pubblicità, in genere***Intestazione****REPUBBLICA ITALIANA****IN NOME DEL POPOLO ITALIANO****Il Consiglio di Stato****in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)****ha pronunciato la presente****SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 1081 del 2023, proposto da Associazione P.V. Onlus, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Stefano Spinelli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Cesena, piazza del Popolo n. 44;

contro

Comune di Rimini, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Elena Fabbri, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Andrea Manzi in Roma, via Alberico II n.33;

per la riforma della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia Romagna (Sezione Seconda) n. 00845/2022, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Rimini;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 17 ottobre 2024 il Cons. Giuseppina Luciana Barreca e uditi per le parti gli avvocati Renzo Cuonzo in delega dell'avv. Spinelli e Gianluca Calderara in delega dell'avv. Elena Fabbri;

Svolgimento del processo - Motivi della decisione

1. Con la sentenza indicata in epigrafe il Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia Romagna ha respinto il ricorso proposto dall'Associazione P.V. onlus contro il Comune di Rimini per l'annullamento della deliberazione della Giunta comunale n. 376 del 15 dicembre 2020 avente ad oggetto "Domanda di affissione manifesti anti-aborto presentata dalla associazione P.V.. Adozione provvedimenti conseguenti", che aveva negato l'affissione di manifesti commissionati dall'Associazione ricorrente.

Le spese processuali sono state compensate.

2. L'Associazione P.V. Onlus ha proposto appello con tre motivi, riproduttivi delle censure del ricorso di primo grado, in chiave critica rispetto alla motivazione di rigetto della sentenza gravata.

Il Comune di Rimini si è costituito per resistere all'appello.

2.1. All'udienza del 17 ottobre 2024 la causa è stata assegnata a sentenza, previo deposito di memorie e

repliche delle parti.

3. Va premesso che:

- la controversia ha ad oggetto il diniego di affissione di manifesti nel Comune di Rimini, nell'ambito della campagna promossa dall'Associazione P.V. Onlus sull'intero territorio nazionale, per sensibilizzare l'opinione pubblica sul tema della pillola abortiva RU486;
- in particolare, in data 2 dicembre 2020, l'Associazione P.V. ha inoltrato, tramite e-mail all'Ufficio affissioni del Comune di Rimini, una richiesta di affissioni per n. 100 manifesti del formato 70x100, provvedendo al pagamento dei relativi diritti di affissione per la somma di euro 67.00;
- i manifesti in oggetto ritraevano l'immagine di una donna stesa per terra, apparentemente priva di coscienza o addormentata con una mela rossa accanto (rievocando la nota favola di Biancaneve), accompagnata dalle scritte: "Prenderesti mai del veleno? Stop alla pillola abortiva RU486. Mette a rischio la salute e la vita della donna e uccide il figlio nel grembo"; in caratteri più piccoli, nell'angolo inferiore destro, i manifesti recavano inoltre il testo: "Campagna di sensibilizzazione promossa da P.V. Onlus per la tutela del diritto fondamentale alla vita (art. 2Cost.) e del diritto alla salute (art. 32Cost.) sui rischi della somministrazione della pillola RU486.

Questa affissione costituisce espressione del diritto alla manifestazione del pensiero (art. 21Cost.) finalizzata a suscitare un dibattito plurale e la riflessione critica. Non è idonea a ledere diritti e libertà positivamente previsti dalla legge";

-in data 15 dicembre 2020 è intervenuta la deliberazione de qua della Giunta comunale, negando "l'affissione dei manifesti commissionati dall'associazione P.V., riconoscendo alla stessa il rimborso del diritto versato ...".

3.1. Col primo motivo (rubricato "Violazione di legge per violazione e comunque erronea applicazione dell'art. 2, Cost.; degli artt. 48 e 107 del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267. Violazione di legge per violazione e comunque erronea applicazione del D.Lgs. 15 novembre 1993, n. 507 (artt. 18 e ss. e successiva L. 27 dicembre 2019, n. 160). Incompetenza assoluta e relativa.") si eccepisce, anche in appello, l'incompetenza assoluta o relativa della Giunta Comunale.

3.1.1. Quanto all'incompetenza assoluta della Giunta e la carenza di potere rispetto al diniego di autorizzazione, l'associazione appellante deduce che in nessuna parte delle norme di legge e regolamentari che disciplinano il servizio delle pubbliche affissioni sarebbe prevista una "sorta di autorizzazione all'affissione". Si richiamano il D.Lgs. 15 novembre 1993, n. 507 sulle pubbliche affissioni (in particolare gli artt. 18 e ss.), il Regolamento comunale per l'applicazione dell'imposta sulla pubblicità e del diritto sulle pubbliche affissioni (in particolare il capo IV, artt. 23 e ss.) e la legislazione successiva di cui alla L. 27 dicembre 2019, n. 160, onde escludere che vi sia la previsione di un'autorizzazione all'affissione.

3.1.2. Quanto all'incompetenza relativa, l'associazione appellante sostiene che, se anche si potesse configurare un autonomo potere autorizzativo in capo all'amministrazione comunale, rispetto all'affissione di manifesti, questo non risiederebbe assolutamente in capo alla Giunta, come invece ritenuto dal T.a.r.

Ad avviso dell'appellante, lo stesso dato normativo richiamato nella deliberazione di Giunta impugnata, ossia l'art. 48 del D.Lgs. n. 267 del 2000, in connessione con il richiamo in esso operato all'art. 107 del medesimo D.Lgs. n. 267 del 2000, permetterebbe di rilevare e far valere l'eccezione di incompetenza della Giunta, in quanto gli organi politici (consiglio comunale, giunta e sindaco) hanno funzione di programmazione, indirizzo e controllo e non esercitano direttamente competenze gestionali che sono svolte invece dai dirigenti o, nei comuni sprovvisti di dirigenti, dai dipendenti a cui il sindaco abbia conferito incarichi di responsabilità di uffici o servizi, incarichi equiparati, ai soli fini della capacità di legittimazione e di rappresentanza dell'ente, a quelli dirigenziali (art. 109, comma 2, Tuel; Cons. Stato, n.

4192/2013).

Nel caso di specie, si sarebbe trattato dell'adozione, da parte della Giunta comunale, di un atto gestionale, al di fuori delle ipotesi tassative previste dalla legge, perciò viziato di incompetenza.

L'appellante aggiunge che non si potrebbe ipotizzare nemmeno un potere "autonomo" della Giunta, circa il preteso intervento autorizzativo, in "sostituzione" di quello dirigenziale fissato dalla legge e dallo stesso Regolamento comunale e che non si verterebbe nemmeno in fattispecie di provvedimenti contingibili e urgenti, che comunque spetterebbero al Sindaco.

3.1.3. In merito alla posizione difensiva del Comune di Rimini, condivisa dal T.a.r., secondo cui alla Giunta "spetta una competenza generale e residuale", l'appellante deduce che:

- in primo luogo, non esisterebbe alcun potere di autorizzazione dei messaggi sociali in capo alla p.a., né sono previsti la rimozione o l'oscuramento dei manifesti in ragione del loro contenuto; un'eventuale decisione in tali sensi della Giunta comunale, anche nella sua competenza "politico-amministrativa" residuale, comporterebbe una censura non ammessa, poiché in violazione, non solo dell'[art. 21](#), comma 1, della Costituzione, ma anche del comma 2, in quanto i manifesti di comunicazione sociale godono della tutela prevista per la libertà di stampa (come da giurisprudenza costituzionale richiamata nell'atto di appello);

- in secondo luogo, anche la competenza "residuale" della Giunta si riferirebbe alle "funzioni degli organi di governo" ben distinte dalle "funzioni e responsabilità della dirigenza", così come precisate dall'[art. 107](#) del D.Lgs. n. 167 del 2000, e, come ribadito, l'attività in oggetto (autorizzazione all'affissione) sarebbe attività "tipica" di ordinaria gestione amministrativa che spetta ai dirigenti (arg. ex [art. 107](#), comma 3, cit. ed ex [art. 28](#), comma 3, del Regolamento del Comune di Rimini).

3.2. Il motivo è infondato.

Le argomentazioni dell'appellante si basano per lo più sull'asserita mancanza di disposizioni pertinenti nel [D.Lgs. 15 novembre 1993, n. 507](#) sulle pubbliche affissioni, nonché nella [L. 27 dicembre 2019, n. 160](#) e nel Regolamento del Comune di Rimini per l'imposta sulla pubblicità e sul diritto sulle pubbliche affissioni, approvato con deliberazione di C.C. n. 126 del 30.06.1994 e s.m.i..

Premesso che la legge riconosce all'amministrazione comunale, sulla scorta di esigenze di pubblico interesse, il potere di stabilire limitazioni e divieti a particolari forme pubblicitarie ([art. 3, D.Lgs. n. 507 del 1993](#) richiamato da ultimo da [Cons. Stato, VII, 4 luglio 2024 n. 5930](#), su cui infra), non è rilevante che il Regolamento comunale per l'imposta sulla pubblicità e sul diritto sulle pubbliche affissioni non contenga norme specifiche, perché queste sono presenti in altri testi di legislativi e regolamentari applicabili, puntualmente richiamati nella delibera di Giunta impugnata.

In particolare rileva che, come sottolineato dalla difesa civica, sia stata richiesta l'affissione di messaggi pubblicitari su impianti di proprietà comunale. Al riguardo il Regolamento del Comune di Rimini per la disciplina degli impianti di pubblicità e propaganda e degli altri mezzi pubblicitari sulle strade e sulle aree pubbliche e di uso pubblico, così come modificato da ultimo con deliberazione del C.C. n. 17 del 27.04.2017, prevede all'[art. 1 bis](#) il divieto di installare in tutto il territorio comunale, tra gli altri, "mezzi pubblicitari di ogni tipo il cui messaggio pubblicitario non rispetti i principi espressi dal codice di autodisciplina delle comunicazioni commerciali relativi a 'violenza, volgarità, indecenza', 'convinzioni morali, civili, religiose e dignità della persona', 'giochi con vincita in denaro'" (primo comma), nonché il divieto di effettuare in tutto il territorio comunale "qualsiasi forma di pubblicità (anche fonica) contrastante con i principi del Codice di Autodisciplina della Comunicazione Commerciale richiamati dal comma 1" (comma 2), con la precisazione che "analogo divieto sussiste qualora di tali comunicazioni venga richiesta l'affissione sugli impianti comunali" (comma 4).

Il Codice di autodisciplina della comunicazione commerciale, a sua volta, oltre ai principi richiamati dal Regolamento comunale riminese, contiene un titolo VI intitolato alla "Comunicazione sociale", nel quale

si colloca l'art. 46 (Appelli al pubblico), che è espressamente citato - unitamente agli artt. 1 e 2 dello stesso Codice - nella delibera di Giunta impugnata ed anzi in questa riportato pressoché per intero. L'art. 46 estende l'applicazione delle norme del Codice di autodisciplina a "qualunque messaggio volto a sensibilizzare il pubblico su temi di interesse sociale" (primo comma), disponendo (al terzo comma) che i messaggi, non devono, tra l'altro: "a) ... ricorrere a richiami scioccanti tali da ingenerare ingiustificatamente allarmismi, sentimenti di paura o di grave turbamento; b) colpevolizzare o addossare responsabilità a coloro che non intendono aderire all'appello; c) presentare in modo esagerato il grado o la natura del problema sociale per il quale l'appello viene rivolto ...".

Inoltre, l'art. 1 del detto Regolamento comunale impone espressamente il rispetto delle disposizioni dell'[articolo 23](#), comma 4, del [D.Lgs. 30 aprile 1992, n. 285](#) (Codice della strada) "che attribuisce la competenza per l'autorizzazione all'ente proprietario della strada e per l'interno dei centri abitati ai comuni".

Sebbene il comma 4 bis del richiamato art. 23 (che prevede che "È vietata sulle strade e sui veicoli qualsiasi forma di pubblicità il cui contenuto proponga messaggi sessisti o violenti o stereotipi di genere offensivi o messaggi lesivi del rispetto delle libertà individuali, dei diritti civili e politici, del credo religioso o dell'appartenenza etnica oppure discriminatori con riferimento all'orientamento sessuale, all'identità di genere o alle abilità fisiche e psichiche.") sia stato inserito dall'art. 1, comma 1, lettera a-quater, numero 1, del [D.L. 10 settembre 2021, n. 121](#), convertito, con modificazioni, dalla [L. 9 novembre 2021, n. 156](#), quindi dopo i fatti di causa, esso va ritenuto espressione di un indirizzo dell'ordinamento nel suo complesso volto a consentire siffatta tipologia di controllo all'autorità preposta al rilascio della relativa autorizzazione.

3.2.1. Essendo quello delineato il quadro normativo di riferimento - ferma l'applicazione delle menzionate disposizioni al caso di specie, di cui si dirà approfonditamente trattando del terzo motivo di appello - appare privo di pregio l'assunto dell'Associazione appellante che la diffusione al pubblico con le forme e/o i mezzi della pubblicità commerciale di messaggi a carattere sociale non sia soggetta ad alcun tipo di autorizzazione o controllo preventivo. Questo è esercitabile, nei limiti segnati dalle richiamate disposizioni, onde impedire che il messaggio del quale è chiesta la diffusione pubblicitaria incorra in uno o più dei divieti di cui sopra.

3.2.2. Escluso quindi il vizio di incompetenza assoluta, non sussiste nemmeno l'incompetenza relativa della Giunta.

In proposito, e con specifico riguardo alla competenza "residuale" di cui all'[art. 48](#) del [D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267](#), richiamato nella deliberazione impugnata a supporto della ritenuta propria competenza da parte della Giunta comunale di Rimini, questo Consiglio di Stato ha di recente affermato che "la circostanza che il Comune possa approvare o abbia invero emanato un regolamento in materia non esclude l'adozione di atti d'indirizzo, con il solo limite che questi siano rispettosi del primo (e, ovviamente, delle altre fonti sovraordinate): da una lettura congiunta dell'art. 107 (secondo cui ai dirigenti spettano i compiti di gestione e agli organi di governo dell'Ente le funzioni d'indirizzo e controllo) e dell'[art. 48](#) del [TUEL](#) (secondo cui la Giunta compie tutti gli atti rientranti nelle funzioni degli organi di governo che non siano riservati al Consiglio comunale o al Sindaco) emerge infatti una generale competenza della Giunta all'adozione di atti d'indirizzo rispetto alla concreta gestione amministrativa, finanziaria e tecnica demandata ai dirigenti." (così [Cons. Stato, II, 19 settembre 2024, n. 7687](#)).

Il principio è perfettamente applicabile al caso in esame.

Contrariamente a quanto sostenuto da parte appellante, non si è trattato, da parte della Giunta del Comune di Rimini, né dell'esercizio di poteri di indirizzo esclusivamente politico che spetterebbero tutt'al più al Consiglio comunale, né dell'esercizio di un'attività riservata ai dirigenti, nemmeno in "sostituzione" di questi ultimi.

La deliberazione n. 376 del 15 dicembre 2020, pur occasionata dal caso specifico, ben può essere interpretata come atto di indirizzo politico-amministrativo che la Giunta comunale ha inteso fornire alla dirigenza amministrativa al fine della corretta applicazione delle norme regolamentari predette e quindi del corretto esercizio dei compiti di cui all'[art. 107](#), lett. f), [TUEL](#), riguardante "i provvedimenti di autorizzazione, concessione o analoghi, il cui rilascio presupponga accertamenti e valutazioni, anche di natura discrezionale, nel rispetto di criteri predeterminati dalla legge, dai regolamenti, da atti generali di indirizzo".

Non è in violazione di legge l'applicazione, da parte dell'amministrazione, degli [artt. 48 del D.Lgs. n. 267 del 2000](#) e 17 dello Statuto del Comune di Rimini, trattandosi di interpretare a fini applicativi, anche futuri, la normativa regolamentare comunale in un caso inedito e peculiare, per il quale si giustificava - in mancanza di un'interpretazione o una prassi applicativa consolidate presso la dirigenza - una presa di posizione che indicasse i principi e le norme ulteriori di riferimento per il servizio affissioni, perciò non rientrante nella corrente attività di ordinaria gestione amministrativa.

In tale prospettiva - non certo in quella sostenuta dall'appellante di un intervento politico censorio - si comprende che il T.a.r. abbia ritenuto che, "considerata la peculiarità della fattispecie in esame e le ragioni del diniego di affissione dei manifesti commissionati dalla Associazione pro vita - l'atto in questione rientra nella competenza residuale della Giunta comunale", trattandosi "di questione peculiare e di ben più ampia portata". Merita tuttavia precisare, a parziale correzione della motivazione, che non si tratta di un intervento di "carattere straordinario" perché espressione della "presa di posizione" dell'amministrazione "su tale peculiare profilo concernente la rilevantissima e divisiva questione sociale e sanitaria dell'aborto", quanto piuttosto perché l'ordinaria competenza dirigenziale è stata ritenuta insufficiente a governare le modalità di esercizio del controllo in situazioni peculiari, per la peculiarità del messaggio pubblicitario da veicolare, delle quali il caso specifico costituiva espressione emblematica.

L'intervento della Giunta - evidentemente collegato al "generale potere autorizzatorio che consente ... all'ente pubblico ... di controllare l'oggetto di ogni servizio pubblico che gestisce, al fine sia della corretta fruizione del servizio da parte del privato che lo richiede sia degli effetti che il concreto esercizio del servizio pubblico hanno sulla restante cittadinanza" (come si legge in sentenza) - è legittimamente collocabile nella competenza residuale dell'organo, rivolta ad indirizzare il diretto esercizio del pubblico servizio di affissioni gestito dal Comune (arg. ex art. 4 del Regolamento affissioni, su cui si tornerà).

3.3. Il primo motivo di appello va quindi complessivamente respinto.

4. Col secondo motivo (rubricato "Violazione dell'[art. 21 Cost.](#), violazione [artt. 2,3,19 Cost.](#), violazione [artt. 9,10 e 18 CEDU](#)") si richiamano l'[art. 10 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea](#) e la decisione della Corte EDU, sez. IV, 30 gennaio 2018, n. 69317/14, sulla libertà di pensiero, di coscienza e di religione e sui limiti di ammissibilità delle azioni di rimozione o di censura della pubblicità da parte dell'amministrazione pubblica.

Quanto all'ambito interno, si richiamano l'[art. 21](#) della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale e penale sulla libertà di manifestazione del pensiero, nonché sulle relative limitazioni, da applicarsi "in modo attentissimo e secondo un criterio di interpretazione restrittiva".

4.1. Da quanto sopra, l'appellante desume che la deliberazione impugnata realizzerebbe una forma di censura preventiva priva di una norma primaria legittimante e fondata sull'improprio richiamo di una norma secondaria, quale quella del Regolamento, così come modificato con deliberazione del C.C. n. 17 del 27 aprile 2017. Le motivazioni addotte dal Comune confermerebbero la censura di tipo contenutistico, in quanto riferite, appunto, al contenuto del messaggio oggetto della campagna pubblicitaria ed alla finalità di quest'ultima.

Viene quindi censurata l'affermazione del T.a.r. secondo cui il contenuto dei manifesti risulta

oggettivamente non veritiero e suscettibile di condizionare in modo fuorviante e ingannevole (equiparandolo a un veleno) l'utilizzo di un farmaco regolarmente approvato.

Secondo l'appellante, le "dichiarazioni più evidenti sui manifesti corrispondevano in parte ad affermazioni fattuali, in parte a giudizi di valore".

4.1.1. Sarebbe "oggettivamente vera" la frase "mette a rischio la salute e la vita della donna" (per le considerazioni e i riscontri di cui alle pagine 20-21-22 del ricorso in appello, al quale è sufficiente fare rinvio). L'affissione si sarebbe riferita ai rischi per la salute e la vita della madre, senza esplicitarne l'entità, "non solo sulla base della libertà d'opinione e dell'abbondante letteratura scientifica ma anche in virtù del pluralismo che esiste in materia nello stesso mondo scientifico"; quindi, non sarebbe dis-informativa dal punto di vista medico-scientifico, ma risponderebbe non solo ad un diritto ma anche ad un dovere di informazione nei confronti delle donne sulle potenziali conseguenze dei metodi abortivi.

Sarebbe inoltre "incontestabilmente vera" l'affermazione "uccide il figlio nel grembo", in quanto corrispondente allo scopo e alla funzione della pillola abortiva ed in quanto la qualificazione di "figlio" rientrerebbe nell'ambito delle posizioni legittimamente sostenibili.

4.1.2. I giudizi di valore sui manifesti corrispondono alle affermazioni "Prenderesti mai del veleno? Stop alla pillola abortiva RU486", nonché al messaggio veicolato dall'immagine. Si tratterebbe di giudizio critico, come tale opinabile, ma libero. Ad avviso dell'appellante, il raggio del diritto di critica in relazione ad un mezzo abortivo sarebbe più ampio rispetto ad altre "normali procedure mediche o farmacologiche", attesa la finalità di interrompere la gravidanza, che può essere liberamente valutata come "intrinsecamente immorale e cattiva" a prescindere da "eventuali approvazioni di organismi ufficiali".

In definitiva, si tratta di un tema su cui vi è ampio dibattito, nel quale la libertà di espressione è però tutelata, non solo dall'[art. 21](#) della Costituzione, ma anche dall'[art. 19](#) della Costituzione, corrispondendo ad una questione morale centrale per molte confessioni religiose: il messaggio del manifesto, nella sua totalità, si limiterebbe ad esternare una posizione su un tema controverso, in parte sugli effetti collaterali della pillola e in parte (e soprattutto) sulla negatività della stessa finalità della RU486.

4.2. Il motivo non merita favorevole apprezzamento.

Come di recente ribadito nella sentenza n. 5930 del 4 luglio 2024, pronunciata dalla VII Sezione di questo Consiglio in una controversia analoga alla presente, introdotta dall'Associazione P.V. Onlus per la conduzione della stessa campagna d'opinione nel Comune di Roma Capitale, "la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (al pari della Corte costituzionale italiana) ha costantemente sottolineato che la libertà di espressione non sia illimitata e assolutamente non controllata, ma, comportando doveri e responsabilità, può essere sottoposta dall'autorità pubblica anche a formalità, condizioni ovvero restrizioni, le quali, proprio in una società democratica, appaiono misure necessarie a proteggere l'interesse pubblico superiore e la reputazione ovvero i diritti altrui".

Il fulcro della questione - come dedotto dall'appellante - riguarda effettivamente la libertà di manifestazione del pensiero, cioè di un diritto fondamentale dell'individuo, ma anche caposaldo dei sistemi democratici.

Proprio alla stregua della richiamata posizione della Corte Europea dei diritti dell'Uomo, ma anche della copiosa giurisprudenza della Corte Costituzionale, espressa pure nei precedenti richiamati in ricorso, l'esplicazione di detta libertà - in specie quella che si avvale del mezzo pubblicitario, idoneo a raggiungere numerosi ed indifferenziati destinatari di una determinata comunità territoriale - non incontra solo i limiti della violenza e dell'aggressività verbale, come sostenuto dalla ricorrente. Va invece attribuita pari rilevanza alla "continenza espressiva" dei contenuti, nel rispetto della normativa primaria e secondaria sopra menzionata, nonché dei principi di prudenza e precauzione volti ad evitare impatti sulla sensibilità dei fruitori del messaggio e a garantirne la chiara corrispondenza al vero.

In tale duplice prospettiva - di legalità e di rispetto della continenza espressiva - si esplica il potere dell'amministrazione di sindacare il contenuto e le modalità del messaggio, già ritenuto legittimo dal su richiamato precedente (nella cui motivazione è sottolineato come "il potere di verifica e controllo della PA si deve connettere alla verifica dei contenuti comunque suscettibili di arrecare pregiudizio ad altri soggetti, secondo un criterio di prudenza e precauzione").

I limiti di esercizio del potere dell'amministrazione sono sindacabili per il tramite della motivazione dei relativi provvedimenti, che deve essere tale da evidenziare, con argomentazioni complete e ragionevoli, i motivi per i quali determinati contenuti o le loro modalità espressive risultano potenzialmente pregiudizievoli anche solo per una parte dei possibili fruitori del messaggio pubblicitario, e per i relativi diritti di pari rango costituzionale, quali nel caso di specie la salute e l'autodeterminazione.

4.2.1. In proposito è conforme alle risultanze processuali l'affermazione del T.a.r. secondo cui "La Giunta comunale ha ... adeguatamente spiegato le concrete ragioni del diniego, consistenti nel rilievo secondo il quale: "...il farmaco oggetto della campagna di informazione in parola risulta essere sicuro e approvato dall'AIFA Agenzia Italiana del Farmaco. I manifesti appaiono senz'altro idonei a ingenerare in maniera ingiustificata allarme per la salute e la vita delle donne che ne fanno uso...".

Corrisponde al contenuto del messaggio, invero, che lo stesso equipari ad un veleno "un farmaco legalmente approvato da AIFA, che da tempo è stato testato ed utilizzato per una pratica prevista dalla legge. Tale lecito utilizzo del farmaco in questione risulta essere stato di recente confermato dal Ministero della Salute con la [circolare in data 12/8/2020](#)", come si legge in sentenza.

L'assunto - sostenuto anche nel ricorso in appello - che sarebbe "oggettivamente vera" l'affermazione che la RU486 "mette a rischio la salute e la vita della donna" contrasta decisamente con la sua approvazione da parte delle autorità competenti (per la quale cfr. [Cons. Stato, III, 19 aprile 2022, n. 2928](#)), mentre i rilievi di ordine scientifico su cui si sofferma l'atto di appello non possono certo essere compendati nella detta affermazione esposta in un manifesto pubblicitario, dal tenore perentorio e oggettivamente fuorviante, così come la frase che la segue secondo cui "uccide il figlio nel grembo". L'accostamento di entrambe tali affermazioni all'analogia creata tra la pillola abortiva RU486 ed un "veleno" ed il loro suggestivo abbinamento all'immagine sopra descritta della donna stesa per terra in stato di incoscienza, a sua volta, espressiva di conseguenze gravemente lesive per la salute della donna, rende coerente e non censurabile la motivazione della deliberazione comunale secondo cui, tra l'altro:

- il manifesto "associando un medicinale regolarmente in commercio e approvato dal Ministero della Sanità (pillola abortiva RU 486) ad un veleno appare idoneo a veicolare un messaggio fuorviante in quanto contenente informazioni sbagliate";
- "a legittimare l'utilizzo della pillola RU486, è di recente intervenuto il Ministero della Salute emanando, in data 12 agosto 2020, una circolare di aggiornamento delle linee guida volte a garantirne un uso corretto e sicuro";
- il messaggio ha contenuti "privi di supporto scientifico e lesivi della dignità delle donne che vivono in una società moderna", così come affermato, non direttamente dal Comune deliberante, ma a proposito della stessa campagna pubblicitaria "in numerose città italiane quali Roma, Milano, Genova, Bergamo, Verona, Vicenza", nelle quali si era posta la stessa questione.

4.2.2. La delibera impugnata non contiene, poi, argomentazioni che esprimano giudizi di valore in merito alla questione centrale del diritto all'aborto: contrariamente a quanto assume parte appellante, evidenziare che il detto farmaco non sia equiparabile ad un veleno, non significa censurare il giudizio valutativo negativo sull'aborto. Non vi dubbio che questo, inerendo appunto alla libertà di opinione e di libera manifestazione del pensiero, possa essere legittimamente espresso dall'Associazione, ma non fino al punto di sovrapporre ingannevolmente la contestata finalità del farmaco alla sua distribuzione e utilizzazione debitamente autorizzate.

L'Associazione appellante realizzando tale sovrapposizione argomentativa attua proprio quella forzatura che imputa all'amministrazione, trasformando in politico-ideologica una deliberazione interpretativo-applicativa delle norme ivi richiamate.

4.3. Condivisibile è perciò la conclusione raggiunta dal T.a.r. secondo cui "La delibera giuntale risulta pertanto dotata di chiara e congrua motivazione che in alcun modo risulta violare la libertà di manifestazione del pensiero tutelata dalla Carta Costituzionale e dalla giurisprudenza CEDU, limitandosi essa a non consentire l'affissione di manifesti il cui contenuto risultava oggettivamente non veritiero e suscettibile di condizionare in modo fuorviante e ingannevole (equiparandolo ad un veleno) l'utilizzo di un farmaco regolarmente approvato dalle competenti Autorità sanitarie. Tale considerazione risulta specificamente confermata dalla circostanza che il Comune di Rimini ha regolarmente consentito l'affissione dei manifesti che l'Associazione P. vita ha successivamente commissionato, previa eliminazione del messaggio che equiparava il farmaco RU 486 ad un veleno (v. doc. n. 7 del Comune).".

4.3.1. Il giudizio espresso dall'amministrazione, ad essa riservato, è da reputare perciò conforme alla normativa applicabile (richiamata ed in parte anche riportata nel provvedimento impugnato), ed immune da illogicità, difetto di istruttoria o sviamento di potere, non solo per la puntuale motivazione della delibera di Giunta, ma anche per il comportamento complessivo successivamente tenuto dalla stessa amministrazione riguardo al medesimo tema posto dall'Associazione ricorrente.

4.4. Il secondo motivo di appello va respinto.

5. In via subordinata è sollevato un ultimo motivo di censura (rubricato "Violazione del principio di legalità di cui all'[art. 97](#) Cost. Violazione e falsa applicazione del Regolamento comunale per l'applicazione dell'Imposta Comunale sulla Pubblicità e del Diritto sulle Pubbliche Affissioni nonché dell'[art. 1-bis](#) del Regolamento per la disciplina degli impianti di pubblicità e propaganda e degli altri mezzi pubblicitari sulle strade e sulle aree pubbliche e di uso pubblico. Falsa applicazione dei [D.Lgs. n. 145 del 2 agosto 2007](#) e [D.Lgs. n. 146 del 2 agosto 2007](#). Difetto e genericità della motivazione. Violazione dell'[art. 3, L. n. 241 del 1990](#)"), al fine di sostenere che il regolamento, quale fonte secondaria, non potrebbe attribuire poteri pubblici in violazione della riserva di legge di cui all'[art. 21](#) della Costituzione.

5.1. In particolare, sarebbero inapplicabili al caso di specie, i [D.Lgs. n. 145 del 2 agosto 2007](#) e [D.Lgs. n. 146 del 2 agosto 2007](#), in materia di pubblicità ingannevole, in quanto il primo non si riferirebbe alla comunicazione sociale ma alla pubblicità commerciale in senso stretto e il secondo soltanto alle "pratiche commerciali scorrette tra professionisti e consumatori poste in essere prima, durante e dopo un'operazione commerciale relativa a un prodotto". Quindi non sarebbe corretto il riferimento fatto ai detti testi di legge da parte dell'amministrazione riminese nella deliberazione impugnata.

5.1.1. Quest'ultima richiama inoltre la normativa in materia di comunicazioni pubblicitarie di cui al Codice di autodisciplina, in particolare gli artt. 1, 2 e 46; il Regolamento comunale per l'applicazione dell'Imposta comunale sulla pubblicità e del diritto sulle pubbliche affissioni, approvato con deliberazione di C.C. n. 126 del 30.06.1994 e s.m.i., nonché il Regolamento per la disciplina degli impianti di pubblicità e propaganda e degli altri mezzi pubblicitari sulle strade e sulle aree pubbliche e di uso pubblico, così come modificato con deliberazione del C.C. n. 17 del 27.04.2017.

L'appellante sostiene che - mentre il primo Regolamento comunale contiene alcune disposizioni che condizionano l'autorizzazione della pubblicità "comunque richiedente l'installazione o collocazione di appositi mezzi" (art. 11), e relativamente alle caratteristiche e tipologie degli impianti, al loro posizionamento e ripartizione - nessuna disposizione di esso prevede che il Comune possa negare l'autorizzazione all'affissione, peraltro in virtù di una valutazione sul merito del contenuto del messaggio sociale.

Quanto al Regolamento per la disciplina degli impianti di pubblicità e propaganda e degli altri mezzi pubblicitari sulle strade e sulle aree pubbliche e di uso pubblico, l'appellante sostiene che lo stesso,

all'art. 1 bis (Comunicazioni commerciali vietate) rinvierebbe al "Codice di autodisciplina" in particolare gli artt. 1, 2 e 46 soltanto per vietare alcuni tipi di pubblicità commerciale, mentre non si applicherebbe al messaggio di comunicazione sociale.

5.2. Il motivo è infondato.

L'art. 3 del [D.Lgs. 15 novembre 1993, n. 507](#) - abrogato dall'art. 1, comma 847, della L. 29 dicembre 2019, n. 160, ma non fino a tutto l'anno 2020, secondo quanto disposto dal [D.L. 30 dicembre 2019, n. 162](#), convertito dalla [L. 28 febbraio 2020, n. 8](#) - consente all'amministrazione di disciplinare con regolamento le modalità di effettuazione della pubblicità e di stabilire limitazioni e divieti per particolari forme pubblicitarie in relazione ad esigenze di pubblico interesse.

Il Regolamento per l'applicazione dell'imposta sulla pubblicità e del diritto sulle pubbliche affissioni è stato approvato dal Comune di Rimini, in attuazione di detta legge, con la delibera del C.C. 30 giugno 1994, n. 126 e succ. mod. e, per quanto qui rileva, dopo avere previsto la gestione diretta del servizio delle pubbliche affissioni ("inteso a garantire l'affissione di manifesti a cura del Comune, in appositi impianti a ciò destinati, sia contenenti comunicazioni aventi finalità istituzionali, sociali o comunque privi di rilevanza economica, sia diffusi nell'esercizio di attività economiche, con le caratteristiche della pubblicità commerciale propriamente detta": art. 4), al capo IV disciplina il "diritto sulle pubbliche affissioni", in relazione alla materiale esecuzione del servizio.

Esso tuttavia non esaurisce la disciplina delle pubbliche affissioni, per la quale, tra l'altro, espressamente rinvia ad altri regolamenti comunali, sia per "modalità di effettuazione della pubblicità" sia per "quant'altro richiesto dall'art. 3, comma 3, del Decreto legislativo precitato" n.d.r. il [D.Lgs. n. 507 del 1993](#) (art. 1).

Quindi, il Comune di Rimini ha adottato il Regolamento per la disciplina degli impianti di pubblicità e propaganda e degli altri mezzi pubblicitari sulle strade e sulle aree pubbliche e di uso pubblico (da ultimo modificato con delibera C.C. n. 17 del 27 aprile 2017), del quale si è ampiamente detto trattando del primo motivo di appello, non solo per regolare l'accesso al pubblico servizio comunale di affissioni pubblicitarie, ma anche per "disciplinare la comunicazione pubblicitaria" (art. 1, comma 2), compresi i contenuti di quest'ultima.

Contrariamente a quanto assume parte appellante, la relativa disciplina non è da intendersi limitata alla comunicazione solo commerciale, bensì - come fatto palese sia dal richiamo del Codice di autodisciplina sia dalla definizione dell'oggetto del servizio delle pubbliche affissioni di cui al Regolamento collegato approvato nel 1994 - essa è riferibile ad ogni tipo di comunicazione pubblicitaria, cioè destinata a veicolare messaggi, di contenuto vario, compresi quelli volti a "sensibilizzare il pubblico su temi di interesse sociale, anche specifici ..." (arg. ex art. 46 del Codice di autodisciplina) per il tramite degli impianti pubblicitari comunali. A maggior ragione per queste ultime comunicazioni con finalità sociali, nel momento in cui vengono fatte oggetto di una vera e propria campagna pubblicitaria, si giustificano le limitazioni regolamentari esaminate sopra. Queste sono forgiate proprio al fine di adattarsi all'uso del mezzo diffusivo "indiretto" dell'affissione pubblicitaria che - come sottolinea la condivisibile difesa dell'amministrazione comunale - richiede una continenza espressiva immune da violenza semantica e da smodato impatto emotivo, compatibile comunque con la finalità informativa per un pubblico vasto ed indifferenziato.

5.2.1. In tale ultima prospettiva appare pertinente il richiamo, contenuto nella delibera della Giunta comunale, dei decreti legislativi n. 145 e n. 146 del 2 agosto 2007, in quanto, pur riferiti ad attività commerciali, dettano principi generali applicabili alla pubblicità, stabilendo che debba rispondere a canoni di trasparenza, verità e correttezza, e vietano qualsiasi forma di pubblicità ingannevole, intesa come quella idonea ad indurre in errore le persone cui è rivolta o che raggiunge e che, a causa del suo carattere ingannevole, ne possa pregiudicare il comportamento.

5.2.2. Delle altre disposizioni, della normativa primaria e secondaria, richiamate nella deliberazione

impugnata si è già detto trattando dei primi due mezzi.

Giova precisare che, contrariamente a quanto assume la difesa dell'Associazione appellante, in specie nella memoria di replica da ultimo depositata, esse non sono espressione di un impianto normativo tale da differenziare la presente fattispecie da quella oggetto della ridetta sentenza n. 5930/2024. All'opposto, la norma regolamentare del Comune di Roma, alla quale quest'ultima decisione è riferita (art. 12 bis del Regolamento capitolino sulle affissioni, in particolare il comma 2, secondo cui: "È altresì vietata l'esposizione pubblicitaria il cui contenuto sia lesivo del rispetto delle libertà individuali, dei diritti civili e politici, del credo religioso, dell'appartenenza etnica, dell'orientamento sessuale e dell'identità di genere, delle abilità fisiche e psichiche") ha un contenuto sostanzialmente coincidente con i divieti desumibili - anche per il tramite del rinvio al Codice di Autodisciplina - dall'art. 1 bis del Regolamento del Comune di Rimini, più volte citato.

6. L'appello va quindi respinto.

6.1. Sussistono tuttavia giusti motivi di compensazione delle spese processuali, per la novità delle questioni trattate, solo di recente affrontate ex professo nella ridetta decisione n. 5930 del 4 luglio 2024.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Conclusione

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 17 ottobre 2024 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Caringella, Presidente

Alberto Urso, Consigliere

Giuseppina Luciana Barreca, Consigliere, Estensore

Elena Quadri, Consigliere

Annamaria Fasano, Consigliere