

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori CORLEONE, SPADACCIA, STRIK LIEVERS
e BOATO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 14 GIUGNO 1988

Abrogazione di alcuni articoli del codice penale
relativi ai reati di opinione

ONOREVOLI SENATORI. – Con il presente disegno di legge si intendono sopprimere alcune figure di reato previste dal codice penale vigente, e in particolare: i delitti di cui agli articoli 266 (Istigazione di militari a disobbedire alle leggi), 269 (Attività antinazionale del cittadino all'estero), 272 (Propaganda ed apologia sovversiva o antinazionale), 302 (Istigazione a commettere alcuno dei delitti preveduti dai capi primo e secondo), 303 (Pubblica istigazione e apologia), 415 (Istigazione a disobbedire alle leggi), 414, ultimo comma (riguardante l'apologia pubblica di delitti), le contravvenzioni di cui agli articoli 654 (Grida e manifestazioni sediziose), 656 (Pubblicazione o diffusione di notizie false, esagerate o tendenziose, atte a turbare l'ordine pubblico),

657 (Grida o notizie atte a turbare la tranquillità pubblica o privata), 661 (Abuso della credulità popolare). Si propone, inoltre, la modifica dell'articolo 414 (Istigazione a delinquere) nella parte relativa alla misura della pena edittale.

Tutte le fattispecie in oggetto rientrano nella categoria cui la dottrina e la pubblicistica giuridica hanno attribuito la sintetica definizione di reati d'opinione che ne identifica adeguatamente il contenuto. Si tratta, in effetti, di quelle forme particolari di manifestazione del pensiero ritenute meritevoli di sanzione quali espressioni – più o meno politiche – di dissenso, non tollerabili nell'ottica repressiva cui era dichiaratamente ispirato l'impianto disegnato dal legislatore del 1930.

La compatibilità delle norme in esame con i principi introdotti dalla Costituzione, ed in particolare con l'articolo 21, è stata più volte messa in dubbio - al di là di specifiche iniziative parlamentari e referendarie - anche in sede giurisdizionale, attraverso le numerose questioni di legittimità sollevate ripetutamente dai giudici di merito. Nella maggior parte dei casi, pur riconoscendo l'effettiva lesione di un determinato diritto costituzionale garantito, la Corte costituzionale ha concluso nel senso della prevalenza della funzione di tutela della norma in esame rispetto alla limitazione di libertà.

E ciò ha fatto, generalmente, invocando quale bene meritevole di tutela privilegiata quello rappresentato dall'ordine pubblico, non di rado assunto nella concezione cosiddetta ideale che, svincolata dai presupposti elaborati dalla scuola classica e liberale - e facenti riferimento a concreti elementi quali la pacifica coesistenza, la sicurezza delle persone, il rispetto della libertà, del domicilio, della proprietà - si pone piuttosto come momento di tutela preventiva della struttura e dell'ordinamento sociale, con la conseguente difficoltà di individuare materialmente, e quindi tipicizzare, le situazioni di turbativa o di allarme sociale e l'ambito dei comportamenti illeciti relativi. Una tale nozione dell'ordine pubblico - già emersa nelle leggi speciali degli anni '20 (sulla gerenza dei giornali, sulle associazioni, sulla cittadinanza), pienamente confermata nel sistema disegnato dal codice Rocco, e recepita, se non enfatizzata, nella legislazione anti-terrorismo degli anni '70 e '80 - si presenta carica di valenze politiche volte ad accentuare la pretesa punitiva dello Stato, in una prospettiva sensibilmente diversa rispetto a quella da cui muoveva la legislazione precedente e lo stesso codice Zanardelli, ancora parzialmente improntati ad una concezione di stampo liberale dei rapporti tra autorità ed individuo.

Appare chiaro come un richiamo al limite dell'ordine pubblico, se così concepito, non risulti idoneo, sotto il profilo costituzionale, a giustificare la conservazione di norme come quelle di cui ci stiamo occupando. Il bene ordine pubblico può - e forse, in qualche misura, deve - formare oggetto di tutela

privilegiata, a condizione che esso, correttamente inserito nello spirito della Costituzione, venga ricondotto ai limiti materiali e riconoscibili sopra accennati, che solo sono suscettibili di essere violati da fatti e comportamenti concludenti, per proteggersi dai quali sembrano necessarie e sufficienti norme incriminatrici di situazioni di pericolo concreto. La cosiddetta anticipatrice della soglia di tutela - vale a dire lo spostamento della fase di punibilità ad un momento che precede l'evento dannoso ed anzi prescinde dal suo effettivo verificarsi - intanto può essere giustificata in quanto ricorra uno schema di questo tipo: minaccia effettiva nei confronti di un bene posto dall'ordinamento in posizione preminente.

È quanto accade per i reati di pericolo, un esempio dei quali è offerto dalla fattispecie di cui all'articolo 276 del codice penale, ad integrare la quale è sufficiente il compimento di un atto diretto contro la vita, l'incolumità o la libertà del Capo dello Stato. Ci si trova qui in presenza, come appare evidente, di una situazione di pericolo concreto, tale da rendere pienamente ragione della specifica disposizione incriminatrice. Ciò che sembra invece totalmente mancare nei reati d'opinione è proprio la concretezza del pericolo, tanto che si è voluto classificarli in una ulteriore categoria dottrinale che ricomprenderebbe fattispecie di pericolo astratto (o presunto). Senza entrare nel merito della controversia sorta intorno alla stessa configurabilità di una tale categoria, basti qui notare come, prima ancora che nei confronti dei principi costituzionali, una simile impostazione susciti perplessità già in relazione alla legislazione ordinaria, ed in particolare all'articolo 49 del codice penale, che esclude la punibilità quando «per la inidoneità dell'azione o per l'inesistenza dell'oggetto di essa, è impossibile l'evento dannoso o pericoloso».

Non occorrono significative forzature interpretative per ritenere la figura del pericolo astratto suscettibile di essere inquadrata nell'ipotesi formulata dall'articolo 49, e ciò almeno con riferimento alle fattispecie più marcatamente contrassegnate dall'astrattezza e dalla mera possibilità - contrapposta alla probabilità che caratterizza i reati di pericolo concreto - del verificarsi dell'evento dannoso.

Anche la discussa e discutibile nozione di pericolo astratto sembra in realtà assolutamente inadeguata ai fini di una collocazione dei reati d'opinione nel quadro costituzionale, e questo, in ultima analisi, per la semplice ragione che l'unico pericolo configurabile in mere affermazioni verbali - quale che ne sia il contenuto - si traduce in una manifestazione di dissenso nei confronti del sistema, espressa in forme più o meno esplicite. In quanto tale, mentre non può evidentemente risultare tollerabile all'interno di un regime autoritario, essa riflette, se considerata penalmente irrilevante, il grado di maturità democratica raggiunto da quello stesso ordinamento contro cui si rivolge. Del resto, i casi limite, in cui una manifestazione del pensiero può effettivamente comportare apprezzabili conseguenze dannose, sono ampiamente coperti dal disposto dell'articolo 414, che colpisce chi istiga pubblicamente a commettere reati, e si pone in tal modo obiettivamente in contrasto proprio con quelle esigenze di pacifica coesistenza cui più sopra si è fatto cenno (sulla proposta di modifica delle pene previste dall'articolo 414 vedi oltre).

Al di fuori di quest'ultima, tutte le ipotesi repressive di forme di manifestazione del pensiero restano indissolubilmente legate ad un quadro legislativo istituzionalmente autoritario, al quale erano del tutto estranee le garanzie individuali introdotte dalla nostra Costituzione. Ai ritardi del legislatore nell'opera adeguatrice delle leggi penali ai principi costituzionali ha corrisposto, in molti casi, una più incisiva e tempestiva azione della Corte costituzionale, attraverso numerose declaratorie di illegittimità. Essa ha peraltro mostrato un atteggiamento molto prudente nei confronti della materia in esame. Si assiste infatti ad una tendenza che potrebbe definirsi conservativo-restrittiva, caratterizzata dalla frequente adozione di sentenze manipolative volte a proteggere le norme incriminatrici limitandone, nel contempo, l'area di applicabilità, delineando con maggiore chiarezza i contorni della condotta anti-giuridica.

Non è questa la sede per addentrarsi nel controverso problema della compatibilità degli interventi interpretativi della Corte con il principio costituzionale della riserva di legge, ma è indubbio che la portata spesso innovatri-

ce e positiva delle sentenze manipolative non può e non deve indurre a sottovalutare il pericolo di sovrapposizioni di ruolo e di una graduale accentuazione della funzione di supplenza esercitata in questi anni dalla Consulta, e quindi a dilazionare ulteriormente i tempi di predisposizione di strumenti legislativi idonei a conformare il sistema penale al dettato costituzionale.

Non occorre soffermarsi a lungo sull'analisi delle singole fattispecie di cui proponiamo l'abrogazione. Per quanto concerne i delitti, un primo gruppo è costituito dalle ipotesi di istigazione. L'articolo 302 punisce chi istiga a commettere i reati previsti dagli articoli 241 e seguenti e 276 e seguenti, tutti compresi nella categoria dei reati contro la personalità dello Stato; l'articolo 303 dispone pene più gravi per i casi di pubblica istigazione e pubblica apologia aventi ad oggetto gli stessi reati contro la personalità dello Stato di cui sopra; l'articolo 266 colpisce tutte le forme di istigazione ed apologia nei confronti di militari; l'articolo 415 punisce la pubblica istigazione a disobbedire alle leggi di ordine pubblico e all'odio fra le classi sociali (su questo articolo è intervenuta una sentenza additiva della Corte, che lo ha dichiarato incostituzionale nella parte in cui non specifica che tale istigazione deve essere attuata in modo pericoloso per la pubblica tranquillità).

Richiamando quanto già esposto, è qui sufficiente ribadire la piena copertura assicurata in materia dall'articolo 414. L'invito a disobbedire alle leggi di cui all'articolo 415, in particolare, ove non coincida con l'istigazione a commettere reati, non può che tradursi in iniziative tese sostanzialmente a contestare la legittimità - morale e/o costituzionale - delle leggi vigenti.

Un riferimento efficace in materia può essere offerto dalle attività volte ad incoraggiare l'obiezione di coscienza, che sembrano escludere in partenza prospettive di allarme sociale. Analoghe considerazioni valgono per l'articolo 266, che appare soprattutto contrastante con il processo - ormai largamente avviato - di progressiva eliminazione delle norme discriminanti la posizione del militare rispetto al civile, almeno per quanto attiene all'esercizio dei diritti fondamentali. L'articolo

303 si limita ad apprestare una tutela specifica alle ipotesi di istigazione a commettere reati contro la personalità dello Stato: sulla base delle considerazioni svolte, non si presentano ostacoli ad un trasferimento di questa fattispecie sotto la previsione di cui all'articolo 414. Quanto all'articolo 302, il suo grado di pericolosità sembra legato unicamente al verificarsi dell'evento dannoso, collocandosi altrimenti nell'ambito di quella pericolosità astratta che abbiamo già cercato di dimostrare inidonea a giustificare autonome ipotesi di reato. L'articolo 269 presenta con evidenza caratteri di spiccato anacronismo. Per cogliere l'incongruità della sopravvivenza di una tale disposizione, che punisce il cittadino il quale, all'estero, diffonda voci o svolga attività tali da menomare il credito o nuocere agli interessi dello Stato, è forse sufficiente richiamare lo sfondo autarchico e nazionalista del regime che ne fu ispiratore. L'articolo 272 prevede la punibilità della propaganda ed apologia sovversiva con riferimento, tra l'altro, alla instaurazione della dittatura di una classe sociale sulle altre ed al sovvertimento dell'ordinamento dello Stato. In aggiunta alle valutazioni di ordine generale, è qui da sottolineare la valenza eminentemente politica di questa figura, palesemente costruita con finalità di repressione delle opposizioni e, comunque, del dissenso in quanto tale.

Analoga sembra la «ratio» ispiratrice dei reati contravvenzionali di cui agli articoli 656 (Pubblicazione o diffusione di notizie false, esagerate o tendenziose, atte a turbare l'ordine pubblico) e 657 (Grida o notizie atte a turbare la tranquillità pubblica o privata): le ragioni che ne suggeriscono l'abrogazione restano pertanto assorbite dalle considerazioni già svolte. Quanto all'articolo 654 (Grida e manifestazioni sediziose), non sembra che la rilettura restrittiva che ne ha fornito la Corte possa giustificare la conservazione, collegandosi in

ogni caso la norma a quelle finalità di previsione cui si riteneva di poter subordinare i diritti individuali oggi tutelati dai precetti costituzionali.

Si propone, infine, la modifica dell'articolo 414 (Istigazione a delinquere), mediante abrogazione dell'ultimo comma - relativo all'apologia pubblica di delitti -, e la riduzione della pena edittale prevista per l'istigazione.

Abbiamo rilevato come la norma in esame, sebbene ordinata anch'essa a sanzionare situazioni di pericolo eventuale, possa tuttavia rispondere ad effettive esigenze di sicurezza pubblica, intesa quest'ultima nel senso più volte sottolineato. Ed è qui da aggiungere che non si scorgono, in tale disposizione, quelle connotazioni propriamente «politiche» che caratterizzano - con ineguale evidenza - le altre fattispecie esaminate. Le ragioni che inducono a concludere per la conservazione dell'articolo 414 non possono tuttavia esimerci dal registrare la palese sproporzione delle pene da esso contemplate nei confronti di altre ipotesi di reato. Valga da esempio il reato di pericolo previsto dall'articolo 421, che punisce con la reclusione fino ad un anno chi «minaccia di commettere delitti contro la pubblica incolumità, ovvero fatti di devastazione o di saccheggio, in modo da incutere pubblico timore»; *ex* articolo 414, soggiace invece alla pena minima di un anno chi istiga alla commissione di delitti di qualsiasi gravità, ivi comprese figure marginali di scarsissimo allarme sociale. Sembra ragionevole, in definitiva, dimezzare nel minimo la pena edittale prevista per l'istigazione al delitto - da un anno a sei mesi -, e stabilire una congrua riduzione di quella massima, che nella proposta di modifica si ferma alla soglia dei tre anni di reclusione. Correlativamente, la pena massima per l'istigazione a commettere contravvenzioni viene portata da un anno a sei mesi.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Sono abrogati gli articoli 266, 269, 272, 302, 303, 415, 654, 656, 657 e 661 del codice penale.

Art. 2.

1. L'articolo 414 del codice penale è sostituito dal seguente:

«Art. 414. - (*Istigazione a delinquere*). - Chiunque pubblicamente istiga a commettere uno o più reati è punito, per il solo fatto dell'istigazione:

1) con la reclusione da sei mesi a tre anni, se trattasi di istigazione a commettere delitti;

2) con la reclusione fino a sei mesi, ovvero con la multa fino a lire quattrocentomila, se trattasi di istigazione a commettere contravvenzioni.

Se si tratta di istigazione a commettere uno o più delitti e una o più contravvenzioni, si applica la pena stabilita nel numero 1».