

CAMERA DEI DEPUTATI ^{N. 2549-A}

RELAZIONE DELLA I COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI INTERNI - ORDINAMENTO POLITICO ED AMMINISTRATIVO
AFFARI DI CULTO - SPETTACOLI - ATTIVITÀ SPORTIVE - STAMPA)

RELATORI **POLETTO** E **ROSSI PAOLO**, *per la maggioranza*
Relatore di minoranza **ALMIRANTE**

SUL

DISEGNO DI LEGGE

APPROVATO DAL SENATO DELLA REPUBBLICA

nella seduta del 1° febbraio 1952 (Stampato n. 1396)

PRESENTATO DAL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
(DE GASPERI)

DI CONCERTO CON TUTTI I MINISTRI

*Trasmesso dal Presidente del Senato della Repubblica alla Presidenza della Camera
il 20 febbraio 1952*

Norme di attuazione della XII disposizione transitoria e finale
(comma primo) della Costituzione

Presentata alla Presidenza il 9 maggio 1952

RELAZIONE DELLA MAGGIORANZA

ONOREVOLI COLLEGHI! — Questo disegno di legge, che abbiamo l'onore di sottoporre alla vostra approvazione nel testo trasmessoci dal Senato (dove già è stato oggetto del più ampio e approfondito dibattito) costituisce un pilastro di sostegno del regime democratico e quindi delle ragioni e delle stesse possibilità di vita dello Stato italiano, se la democrazia si concepisce — come a nostro avviso

si deve concepire — non quale semplice mezzo per realizzare le condizioni di esistenza della nostra Repubblica, ma come il fine stesso che il popolo italiano deve costantemente realizzare per essere una Nazione civile libera e indipendente.

Infatti per tutti coloro ai quali sta veramente a cuore una efficace e virile difesa del regime democratico, reinstaurato in Italia

DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

come prima conseguenza di quella lotta che fu realmente di liberazione (dai nemici esterni ed interni) per la Patria nostra; per tutti coloro che, con mente sgombra da ogni pregiudizio formale e da ogni astrattismo dottrinario, sanno e vogliono vedere da quale parte vengano oggi — come trent'anni fa — le insidie, tanto più pericolose quanto più abilmente mascherate, contro le istituzioni democratiche; per tutti coloro che, con animo alieno da ogni settarismo fazioso e da ogni proposito di vendetta, fermamente vogliono evitare che si creino le premesse e si determinino le circostanze che farebbero poi piombare il nostro paese nel già sperimentato baratro di una immane rovina; per tutti costoro, questo disegno di legge si presenta, fuor di ogni dubbio, necessario e inderogabile.

E ciò per almeno tre ordini di motivi:

1°) perché non si può differire oltre la piena, concreta ed efficace attuazione — nella lettera e nello spirito — di quella dodicesima disposizione transitoria e finale della Costituzione, che, proprio per la mancanza di una precisa e specifica legge quale la presente, è rimasta fino ad oggi quasi del tutto inoperante;

2°) perché la legge 3 dicembre 1947 votata dall'Assemblea Costituente quale provvisoria applicazione di quella norma (e in contingenze ben diverse dalle attuali) nella attesa che il Parlamento ne votasse un'altra definitiva, a parte la sua pratica inefficacia dovuta a motivi di cui toccheremo più avanti, va a scadere proprio col dicembre del corrente anno: onde se non la sostituisse in tempo con un'altra, il Parlamento verrebbe meno ad un suo preciso e categorico dovere;

3°) perché da nessuno che abbia oggi in Italia senso di responsabilità è possibile tollerare oltre, senza correre il pericolo di lasciar distruggere dalle fondamenta lo Stato democratico, un tentativo così sfacciato nella sostanza (anche se astutamente mascherato nella forma) di ritornare a metodi e a concezioni, a finalità ed esaltazioni del disciolto partito fascista, che suonano per l'appunto scherno e vilipendio a quel regime democratico, che i mimetizzati epigoni del dittatore e della sua repubblicetta « sociale » detestano, e vorrebbero abbattere, proprio mentre a parole (ma solo e neppur sempre ad ingannevoli parole) dichiarano di voler rispettare, o semplicemente modificare.

Vecchio giuoco questo! che già riuscì con effimeri trionfi per chi lo praticò, ma con tragiche conseguenze per la Patria nostra, cioè per il popolo italiano, negli anni 1921 e

1922, e forse ancor più negli anni 1923, 1924 e 1925, finché in un nefasto 3 gennaio fu gettata la maschera. Vecchio gioco, chiaro come la luce del sole, per tutti: tranne, a quanto sembra, per alcuni esponenti del pensiero liberale (alludiamo a coloro di cui si fece portavoce, in sede referente di Commissione degli Interni, l'onorevole Casalnuovo) che evidentemente nulla hanno imparato dalla dolorosa e pur così recente lezione della storia! Eppure, l'onorevole Almirante, nei suoi interventi, protrattisi per ore ed ore nella stessa Commissione, aveva, già prima che l'onorevole Casalnuovo prendesse la parola, chiaramente avvertito che solo contro un partito o movimento che si palesasse esteriormente fascista (vale a dire che si proclamasse apertamente totalitario, e perciò antidemocratico!) una legge di questo genere avrebbe potuto avere una giustificazione teorica ed una applicazione pratica. Si veniva così ad invocare una legge, che, fin dal momento della sua approvazione, si sarebbe rivelata del tutto inoperante, in quanto qualsiasi movimento o partito neo-fascista avrebbe potuto con estrema facilità evitare di « ripetere esternamente » tutto ciò che esteriormente caratterizzò il disciolto partito fascista; e quindi, proprio al riparo di una tale legge, i neo-fascisti avrebbero potuto impunemente continuare ad insidiare le basi dell'ordinamento democratico, in attesa del momento più favorevole per sostituirlo col sistema dittatoriale.

Proprio per evitare tale iattura la presente legge vuole colpire coloro che, nella effettiva e sostanziale realtà, non semplicemente nella esteriore e mera apparenza, si propongano di violare la dodicesima norma costituzionale, che vieta in modo tassativo la ricostituzione, sotto qualsiasi forma, del disciolto partito fascista.

E poiché in effetti mancava fino ad oggi una disposizione legislativa che precisasse, fuor di ogni sofisticato cavillo interpretativo, quando e come si abbia in concreto la riorganizzazione di quel partito categoricamente vietato dalla norma costituzionale, ecco l'articolo primo della presente legge che definisce e configura il delitto con tutta una casistica esplicativa, che può apparire soverchia soltanto a chi non voglia tener conto dei gravi inconvenienti, anzi addirittura della impossibilità di applicazione, cui diede luogo la già citata legge del 3 dicembre 1947: e non già perché essa non interpretasse esattamente la Costituzione, ma perché non configurava con la sufficiente chiarezza e la indispensabile precisione tecnico-giuridica il reato di fa-

scismo. La presente legge è (oltre a tutto) un necessario perfezionamento di quella che sta per scadere.

Senonché, a questo punto, sorge la prima obiezione degli oppositori della legge, i quali ci vengono a chiedere: «ma che cosa è mai questo fascismo che voi volete colpire? chi e su quali basi può essere definito fascista? quale precisa interpretazione, o autentica definizione, esiste del fascismo? Non è forse evidente che il termine «fascista» ha ormai acquistato un significato tanto impreciso quanto convenzionale, dal momento che opposti partiti, i quali pretendono di essere democratici, hanno preso l'abitudine di lanciarselo vicendevolmente come ingiurioso epiteto?».

Facile è rispondere che il termine «fascismo» ha un suo concreto significato ed un preciso valore comune e generalmente accettato, e che «fascista» è divenuto un aggettivo qualificativo ben chiaro nella coscienza di chi lo adopera e di chi se lo sente rinfacciare. E ciò è dimostrato proprio dal fatto che quando avversari politici se lo lanciano a vicenda, a parte la fondatezza del giudizio degli uni o degli altri o di entrambi, essi, almeno nelle intenzioni, intendono accusarsi l'un l'altro di prepotenza, di violenza, di illegalità. Il che significa, in altri termini, che, salvo il giudizio di specie che, come ogni giudizio, può essere giusto od ingiusto, gli uni e gli altri sono perfettamente d'accordo sul significato sostanziale e reale dei termini «fascismo» e «fascista», e li adoperano nello stesso identico senso, senza il minimo dubbio sulla loro precisa accezione. Vi è di più: perfino i paladini del neo-fascismo finiscono coll'attribuire a quelle due parole proprio quel medesimo significato che è diventato ormai generale e comune. Infatti essi hanno accusato di fascismo la presente legge, e hanno posto proprio in sede di Commissione questo problema, che può sembrare a prima vista assai singolare o addirittura imbarazzante, mentre in realtà è semplicemente artificioso: se cioè una legge che vuole reprimere il fascismo possa presentarsi sotto l'aspetto di una legge fascista, vale a dire di una legge che viene a violare (anziché rispettare) i diritti della libertà politica per tutti i cittadini, senza distinzione di sorta. Ora noi, mentre dobbiamo assicurare nella maniera più categorica di avere esaminato sotto ogni aspetto il problema da essi sollevato, giungendo facilmente ed obiettivamente ad escludere che il progetto di legge in esame ricorra, per combattere il fascismo, a metodi di tipo fascista, non possiamo non rilevare che in

quella loro argomentazione sta la riprova più inconfutabile che essi stessi sanno benissimo che cosa vogliono significare, per tutti, senza possibilità di eccezioni, i termini «fascismo» e «fascista».

Che se d'altra parte gli oppositori della legge volessero, con quei loro interrogativi e con quel loro strano modo di argomentare, giungere semplicemente a sostenere che non si può storicamente e politicamente definire il contenuto della dottrina e l'essenza della prassi fascista, allora, una volta tanto, noi potremmo essere d'accordo con loro. Potremmo anzi fornire delle precisazioni e sottolineare fatti significativi al riguardo. Basti dire che nella prassi di governo il fascismo, dalle prime manifestazioni antemarcia fino alla fuga ignominiosa del suo capo, assunse tutti i possibili atteggiamenti e tutte le immaginabili maschere. Fu infatti, di volta in volta, dichiaratamente conservatore o, almeno a parole, rivoluzionario, dapprima desideroso di liberalizzare la economia, poi dirigista e corporativo e autarchico; cominciò con l'adulare la borghesia e finì col vilipenderla; tendenzialmente repubblicano alle origini, divenne poi ostentatamente monarchico, per poi ridiventare ancora dichiaratamente repubblicano, o, come la voce popolare subito lo definì, «repubblicano»; fu anti-tedesco, per finire schiavo dei tedeschi; fu antisocialista per qualificarsi poi filo-socialista, o, come amò autodefinirsi, «sociale»; fu insomma la immagine perfetta del suo creatore e infallibile capo, che vestì tutti gli abiti: la giacchetta consunta dell'agitatore, la redingote col cilindro e le ghette, la tuta, i completi di ottimo taglio, le più svariate e sfarzose divise, e infine il cappotto della «Wermacht» che avrebbe dovuto portare in salvo in terra straniera proprio lui, il campione dell'invitto patriottismo.

Ma questo perpetuo ondeggiare, da un polo all'altro, del regime fascista, ebbe una costante e immutabile caratteristica: cioè il disprezzo della maggioranza, l'irrisione del metodo democratico, l'esaltazione della forza, il culto della violenza. Ecco perché la parola «fascismo» significa oggi veramente per tutti, anche per coloro che ne sono nostalgici, privazione violenta di ogni libertà, individuale e collettiva, negazione oltracotante dei più elementari diritti della persona umana, eliminazione di ogni opposizione, e costituzione del partito unico, persecuzione, confino, tribunale speciale.

Sembra a noi che tutto ciò sia ben sufficiente a concludere che non può esistere

DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

ombra di dubbio sulla natura e l'essenza di quel fascismo, che la presente legge, in ottemperanza alla norma costituzionale, si propone di combattere e di sradicare dalla vita politica italiana.

Riuscirà a realizzare questo suo proposito, o non si rivelerà alla prova dei fatti — l'unica che conti — ancor più inoperante di quella del 3 dicembre 1947, alla quale viene a sostituirsi, e perciò del tutto inefficace ed inutile, come sostengono gli oppositori? Noi, dopo aver sottoposto al più attento e scrupoloso esame critico anche questa seconda obiezione, ci siamo ancor più convinti che questa legge non fallirà al suo scopo. Servirà a sbarrare la strada al fascismo, inteso nel significato ormai comune e incontrovertibile che abbiamo indicato sopra. Servirà in concreto ad impedire la riorganizzazione di un qualsiasi partito, che sia fascista nella sostanza, prima ancora che nella forma, così come è definita e configurata nell'articolo 1. Servirà finalmente a far sì che il regime democratico efficacemente e virilmente si difenda (come è suo diritto, ma anche suo elementare dovere) contro coloro che, se mai intravedessero una qualsiasi probabilità di successo, non esiterebbero a ricorrere ad ogni mezzo astuto e violento per imporre i sistemi e le dottrine che abbiamo sopra precisati (e di cui quelli stessi vanno facendo da tempo esaltazione ed apologia!). Servirà a tutto questo. Possiamo dire di più. Ha già servito la discussione e approvazione nell'altro ramo del Parlamento di questo progetto di legge per far mutare il tono altezzosamente spregiudicato di certa stampa e di certi discorsi dei più noti e qualificati esponenti neo-fascisti, i quali appaiono già presi da certe preoccupazioni, sia pure formali, che in precedenza non avevano mai dimostrato di avere. Serve, dunque, ma ancor più servirà dopo la sua definitiva approvazione, a patto, s'intende, che sia seriamente e scrupolosamente applicata da tutti coloro ai quali spetta di farla rispettare.

Né vale ancora obiettare (come pure è stato fatto dagli oppositori) che tale applicazione avverrebbe in dispregio di quegli articoli della Costituzione che sanciscono e garantiscono a tutti i cittadini italiani, senza distinzione alcuna, la perfetta uguaglianza di fronte alle leggi, la piena libertà di riunirsi in associazioni anche di natura prettamente politica, quali sono i partiti, esclusi peraltro quelli che non operino « con metodo democratico » (articolo 49), cioè che siano manifestamente antidemocra-

tici. Infatti è di una evidenza solare, tale da escludere la necessità di una qualsiasi dimostrazione, che la riorganizzazione del disciolto partito fascista, sotto qualsiasi forma escogitata ed attuata, cadrebbe proprio sotto questa esclusione; perché, come abbiamo provato sopra, l'essenza di quel partito, il comune denominatore di tutte le sue multiformi e così spesso contraddittorie manifestazioni, fu proprio l'antidemocraticità. Si aggiunga il preciso dettato della dodicesima disposizione costituzionale, che, perfettamente armonizzandosi, più che combinandosi, con l'art. 49, mette fuori legge il fascismo, e non si potrà fare a meno di concludere che quegli articoli della Costituzione, invocati dagli oppositori della presente legge, non riguardano affatto coloro che volessero abusarne per ricostituire nella sostanza il disciolto partito fascista (o comunque approfittarne per dar vita a movimenti neo-fascisti) e che per questo solo fatto si metterebbero già di per se stessi fuori della Costituzione, cioè fuori e contro lo Stato democratico italiano. Il quale, in quanto ha posto come suo fondamento la difesa di tutte le libertà, non può, votandosi a sicuro suicidio, consentire quella illibertà e quell'anti-democrazia che finirebbero, a lunga o a breve scadenza, col precipitarlo nella rovina.

Così, rivelatasi inconsistente la base su cui poggiava tutto il castello delle argomentazioni degli oppositori, volte a dimostrare la non costituzionalità della presente legge (a meno che essi non si riducano a sostenere per assurdo la tesi aberrante della incostituzionalità della Costituzione), la legge ci appare nella sua giusta luce e nella sua reale portata, non solo come costituzionalmente necessaria, ma come perfettamente giusta ed equa: ché opera di giustizia e di equità è quella volta ad impedire che i nemici della democrazia approfittino delle libertà democratiche per realizzare quello che fu sempre lo scopo peculiare del fascismo, cioè di calpestare tutti i diritti dell'uomo libero, imponendo ai cittadini una maniera unica di agire e di parlare, di vestire e di salutare, di camminare e di adulare.

Non è mancato per altro, fra gli oppositori di questa legge, chi, pur dichiarandosi d'accordo, almeno a parole, sulla necessità e sulla legittimità di ogni misura legislativa volta ad impedire la riorganizzazione del disciolto partito fascista, ha obiettato, in sede di Commissione, che l'articolo 49 della Costituzione parla soltanto di « metodo democratico » quale requisito essenziale di un partito,

DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

che abbia diritto di esistenza nello Stato italiano, e non già di « finalità democratiche »; e che perciò in identico senso va interpretato il divieto della XII disposizione di riorganizzare il partito fascista; e che quindi l'articolo 1 della presente legge, lungi dall'essere, come noi sosteniamo, la esatta e rigorosa applicazione di quella norma medesima, la viola.

Anche su questo punto ci sembra fin troppo facile ribattere che il disciolto partito fascista non aveva soltanto il « metodo anti-democratico », ma era anti-democratico nella sua struttura e nella sua essenza, e quindi anche nelle « finalità ». Questa verità, universalmente nota ed ammessa perfino dai massimi esponenti del partito unico di allora (chi non ricorda ad esempio il vanto che sempre ne menò un Farinacci?) e dai più fanatici nostalgici di adesso, dovette pur essere ben presente alla mente dei Costituenti. I quali perciò, nel formulare questo esplicito e categorico divieto al risorgere del partito fascista, andarono oltre, coscientemente e a ragion veduta, al disposto dell'articolo 49, senza mettersi affatto in contrasto col medesimo. Infatti, mentre per tutti gli altri partiti, nessuno escluso, ritennero garanzia sufficiente il metodo democratico per dargli il diritto di esistenza, per il solo partito fascista sancirono che in nessun caso e sotto nessuna forma era permesso di riorganizzarlo; a prescindere cioè da qualsiasi garanzia formale, o, per dirla con gli oppositori, « esteriore », di metodo democratico che i suoi ricostruttori si impegnassero a dare; a prescindere (noi pensiamo) anche dal fatto che il metodo è tanto facile mascherarlo, più difficile le finalità anti-democratiche: le quali, comunque, in ogni movimento di ispirazione fascista sono così ovviamente implicite che solo per pura astrazione si potrebbe ipotizzare la loro mancanza. Onde anche sotto questo aspetto l'articolo 1 della presente legge discende dalla disposizione XII, e la disposizione XII a sua volta non contrasta, così applicata, con l'articolo 49, ma solo precisa quella che è l'unica eccezione rispetto alla regola.

E a questo proposito non possiamo fare a meno di rilevare che, a nostro fermo avviso, sarebbe invece contro la XII disposizione, contro l'articolo 49, contro lo spirito della Carta costituzionale la tesi sostenuta, sempre in sede di Commissione, dall'onorevole Covelli, secondo cui la presente legge potrebbe diventare accettabile solo a patto di « togliere ogni e qualsiasi riferimento al fascismo ». Perché, a parte la considerazione che in tal caso essa cadrebbe veramente in quel grave

difetto di « estrema vaghezza e genericità » che, a torto, gli oppositori le rimproverano in questa sua formulazione già approvata dal Senato, resterebbe il fatto che nessun partito, al di fuori di un ricostituito partito fascista, è vietato dalla Costituzione, almeno fino a che non si riesca a provare che un determinato partito non segua un metodo democratico. E allora questa legge, per tutto quanto abbiamo esposto finora, risulterebbe, se si accettasse la tesi dell'onorevole Covelli, davvero superflua e completamente inutile, anzi controproducente, e perciò dannosa.

Precisato tutto questo in rapporto alla portata, al valore, agli scopi di questa legge in generale, dobbiamo ancora aggiungere che fra le più disparate critiche mosse dagli oppositori alle singole disposizioni contenute nei successivi articoli, ben poche, a nostro avviso, sono quelle di tal rilievo o di tale consistenza che si renda necessario accoglierle, per confutarle, nel quadro panoramico e sintetico di questa nostra relazione.

Su ogni altra sovrasta senza dubbio quella, venuta da più parti, che riguarda la formulazione dell'intero articolo 3, e particolarmente del suo 2° comma; tanto più che tale formulazione è dovuta ad una innovazione (rispetto al primitivo testo governativo) proposta dapprima, in sede di discussione degli articoli, dal senatore Riccio, e poi, attraverso l'emendamento concordato fra otto senatori di varie tendenze politiche, approvata a grandissima maggioranza anche dai quei partiti, i cui rappresentanti in seno alla I Commissione della Camera si sono astenuti dal voto con dichiarazione motivata.

Diciamo subito che è nostra ferma convinzione che questo tanto discusso articolo 3 nel testo trasmessoci dal Senato non solo rappresenti un effettivo miglioramento rispetto a quello originario, che demandava alla Magistratura il potere di procedere allo scioglimento di quella associazione o partito per il quale essa stessa avesse riconosciuto il delitto di « ricostituzione del disciolto partito fascista »; ma anche attua nella maniera più netta e nella forma più esplicita la distinzione, consacrata dalla Costituzione, fra le attribuzioni e i compiti dei tre poteri dello Stato.

Infatti il potere legislativo promulga la legge — questa in discussione — di attuazione della XII disposizione transitoria e finale (comma primo) che vieta il ricostituirsi del partito fascista.

Il potere giudiziario, sulla base di tale legge, ma con quella indipendenza che la Costituzione gli riconosce e gli garantisce,

giudica e decide in merito ai singoli casi specifici, se cioè questo o quel movimento o associazione sia o no colpevole di avere ricostituito il partito fascista.

Il potere esecutivo, una volta che la Magistratura abbia accertato il sussistere del delitto in questione, applica la legge, e con ciò e simultaneamente esegue la sentenza del magistrato, ordinando lo scioglimento dell'associazione (o movimento) riconosciuta colpevole di aver violato la legge.

Senonché tutto questo — si è obiettato — potrebbe essere ottimo in teoria e ben accettabile in pratica, se non ci fosse quel secondo comma dell'articolo 3 che prevede una deroga, giudicata pericolosa, per quei casi straordinari « di necessità e di urgenza » nei quali il Governo potrebbe adottare, mediante decreto-legge, e prima che intervenga il giudizio della Magistratura, il provvedimento che scioglie l'associazione o movimento incriminato e che ne confisca i beni.

Una norma di questo genere (si è detto dagli oppositori) potrebbe facilmente prestarsi ad un abuso da parte del Governo, che di fatto sarebbe arbitro di sciogliere in qualsiasi momento un qualsiasi partito sospettato, non importa se a ragione o a torto, del delitto di « fascismo ». E perciò quei medesimi oppositori chiedono che sia sottratto al Governo il potere di procedere allo scioglimento in questione, attribuendolo o alla Magistratura, come era nel primitivo testo del progetto di legge (tesi degli oppositori di destra), o al Parlamento, come aveva proposto in un primo momento il senatore Terracini, che poi finì peraltro con l'aderire all'emendamento concordato degli otto senatori, cioè al testo attuale (tesi degli oppositori di sinistra).

Senonché né l'una, né l'altra delle due soluzioni proposte sembra a noi accettabile.

Non la prima, che vorrebbe demandare alla Magistratura un potere che esorbita evidentemente dalla sfera della sua competenza, in quanto che un provvedimento che sciogla associazioni politiche è (fuor di ogni dubbio) un atto amministrativo-politico pertinente non all'autorità giudiziaria, ma bensì all'autorità politica, che sotto la sua piena e diretta responsabilità deve prenderlo.

Non la seconda che chiama in causa il Parlamento, il cui compito specifico è quello di promulgare, non di fare applicare le leggi; e perché ciò darebbe luogo ad una serie facilmente prevedibile di inconvenienti, di controversie, di ritardi, e soprattutto perché esso potrebbe essere accusato o sospettato di voler eliminare con un arbitrario colpo di maggio-

ranza un partito che alla maggioranza stessa fosse ostile.

Invece la soluzione adottata dal Senato presenta nel 1° comma (che costituisce la regola) tutti quei vantaggi e offre tutte quelle garanzie obiettive di cui si è detto sopra; e nel secondo comma (che costituisce l'eccezione) sancisce non un ibridismo fra due poteri, l'esecutivo e il giudiziario, come si è sostenuto da alcuni oppositori, ma un diretto intervento del potere esecutivo, di cui peraltro il Governo in carica si assume piena responsabilità, e di cui dovrà chiedere la conversione in legge al Parlamento. Dal che deriva che proprio a quest'ultimo spetterà la decisione di merito, attraverso l'approvazione o meno del provvedimento preso dal Governo.

Sembra perciò a noi evidente che coloro i quali, in sede puramente politica, anzi in termini di opposizione governativa, vorrebbero attribuire al Parlamento, e solo e sempre al Parlamento, il potere di sciogliere un partito riconosciuto fascista, allo scopo dichiarato di evitare gli abusi che, a loro avviso, il Governo potrebbe fare della facoltà concessagli da questo articolo 3 di ricorrere ad un decreto-legge, sostengano una tesi aprioristica, priva di una base concreta, ma unicamente ispirandosi a quella sfiducia totale ed assoluta, che essi nutrono di fronte a qualsiasi azione del Governo. Infatti essi dimenticano, o per meglio dire fingono di dimenticare, che il provvedimento di scioglimento e di confisca dei beni che questo 2° comma dell'articolo 3 consente al Governo di adottare mediante decreto-legge dovrà poi essere, come testé dicevamo, sulla base del disposto dell'articolo 77 della Costituzione (espressamente richiamato nel medesimo comma), accettato o respinto dal Parlamento.

Accadrà quindi inevitabilmente che se il Governo dispone di una maggioranza stabile, o su cui possa comunque contare nei riguardi del provvedimento preso con decreto-legge, esso si troverà nella medesima posizione in cui si sarebbe venuto a trovare se la decisione di scioglimento fosse stata preventivamente e direttamente presa dal Parlamento stesso; se invece al Governo per imprevidenza, o per errore nella valutazione di merito, verrà a mancare il consenso di una maggioranza, sarà clamorosamente battuto, e costretto a dimettersi; ed il Parlamento avrà comunque preso quella decisione che gli oppositori di sinistra vorrebbero attribuirgli non tanto, forse, come norma costante e generale, quanto nei casi « straordinari di necessità e urgenza » nei quali ad essi ripugna che il prov-

vedimento sia, in un primo tempo, preso dal Governo.

Tutto ciò precisato in sede politica, riteniamo che non valga la pena di soffermarci a lungo per confutare l'obiezione di chi ha creduto di vedere in questo 2° comma dell'articolo 3 addirittura una violazione della Costituzione, argomentando che l'articolo 76 della medesima esclude che possa essere comunque delegata al Governo alcuna funzione che non sia legislativa, come legislativa non sarebbe (ma penale!) quella in forza della quale si provvede allo scioglimento di un partito politico.

Argomentazione del tutto speciosa, non solo e non tanto perché qui non si tratta affatto d'una delega preventiva di funzione che, per di più, penale non è perché nessuna persona è colpita (oggetto del provvedimento di scioglimento e confisca sono il «partito» e i beni dello stesso) ma soprattutto perché il 2° comma ripete il disposto dell'articolo 77 della Costituzione senza nulla innovare né formalmente né sostanzialmente. Dal che deriva che anche senza questo comma, e sulla semplice e sicura base dell'articolo 77 (non 76, che non c'entra affatto) della Costituzione il Governo avrebbe potuto ugualmente ricorrere al decreto-legge, verificandosi un caso straordinario di necessità e di urgenza. E questo vogliamo sottolineare particolarmente nei confronti di coloro che proporrebbero di mutare o sopprimere l'intero articolo 3, solo perché non possono o non vogliono concedere al Governo di valersi, in questa materia, di una facoltà datagli dalla Costituzione. Ed è veramente strano che essi non vedano che questo comma serve solo, ed espressamente, per dare al Governo una limitazione (altro che estensione arbitraria dei suoi poteri!) per ciò stesso che il Governo avrebbe potuto fare con più ampia discrezionalità, avvalendosi della norma costituzionale.

Un'altra questione di grande rilievo è stata sollevata a proposito di quanto dispone l'articolo 2, in merito alle sanzioni penali da infliggersi all'individuo per la responsabilità collettiva dell'associazione o movimento riconosciuto colpevole di ricostituzione del disciolto partito fascista, a norma dell'articolo 1.

Si è parlato infatti, da parte degli oppositori, di persone che verrebbero incriminate per fatto altrui; di assai vaga e pericolosa imprecisione nel definire i fatti che per i singoli individui dovrebbero costituire reato; di pene che sarebbero in apparenza accessorie, ma in realtà «a sé stanti».

Rispondiamo e rileviamo su questi tre punti:

1°) Né l'articolo 2 né alcun altro articolo del progetto di legge in discussione stabiliscono alcuna responsabilità penale per fatto altrui. Nel Codice penale vigente abbiamo bensì contemplati alcuni casi di responsabilità penale estensibile dall'uno all'altro, come ad esempio, nell'ipotesi di reato diverso da quello voluto da taluno dei concorrenti (articolo 116) o nell'ipotesi di rissa (articolo 588). Ma non è neppure pensabile che ipotesi di questo genere possano trovare la loro applicazione sulla base di quanto è stato stabilito nell'articolo 2 o in qualsiasi altro della legge in esame. Si aggiunga che l'articolo 2 in particolare ripete nella sostanza ed anche nella forma pressoché identica quanto il codice Rocco sancisce negli articoli 270, 271, 273 e 274: ai quali tutti i giuristi non legati al fascismo hanno rivolto sempre molte censure, ma non mai quella di aver fissato una responsabilità penale per fatto altrui. Tale responsabilità dunque è (e rimane) personalissima. Non può essere colpito da sanzioni penali se non l'individuo per il quale risulti provata la volontarietà, la consapevolezza, e quindi il dolo nell'aver partecipato ad associazioni o movimenti definiti dall'articolo 1 della presente legge. E sia infine ben chiaro che in base ai principi generali del diritto penale e della Costituzione, che debbono presiedere alla applicazione di questa, come di qualsiasi altra legge, nessuno può essere imputato per fatti che non siano successivi alla promulgazione della legge stessa. Il principio della «irretroattività» della legge penale oltre che nell'articolo 1 del codice penale è consacrato nella Carta costituzionale: e non può esservi ombra di dubbio che esso è pienamente valevole anche per quanto disposto dall'articolo 2 e da altri articoli del progetto di legge in esame.

2°) Non solo non vi è nulla di impreciso nella definizione dei fatti che costituiscono reato per i singoli: ma anzi tali fatti sono nell'articolo 2 (come negli articoli 4 e 5 sui quali stimiamo inutile intrattenerci) scrupolosamente ed obiettivamente precisati e descritti.

I soggetti attivi del reato sono essi pure accuratamente configurati, secondo una terminologia giuridica ben stabilita. Infatti «promotori, organizzatori, dirigenti, partecipanti», alla associazione o movimento sono termini così esattamente precisati dalla dottrina penale e dalla giurisprudenza, che non vi è alcun pericolo di errate o arbitrarie in-

terpretazioni; non vi è pericolo, ad esempio, che possano venire colpiti impiegati, o dattilografe, di una associazione incriminata, o di un movimento caduto sotto i giusti rigori della legge, e neppure chi vi abbia dato una semplice adesione formale, senza mai avervi preso una qualsiasi parte attiva. Il numero delle persone che potrebbe venire colpito resterebbe tuttavia troppo elevato? Noi non lo crediamo. Ma pensiamo che, comunque, (a parte il fatto che se i legislatori dovessero essere fermati nell'opera loro dalla preoccupazione delle troppe persone che potrebbero cadere sotto le sanzioni di una legge determinata, leggi non ne farebbero mai) spetterà pur sempre al magistrato decidere caso per caso, tenendo presente che il minimo della pena prevista è di 15 giorni di reclusione.

3°) Insostenibile, infine, appare la tesi che non siano pene accessorie ma pene principali autonome quelle contemplate nell'ultimo comma dell'articolo 2 e poi anche nell'articolo 6. Anzitutto precisiamo, in linea generale, che il legislatore è perfettamente libero, nei riguardi delle disposizioni del Codice penale, di accrescere la misura delle pene accessorie per particolari configurazioni o ipotesi di delitto. Quindi il comma in esame non si pone affatto contro gli articoli 28 e 29 del Codice penale, né si sostituisce ad essi, come da taluno si è voluto arbitrariamente sostenere in sede di I Commissione; ma quelli rimangono in tutta la loro intangibile integrità, mentre nel presente disegno di legge le pene accessorie sono aggravate sì, ma sempre per quanto attiene alla privazione di diritti politici, come è naturale si proceda nei riguardi di chi per l'appunto in delitto squisitamente politico è incorso. Né vale ricorrere ad uno dei tanti sofismi, di cui hanno fatto sfoggio gli oppositori, per affermare che, trattandosi di un delitto politico, la pena po-

litica cessa di essere accessoria per diventare pena principale; poiché al contrario è logico e pacifico che un delitto politico di questo genere comporti naturalmente e necessariamente la perdita dei diritti politici, ma sempre come pena accessoria di quella principale, inflitta dal magistrato.

Onorevoli colleghi, crediamo di avervi dimostrato nella maniera più obiettiva, e senza indulgere a nessuno di quei motivi di passionalità politica ai quali l'animo nostro — in un argomento così scottante — avrebbe potuto essere portato, come sia necessario e giusto che voi diate il vostro voto favorevole a questo disegno di legge, che sottoponiamo alla vostra approvazione.

Confidiamo che voi, esaminandolo con uguale obiettiva serenità, giungete alle medesime conclusioni alle quali noi siamo giunti. Siamo certi che al vostro giudizio non farà velo né alcun risentimento da parte di quelli fra voi i quali tanto ebbero a soffrire dal passato regime, né alcuna illusione da parte di quelli fra voi che pensassero che questo disegno di legge ostacola quella pacificazione nazionale che noi pure auspichiamo, ma che non può essere ottenuta se non a patto che tutti i cittadini italiani siano obbedienti alle leggi, che dalla Carta costituzionale discendono.

E poiché non vi è dubbio che questo disegno di legge, attuando nello spirito e nella lettera una disposizione costituzionale, non fa altro che vietare ciò che già dalla Costituzione è vietato, noi siamo certi che, voi approvandolo, la Magistratura applicandolo, il Governo facendolo rispettare, si potrà con esso veramente e definitivamente chiudere un doloroso e tragico capitolo della storia italiana, per riaprirne e viverne uno più lieto e migliore.

POLETTI E ROSSI PAOLO,
Relatori per la maggioranza.

RELAZIONE DI MINORANZA**PREMESSA**

ONOREVOLI COLLEGHI! — I problemi costituzionali, giuridici e politici che questo disegno di legge solleva esorbitano dalla specifica materia del disegno di legge medesimo e investono l'assetto dello Stato, i rapporti fra Stato e cittadini, l'interpretazione della democrazia, l'intera sfera dei rapporti politici. Abbiamo pertanto l'impressione che l'esame di questo disegno di legge, e la sorte che la Camera vorrà destinargli, segneranno una tappa importante nella storia di questa legislazione e un precedente essenziale per l'orientamento della pubblica opinione e del Parlamento medesimo su molti problemi fondamentali. Ecco perché pur non presumendo di dar fondo a così vasta materia, abbiamo voluto presentare una relazione di minoranza d'una certa ampiezza, che ci auguriamo sia considerata con la stessa serenità e con lo stesso scrupolo d'obiettività con cui ci siamo studiati di scriverla.

È superfluo dire che a questo disegno di legge siamo nettamente contrari, sotto ogni punto di vista, e che ne proponiamo il rigetto puro e semplice. Se la Camera deciderà il passaggio agli articoli, ci faremo latori di emendamenti intesi, perlomeno, a migliorare un testo che sotto il profilo costituzionale e giuridico ci sembra irto di trabocchetti e di incongruenze.

Fin da questo momento ringraziamo gli uomini liberi che, al di sopra delle parti, leveranno in Aula la loro voce contro una legge che giudichiamo iniqua e nefasta, o contro singole disposizioni della legge stessa. A coloro che in Senato si sono validamente battuti contro la legge; e agli onorevoli Covelli e Casalnuovo che in Commissione Interni della Camera hanno brillantemente sostenuto e dimostrato l'antigiuridicità e l'antidemocraticità della norma, vada parimenti il nostro ringraziamento.

Quanto all'economia di questa relazione, avvertiamo che, dopo una illustrazione dei precedenti legislativi — indispensabile per la piena comprensione del testo — abbiamo sviluppato, nell'ordine, i motivi costituzionali, giuridici e politici.

CAPITOLO PRIMO.**LE LEGGI CONTRO IL FASCISMO**

Ai fini della esatta valutazione, sul piano giuridico non meno che su quello politico, del disegno di legge in esame, è opportuno un rapido cenno intorno alla legislazione repressiva del fascismo e del neofascismo. Il disegno di legge n. 2549 è infatti la più recente di una lunga serie di disposizioni emanate dal 25 luglio 1943 in poi; e poiché una delle ragioni addotte, anzi la principale, da coloro che ne sostengono l'opportunità e la necessità è costituita per l'appunto dalla inefficacia della precedente legislazione in materia, uno sguardo retrospettivo a tale legislazione potrà convalidare o meno un simile punto di vista, e consentirà comunque un più approfondito esame degli aspetti giuridici dell'intero problema.

La legislazione contro il fascismo si distingue, quanto ai fini e agli indirizzi, in quattro specie di norme:

a) norme intese ad abolire gli istituti tipici del fascismo;

b) norme intese a punire retroattivamente i delitti e gli illeciti fascisti (le cosiddette «sanzioni contro il fascismo»);

c) norme intese a impedire e reprimere le attività fasciste nell'Italia «liberata» prima della firma del trattato di pace;

d) norme intese a prevenire e reprimere la rinascita del fascismo dopo la firma del Trattato di pace.

Le norme della prima categoria non rivestono un particolare interesse ai fini della presente indagine. Le norme della seconda categoria saranno richiamate laddove si tratterà, sul piano politico, del problema della pacificazione e delle leggi eccezionali e persecutorie tuttora vigenti. Le norme della terza categoria presentano un interesse diretto nella ricerca delle origini del disegno di legge n. 2549, del quale costituiscono il primo precedente immediato. Le norme, infine, della quarta categoria sono costituite dalla legge 3 dicembre 1947, n. 1546, e dal presente disegno di legge.

Fra le norme della terza categoria riveste un particolare interesse il decreto legislativo luogotenenziale 26 aprile 1945, n. 195, intitolato: *Punizione dell'attività fascista nell'Italia liberata*. Ne ripetiamo le disposizioni essenziali:

« Art. 1. — Chiunque ricostituisce, sotto qualsiasi forma o denominazione, il partito fascista, ovvero ne promuove la ricostituzione, è punito con la reclusione da dieci a venti anni.

Chiunque vi aderisce è punito con la reclusione da due a dieci anni.

Art. 2. — Chiunque svolge attività fascista impedendo o ostacolando con atti di violenza o di minaccia l'esercizio dei diritti civili o politici dei cittadini è punito, qualora il fatto non costituisca reato più grave, con la reclusione da tre a dodici anni...

Art. 8. — Il presente decreto... rimane in vigore per la durata di un anno ».

Dall'esame di tali norme scaturiscono le osservazioni seguenti:

a) Dato il momento in cui il decreto legislativo luogotenenziale 26 aprile 1945, n. 195, veniva emanato e i fini ai quali veniva indirizzato, il reato di *ricostituzione del partito fascista* poteva essere configurato con una semplice enunciazione, senza bisogno di ulteriori precisazioni. Non essendo allora state gettate le basi giuridiche e costituzionali della vita democratica del Paese, e avendo una legittimità *di fatto* solamente i partiti del C. L. N., era evidente che *ricostituire il partito fascista* significava puramente e semplicemente: costituire di nuovo quel tale partito fascista che i recentissimi eventi avevano disciolto. Non si trattava, in altri termini, di un vero e proprio problema politico, non solo inattuale ma inconcepibile in quel momento e in quel clima; ma di operazioni di rastrellamento e di annientamento di eventuali nuclei di fascisti irriducibili, che alla luce del sole o clandestinamente tentassero di riorganizzare il disciolto loro partito. Per essere ancora più chiari, i neologismi «neofascismo» e «neofascista» non avevano senso comune, nel momento in cui il decreto luogotenenziale n. 195 veniva alla luce: si trattava di una legge di guerra, intesa a eliminare ogni sopravvivenza di nuclei nemici dopo la vittoria dei «liberatori».

b) Passando nell'articolo 2 dalla ricostituzione del partito fascista alle attività fasciste individuali, il legislatore cominciava a sentire la necessità di una configurazione obbiettiva del reato e abbozzava quella;

stessa definizione che si troverà poi nel Trattato di Pace, e che è fino ad oggi l'unica definizione giuridica del fascismo vietato per legge: *privazione o menomazione violenta dei diritti democratici dei cittadini*. L'estremo della *violenza*, che costituirà poi il fulcro della legge 3 dicembre 1947, n. 1546, appare già come fondamentale in questa norma, emanata — si badi bene — in tempi in cui il rigore repressivo nei confronti del fascismo era implacabile. *Persino nel 1945 si ritenne non potersi punire una attività individuale di carattere fascista che non sfociasse nell'uso o nella minaccia della violenza*.

c) Si trattava d'una norma temporanea, la cui durata era stabilita in un anno. Il legislatore non riteneva dunque necessario inserire norme di tale specie nella legislazione permanente: e in tal modo ne sottolineava la eccezionalità.

La firma del Trattato di Pace segnò una svolta nella legislazione antifascista, perché trasformò in un obbligo internazionale quella che era stata soltanto una facoltà del legislatore italiano. L'articolo 17 del Trattato di pace aveva un precedente nel primo Diktat di Mosca (*Dichiarazioni sull'Italia*, in data 30 ottobre 1943), in cui gli Stati Uniti, il Regno Unito e l'Unione Sovietica esigevano imperativamente, quale base della politica italiana, che il fascismo e tutte le malefiche influenze ed emanazioni (*sic*) dovessero esser distrutte (*Preambolo*) e che «tutte le istituzioni e organizzazioni create dal fascismo fossero soppresse» (*Dichiarazione n. 3*).

È peraltro interessante rilevare che l'articolo 17 del Trattato di pace non esisteva nel progetto dei Quattro, ed è di marca slava, risultando dalla fusione di un emendamento polacco (che ne invocava l'inserzione per motivi di similarità con i trattati di pace degli altri Paesi) con uno ucraino che tendeva, soprattutto, a impedire la propaganda anti-comunista e a stabilire un diritto di intervento straniero in Italia, imponendole la permanente epurazione degli ex appartenenti al partito fascista (vedi: *Il Trattato di pace con l'Italia*, introduzione e note di Amedeo Giannini e Guido Tomajoli, 1948, pag. 237).

L'articolo 17 del Trattato di pace recita così:

« L'Italia, la quale, in conformità dell'articolo 30 della convenzione di armistizio, ha preso misure per sciogliere le organizzazioni fasciste in Italia, non permetterà, in territorio italiano, la rinascita di simili orga-

DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

nizzazioni, siano esse politiche, militari o militarizzate, che abbiano per oggetto di privare il popolo dei suoi diritti democratici».

Nei riguardi di questo articolo sono opportune due osservazioni:

a) Nel Trattato di Pace non ci si è limitati a stabilire il divieto di ricostituzione del partito fascista; ma si è vista la necessità di dare una definizione del fascismo: definizione che sul piano storico, politico, morale, può naturalmente essere discussa e anche respinta; ma che sul piano giuridico offre una base di chiarezza e di obbiettività. Si tratta, in sostanza, della medesima definizione che abbiamo visto abbozzata, quanto alle attività fasciste individuali, nel decreto legislativo luogotenenziale n. 195, e cioè: *fascismo = privazione violenta delle libertà democratiche*.

b) Non è qui il caso di discutere sulla validità o meno del trattato di Pace come strumento giuridico ai fini interni, tanto più che l'obbligo sancito dall'articolo 17 del Trattato si è trasferito in una disposizione costituzionale. Non si può tuttavia passare sotto silenzio il fatto singolare che una tra le clausole del trattato di Pace di cui il Governo italiano ha chiesto e ottenuto l'abrogazione da parte dei contraenti « occidentali » del Trattato, è per l'appunto l'articolo 17, considerato lesivo del prestigio e dell'autonomia della Nazione italiana.

L'Assemblea Costituente affrontò il problema del divieto della ricostituzione del partito fascista dapprima in sede di Sottocommissione e quindi in Aula, dando vita al primo comma della XII disposizione transitoria e finale della Costituzione. Di tale norma costituzionale, da cui deriva il disegno di legge n. 2549, ci occuperemo in particolare trattando della costituzionalità del disegno di legge stesso. Qui ci limiteremo a osservare quanto segue:

a) La derivazione del primo comma della XII Disposizione transitoria e finale dall'articolo 17 del Trattato di pace risulta evidente dal testo dei resoconti stenografici della prima Sottocommissione della Costituente; e questo indubbiamente è il motivo dell'inserimento del divieto della ricostituzione del partito fascista tra le norme transitorie e finali, laddove la prima Sottocommissione ne aveva discusso in sede di redazione di quello che fu poi l'articolo 49 della Costituzione (al titolo IV: *Rapporti politici*). Appare dunque perlomeno arrischiato il perentorio giudizio che si dà nel Commento alla Costituzione pubblicato a cura di alcuni fun-

zionari della Camera circa la non transitorietà del 1° comma della XII disposizione. « È questa una di quelle norme transitorie — dice il commento — che si debbono reputare più intimamente connesse allo spirito stesso della Costituzione, talché di transitorio hanno soltanto il nome e la collocazione — dovuta a ragioni evidenti di opportunità giuridica — mentre di fatto sono disposizioni definitive ossia finali ». È facile obiettare che se « ragioni di opportunità giuridica » hanno determinato l'inserimento della disposizione in oggetto tra le norme transitorie, si tratta evidentemente di una norma *giuridicamente* transitoria secondo il pensiero degli stessi costituenti: sia perché la fonte della norma è da ravvisarsi nel Trattato di pace, che il legislatore italiano non poteva ovviamente considerare come un documento *permanente*; sia perché sarebbe stato ridicolo inserire il fascismo nella Carta costituzionale italiana, anche soltanto per proibirlo, come fenomeno permanente, sia infine perché alla difesa del regime democratico contro partiti non democratici è pienamente sufficiente il disposto dell'articolo 49 della Costituzione, nell'ambito del quale si originò per l'appunto la XII disposizione transitoria.

b) Manca nel 1° comma della XII Disposizione transitoria quella definizione — o tentata definizione — del fascismo che abbiamo trovato sia nel decreto luogotenenziale n. 195 che nell'articolo 17 del Trattato di pace. È bene tuttavia rilevare subito che l'assenza di una definizione non significa possibilità di definizioni arbitrarie, in quanto deriva dal fatto che — nata nel seno dell'articolo 49 — la XII norma (1° comma) ne è stata stralciata. Inserendo la XII norma nell'articolo 49 si ha, in sostanza, la stessa definizione che abbiamo trovata negli strumenti giuridici precedenti, vale a dire: *fascismo = negazione del metodo democratico, privazione dei diritti democratici*. Ritorniamo comunque su questo problema quando discuteremo sulla costituzionalità del disegno di legge n. 2549.

Ed eccoci all'ultimo tra i precedenti del disegno di legge in esame: la legge 3 dicembre 1947, n. 1546. Tale legge andò in vigore dopo l'entrata in vigore della Costituzione (fu pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale* il 17 gennaio 1948); ma fu presentata dal Governo il 17 marzo 1947 e fu discussa e approvata dall'Assemblea nel novembre 1947, mentre il primo comma della XII disposizione transitoria fu approvato senza discussione in Assemblea nella seduta del 5 dicembre 1947. È comunque evidente che, essendo la legge 3 di-

cembre 1947 n. 1546 entrata in vigore dopo l'approvazione dell'intera Costituzione ed essendo stata espressa dalla medesima Assemblea che alla Costituzione aveva dato vita, tale legge deve essere considerata come manifestazione diretta e autentica della Costituente italiana in ordine al problema giuridico e politico della repressione del fascismo.

La relazione governativa al disegno di legge, intitolato « Norme per la repressione dell'attività fascista e dell'attività diretta alla restaurazione dell'istituto monarchico » (vedi: Assemblea Costituente, documento n. 10), chiarisce la derivazione diretta del disegno di legge stesso dal già richiamato decreto legislativo luogotenenziale 26 aprile 1945 n. 195, la cui validità era cessata. Nella breve relazione governativa non sono contenuti altri dati interessanti ai fini della nostra indagine. Il testo del disegno di legge ripete in più punti il testo del decreto luogotenenziale n. 195 (trascuriamo quanto attiene alla repressione dell'attività monarchica, che non è argomento di discussione in questa sede), e si identifica con esso sia nel non definire giuridicamente cosa debba intendersi per « ricostituito partito fascista », sia nel richiedere l'estremo della *violenza* per la configurazione dei reati fascisti individuali.

Molto più interessante è la relazione della Sottocommissione della Costituente (relatore Bettiol; componenti Fabbri, Corbi, Bozzi, Calamandrei, Cappi, Cevolotto, Lami Starnuti, Marinaro, Targetti, Zuccarini) sul disegno di legge (vedi: Assemblea Costituente, documento 10-A).

La relazione fa in primo luogo rilevare che « qualche membro della Commissione » ha osservato che sarebbe stato sufficiente ricorrere al diritto penale comune, senza emanare una legge speciale; ed è importante che tale obiezione, fondamentale, sia stata sollevata in sede di Costituente, e consacrata nella stessa relazione di maggioranza. Subito dopo, la relazione Bettiol afferma un principio di basilare importanza, e cioè che l'eccezionalità della legge non può far dimenticare « alcuni criteri fondamentali di carattere politico-giuridico, i quali devono considerarsi come dei punti fermi in una concezione democratica del diritto penale », onde non avvenga di « redigere delle leggi che riproducono i caratteri che presentavano le leggi dei regimi totalitari ».

Tali criteri fondamentali l'onorevole Bettiol così individua:

1°) Una legge di difesa non può essere una pura e semplice legge *vendicativa* che

sovverta ogni tradizionale criterio tecnico-politico ancorato ad una idea di giustizia retributiva. *Diversamente si cade nell'arbitrio e quindi in una forma di terrorismo penale.*

2°) Caratteristica saliente del diritto penale totalitario era il processo alle intenzioni. Il presente disegno di legge, invece, « deve formulare le fattispecie in modo da ancorarle a determinati comportamenti esterni *i quali per l'uso dei mezzi violenti rappresentino un pericolo effettivo per l'ordine democratico repubblicano.* Se anche questo disegno di legge è profondamente intriso di politicità non per questo deve in esso venir dimenticato il principio classico del *cogitationis poenam nemo patitur* ».

3°) È necessario che i fatti incriminati siano possibilmente definiti e circoscritti « per non usare formule o frasi elastiche che possono non colpire nessuno o colpire tutti, a seconda che prevalga uno piuttosto che un altro indirizzo ermeneutico ».

A seguito di tali criteri, la Sottocommissione della Costituente giudicò « troppo generica » la dizione dell'articolo 1 del disegno di legge ministeriale; e osservò che se tale genericità era giustificata nel decreto luogotenenziale del 26 aprile 1945, trattandosi allora di reprimere una eventuale rinascita di quelle organizzazioni che erano state spente nel sangue, la giustificazione non esisteva più nel 1947, quando era invece indispensabile precisare il reato nei suoi veri limiti, onde evitare arbitri in un senso e nell'altro. Onde giungere ad una definizione, la Sottocommissione decideva di assumere come base l'articolo 17 del trattato di Pace e di caratterizzare « come tipici di un movimento o di un partito fascista », senza venir meno ai criteri fondamentali prima enunciati, i seguenti momenti:

a) il carattere militare o paramilitare dell'organizzazione interna;

b) i mezzi, che debbono esser quelli che il metodo democratico scarta, vale a dire la minaccia e la violenza;

c) i possibili risultati, vale a dire la negazione delle libertà democratiche e costituzionali.

Quanto al testo proposto dalla Sottocommissione in sostituzione di quello ministeriale, sono importanti i seguenti rilievi:

1°) Conformemente ai criteri sopra espressi, l'articolo 1 venne completamente modificato, in modo da definire, stabilendo come necessario l'estremo della *violenza*, il reato di ricostituzione del partito fascista. Nel testo della Sottocommissione, i tre « mo-

menti» di cui sopra erano individuati in connessione tra loro, di modo che il verificarsi di tutte e tre le ipotesi (organizzazione, violenza, risultati) era necessario per la configurazione del reato. Nel testo successivamente approvato in aula il terzo « momento » scomparve e i primi due furono divisi dalla particella disgiuntiva, sicché il verificarsi di uno solo tra essi fu ritenuto sufficiente alla configurazione del reato. Ciò, peraltro, non mutò la situazione, quanto all'estremo della violenza, chiaramente compreso nell'ipotesi di una organizzazione militare o paramilitare.

2°) Le pene furono fortemente diminuite.

3°) Quanto all'apologia, fu aggiunto l'aggettivo « proprie » (del fascismo), « onde non possa ricadere sotto sanzione l'esaltazione di istituti o di ideologie, che il fascismo non ha creato o inventato, ma che si è male appropriato dal patrimonio culturale di altre tendenze politiche ». E si propose di dire « capi del fascismo », anziché « persone », per lo stesso scrupolo di chiarezza. In Assemblea il primo emendamento fu accolto, il secondo respinto.

Quanto al testo approvato in Assemblea, oltre alle modificazioni cui si è già fatto cenno, e ad altre di importanza irrilevante ai fini della presente indagine, è necessario fare i seguenti rilievi:

1°) Fu aggiunto l'articolo 10, che suona così: « Nei casi previsti dall'articolo 1, con la sentenza di condanna si ordina lo scioglimento dell'organizzazione ».

2°) Fu aggiunto l'articolo 11, che suona così: « La presente legge cesserà di aver vigore non appena saranno state rivedute le disposizioni relative alla stessa materia del Codice penale, e in ogni caso non oltre il 31 dicembre 1952 ».

3°) Fu respinto un articolo 8-bis, proposto dagli onorevoli Schiavetti, Fiorentino, Faralli, Pistoia, Giua, Farini, Carpano Maglioli, Pieri, Fedeli Aldo, Nenni, Priolo, Togliatti, e così concepito: « Nei casi previsti dall'articolo 1, il Ministro dell'interno mentre dispone la denuncia dei responsabili all'autorità giudiziaria, ordina lo scioglimento dell'organizzazione ».

4°) Fu parimenti respinto un emendamento Gullo, tendente a far sì che il Ministro dell'interno avesse il potere di sospendere l'attività di organizzazioni denunciate come fasciste.

I precedenti rilievi ci sembrano fondamentali ai fini della nostra indagine, in quanto

ci permettono fin da questo momento di stabilire che:

a) Non hanno alcun fondamento le asserzioni secondo le quali per agire contro le organizzazioni neo-fasciste la legge 3 dicembre 1947 non sarebbe stata sufficiente: l'articolo 10 della legge 3 dicembre 1947 costituisce per l'appunto lo strumento giuridico idoneo a colpire e a sciogliere le eventuali organizzazioni fasciste o neo-fasciste, senza venir meno ai precetti costituzionali e alle garanzie che debbono essere offerte ai cittadini.

b) L'Assemblea Costituente era a tal punto convinta della *transitorietà* delle norme antifasciste, che volle porre un limite di tempo anche alla validità della legge 3 dicembre 1947, stabilendo che dovessero essere rivedute le norme del Codice penale attinenti alla stessa materia, in modo che quanto più presto possibile si passasse dalle leggi eccezionali al diritto comune. La deliberazione annunciata dal Presidente del Consiglio in questi ultimi giorni, a proposito di stralcio del nuovo Codice penale in materia di delitti contro la personalità dello Stato e di leggi « polivalenti » per la difesa della democrazia, è dunque pura e semplice ottemperanza ad un obbligo sancito dalla Costituente quattro anni or sono, e del quale Governo e maggioranza parlamentare si erano dimenticati.

c) L'Assemblea Costituente, interprete diretta e sovrana dello spirito e della lettera della Costituzione, respinse per ben due volte emendamenti intesi a conferire all'Esecutivo la facoltà di sciogliere o di sospendere un partito politico. E si noti che il più grave tra i due emendamenti proposti allora dalle sinistre (quello Schiavetti) era pur sempre meno grave del secondo comma dell'articolo 3 del disegno di legge n. 2549, in quanto poneva almeno quel vincolo *denuncia-scioglimento*, cioè *magistratura-esecutivo*, che il disegno di legge n. 2549 vorrebbe infrangere.

Dal punto di vista politico, è interessante rilevare che gli attuali sostenitori dell'articolo 3 del disegno di legge n. 2549 (a cominciare dagli onorevoli De Gasperi e Scelba) si opposero agli emendamenti Schiavetti e Gullo sulla base di argomenti giuridici (esposti in Assemblea con molta dottrina dall'attuale vice-Presidente della Camera, onorevole Leone) non dissimili da quelli che gli avversari dell'intera legge, e in particolare dell'articolo 3, hanno successivamente sostenuto, in Senato e nella Commissione Interni della Camera, contro il mutato parere della

maggioranza. Di queste giuridiche e costituzionali... apostasie avremo occasione di occuparci quando ci addentreremo nel merito dei problemi giuridici sollevati dal disegno di legge n. 2549.

* * *

Questo rapido esame dei precedenti giuridici del disegno di legge n. 2549 ci consente di giungere alle seguenti constatazioni obiettive, delle quali è evidente l'importanza ai fini d'una esatta valutazione dei problemi che il disegno di legge stesso solleva:

1°) La necessità di definire con la maggiore precisione possibile *le attività fasciste* fu riconosciuta dal legislatore *ab initio*, e cioè nel decreto luogotenenziale del 26 aprile 1945.

2°) L'estremo della *violenza*, congiunto al concetto di *privazione dei diritti democratici*, compare come elemento necessario di individuazione politica e giuridica, in tutti i precedenti del disegno di legge n. 2549.

3°) Tutte le norme precedenti, hanno carattere transitorio; e viene comunemente ammessa la loro derivazione dai patti armistiziali e dal Trattato di Pace.

4°) L'Assemblea Costituente riconobbe la necessità e l'urgenza di uscire dal campo delle leggi speciali per rientrare in quello del diritto comune, *erga omnes*.

5°) L'Assemblea Costituente riconobbe che, anche nella formulazione di leggi speciali, non era consentito uscire dai canoni della concezione democratica del diritto penale, onde non cadere « nell'arbitrio »; e sancì in una forma di terrorismo penale; e sancì in particolare che non dovesse farsi eccezione al tradizionale principio: *cogitationis poenam nemo patitur*. Vedremo in seguito come il disegno di legge n. 2549 costituisca il ripudio e la violazione di tutti i principi sopra esposti; e sia pertanto contrario ai precedenti giuridici attraverso i quali lo si dovrebbe giustificare, e alle interpretazioni autentiche che dello spirito e della lettera della Costituzione furono date, con estrema chiarezza, dall'Assemblea Costituente.

CAPITOLO SECONDO.

L'ITER, LE CARATTERISTICHE, IL MECCANISMO DEL DISEGNO DI LEGGE

Quando, il 30 novembre 1950, il Ministro dell'interno presentò in Senato, con richiesta di procedura d'urgenza che il Senato respinse, il disegno di legge in esame, l'Esecutivo aveva

già preannunciato con taluni atti di Governo l'intendimento di limitare gravemente i diritti politici delle stesse forze contro cui il disegno di legge, n. 2549 è principalmente diretto. Della funzione anti-M. S. I. della legge Scelba ci occuperemo in seguito; qui, esaminando l'*iter* legislativo, sarà sufficiente rilevare che un indubbio legame esiste tra la presentazione della legge stessa e due misure deliberate in precedenza dal Governo: la decisione (marzo 1950) di vietare ogni manifestazione pubblica del M. S. I., il divieto (ottobre 1950) del Congresso nazionale che il M. S. I. avrebbe dovuto tenere a Bari. Con tali misure, senza alcun dubbio arbitrarie e incostituzionali nei confronti di un partito politico pienamente legittimato, se non altro, dalla presenza di suoi rappresentanti in Parlamento, il Governo dimostrava di voler gradatamente estromettere quel partito dalla vita politica nazionale: la legge Scelba, se fosse stata esaminata e approvata con quella urgenza che il Ministro mostrava di desiderare, sarebbe stata idonea a conseguire lo scopo prima delle elezioni amministrative della primavera 1951.

La relazione governativa al disegno di legge muove dal richiamo alla XII norma transitoria e finale (comma primo) della Costituzione e da una serrata critica alla legge 3 dicembre 1947, n. 1546. Vedremo poi come sia da giudicare tale critica; limitiamoci per ora a registrare il documento governativo. Tendenziosamente la relazione dichiara che le norme della legge 3 dicembre 1947 vennero « emanate prima dell'entrata in vigore della Costituzione »; mentre è noto che la legge 3 dicembre 1947 fu pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale* del 17 gennaio 1948, n. 13, e cioè *diciotto giorni dopo l'entrata in vigore della Costituzione*: il che dimostra la nullità dell'argomento secondo cui la XII disposizione transitoria e finale (comma primo) attenderebbe ancora di essere tradotta in una norma di legge.

La relazione aggiunge che la legge 3 dicembre 1947 è « troppo strettamente vincolata alla clausola dell'articolo 17 del Trattato di pace » (osservazione che potrebbe essere facilmente estesa al disegno di legge Scelba) e che presenta « inadeguatezze che l'hanno appalesata non idonea ad attuare il precetto costituzionale ». Come fondamentale difetto della legge 3 dicembre 1947 la relazione indica il fatto che le sanzioni in essa previste per la ricostituzione del partito fascista vengono subordinate all'estremo della violenza attuata o minacciata, mentre il precetto costituzionale

vieta la ricostituzione del partito fascista « sotto qualunque forma ».

Anche questa affermazione è manifestamente tendenziosa. Infatti, la dizione « sotto qualunque forma », che si riscontra nella XII disposizione transitoria e finale trova il suo precedente, e quindi la sua interpretazione legittima e sicura, nella identica dizione che si riscontra all'articolo 1 dei testi legislativi già da noi richiamati, e cioè: decreto legislativo luogotenenziale 26 aprile 1945, n. 195, e legge 3 dicembre 1947, n. 1546. Da tali testi emerge chiarissimo che l'inciso « sotto qualunque forma » si riferisce per l'appunto alla forma, cioè alla esteriorità, alla sigla, al simbolo sotto cui o attraverso cui una organizzazione fascista ai sensi di legge potrebbe mascherarsi e mimetizzarsi. Come può il Governo sostenere che la nuova legge è necessaria, tra l'altro, per dare un seguito a quell'inciso del testo costituzionale, se appare evidente che quell'inciso del testo costituzionale deriva per via diretta proprio da quei testi legislativi che anche per riguardo a quell'inciso si vorrebbero abrogare?

La relazione prosegue rilevando che le pene previste dalla legge 3 dicembre 1947 erano eccessive, e tali da favorire una repressione diretta verso i singoli, ma da rendere problematica ogni garanzia legislativa contro le associazioni incriminate. Esaurita così la critica alla precedente legge, la relazione illustra gli articoli del nuovo testo; ed enuncia i seguenti criteri, che sono di fondamentale importanza ai fini dell'esame del testo di legge approvato dal Senato:

a) Dice la relazione: « La norma che rimette all'autorità giudiziaria l'accertamento dell'esistenza delle condizioni previste dalla legge per aversi la ricostituzione del disciolto partito fascista e il conseguente scioglimento del movimento o dell'associazione, ripetendo l'eguale norma contenuta nell'articolo 10 della legge 3 dicembre 1947, n. 1546, vuole costituire conferma e ossequio alla esigenza democratica di offrire le più sicure garanzie a favore dei movimenti o delle associazioni incriminate ».

Dunque: il Governo ritiene che la garanzia dell'intervento della Magistratura nella individuazione del reato di ricostituzione del partito fascista costituisca *esigenza democratica*. Dunque: il Governo ammette essere *antidemocratico* il negare tale garanzia. Ne riparleremo quando esamineremo l'articolo 3 del disegno di legge.

b) A proposito dell'articolo 5 del progetto governativo, che attribuiva all'Esecu-

tivo la facoltà di *sospendere* una associazione o un movimento denunciati come fascisti, la relazione precisa che si tratta di una « misura cautelativa e temporanea, connessa col procedimento penale; sicché, ove lo scioglimento non venga preannunciato dal magistrato, l'efficacia del provvedimento di sospensione viene, senz'altro, a cessare ». E la relazione aggiunge che contro il provvedimento di sospensione adottato da un Prefetto potrà farsi ricorso al Ministro dell'interno; mentre, pur non avvertendolo la relazione, è chiaro che contro il provvedimento di sospensione adottato dal Ministro dell'interno su scala nazionale è sempre possibile, trattandosi di un atto politico-amministrativo, il ricorso al Consiglio di Stato.

Dunque: il Governo, pur venendo meno a quanto la maggioranza aveva sostenuto, dichiarato e votato in sede di Assemblea Costituente (a proposito del già citato emendamento Gullo alla legge 3 dicembre 1947, n. 1546), ritiene che non si possa non diciamo sciogliere ma neppure *sospendere* un partito politico senza deferire contemporaneamente la questione all'esame insindacabile della Magistratura; e senza offrire agli interessati la possibilità dei legittimi ricorsi in sede amministrativa. Anche di questo riparleremo a proposito dell'articolo 3 del disegno di legge nel testo approvato dal Senato.

La I Commissione permanente del Senato, che consegnò la relazione di maggioranza alla Presidenza circa un anno dopo, il 1° novembre 1951 (relatore Donati) non apportò modifiche di fondo al disegno di legge. La relazione di maggioranza è caratterizzata dal fatto, veramente singolare, che essa non esprime il parere della maggioranza; ma si limita a registrare le critiche mosse e i suggerimenti avanzati in ordine al disegno di legge, senza peraltro accogliere né le une né gli altri, e lasciando le cose al punto di prima. Il relatore Donati riferisce che un gruppo di senatori (tra cui Ruini e De Pietro) chiedevano che la definizione di partito fascista fosse il più possibile precisa, che allo scioglimento delle organizzazioni incriminate si procedesse per legge, che le misure cautelari in materia di stampa fossero convalidate dall'autorità giudiziaria; ma su tali proposte, che riporta testualmente, non esprime alcun parere.

Il relatore riferisce ancora intorno al parere della maggioranza e della minoranza della Commissione giustizia del Senato; dichiarando che la maggioranza di tale Commissione avanza talune riserve nei confronti

DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

dell'articolo 1 e dell'articolo 5 del disegno di legge; mentre la minoranza e precisamente i Commissari comunisti, reputa « che il progetto di legge debba essere sostanzialmente rivestito ». Dopo di che, il relatore conclude, inaspettatamente, con il *non motivato* accoglimento, da parte della maggioranza della Commissione, di un testo di legge così ampiamente e da così diversi settori criticato.

Il testo proposto dalla Commissione differisce ben poco da quello proposto dal Governo. L'unica variante sostanziale è costituita dall'aggiunta di un articolo 3-bis, che diverrà poi l'articolo 5 del testo approvato dal Senato.

La relazione Donati fu evidentemente giudicata poco soddisfacente dalla minoranza socialcomunista, la quale, in data 6 dicembre 1951, presentò una propria relazione, firmata dai senatori Terracini e Rizzo Domenico, chiarendo i motivi del dissenso cui il relatore Donati aveva accennato.

I criteri fondamentali cui si ispira la relazione di minoranza socialcomunista sono i seguenti:

1°) La proposta governativa non può effettivamente raggiungere gli scopi che dichiara di perseguire. Infatti: le pene sono troppo miti, e sono proporzionalmente più miti per i dirigenti che per i gregari; la definizione del reato di ricostituzione del partito fascista non è in sostanza più precisa di quella contenuta nella legge precedente; la facoltà di sospendere con provvedimento dell'Esecutivo un partito politico « è un'arma formidabile di pressione nei confronti dei movimenti neofascisti; e qui sta certamente il motivo reale che ha indotto il Governo a presentare questa nuova proposta di legge ».

2°) Il potere di sciogliere un movimento neofascista deve essere attribuito al Parlamento e deve tradursi nella approvazione di una legge. La Magistratura non è l'organo idoneo « perché si tratta di una valutazione più che giuridica, politica ». La garanzia sarebbe costituita, nel caso di scioglimento per legge, dalla facoltà di ricorrere alla Corte Costituzionale.

3°) Debbono essere aggiunte alla legge « norme transitorie e di attuazione », nelle quali si stabilisca che con il M. S. I. si ha una ricostituzione del disciolto partito fascista e si disponga quindi il suo scioglimento.

La relazione di minoranza concludeva avvertendo che, sulla base di tali criteri, i relatori ritenevano necessaria una « profonda rielaborazione del disegno da parte della Commissione »; e che se tale proposta non

fosse stata accolta, la minoranza avrebbe sostenuto in Aula gli opportuni emendamenti.

La discussione del disegno di legge nell'Aula del Senato, e in particolare la discussione degli articoli e degli emendamenti, fu contrassegnata da una serie di singolari episodi. Le sinistre dapprima mostrarono di non insistere troppo su quei *punti fermi* che un mese prima avevano ritenuto di consacrare in una apposita relazione di minoranza cui la stampa aveva data larghissima pubblicità e poi recedettero addirittura da tutte le loro riserve e approvarono la legge nel testo proposto dalla maggioranza. I Senatori che in Commissione giustizia avevano chiesto maggiori garanzie e cautele giuridiche non si fecero ulteriormente latori di simili esigenze. I senatori Ruini, De Pietro e gli altri firmatari degli emendamenti citati dal relatore Donati abbandonarono anch'essi inopinatamente le posizioni di riserva prima assunte. E in Aula, nel corso di brevi e replicate sospensioni delle sedute, e al termine di frettolosi conciliaboli e accordi e compromessi tra senatori di diversi partiti, venne fuori tutta una serie di emendamenti di estrema gravità: sicché può dirsi che il testo di legge approvato dal Senato costituisce una decisiva aggravante degli aspetti giuridicamente e costituzionalmente più discutibili del disegno di legge governativo; come ci sarà abbastanza facile dimostrare attraverso un rapido raffronto.

Quanto alla definizione del reato di ricostituzione del partito fascista, il testo approvato dal Senato inserisce, in forma disgiuntiva, talune ipotesi atte a configurare « le finalità antidemocratiche proprie del partito fascista »; e anziché definire meglio, confonde ancora di più, cadendo tra l'altro in improprietà giuridiche addirittura paradossali, come accade laddove si parla di « denigrazione della democrazia » e non, come sarebbe stato corretto, logico e comprensibile, di « vilipendio delle istituzioni democratiche costituzionali ». Quanto alle pene, esse vengono notevolmente aggravate, in dispregio di quello che nella relazione governativa era stato presentato come uno dei criteri informativi fondamentali della nuova legge.

Quanto — ed è l'aspetto di gran lunga più grave del nuovo testo — allo scioglimento delle associazioni e dei movimenti incriminati, l'articolo 3 configura due soluzioni fra loro contrastanti: sentenza della Magistratura e conseguente ordinanza del Ministro dell'interno; oppure, un non meglio precisati *casi straordinari di necessità e di urgenza*,

DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

estromissione totale della Magistratura e scioglimento per decreto-legge emanato dall'Esecutivo. Su questo problema avremo occasione di tornare ampiamente; cade qui acconcio rilevare che questa norma, la più grave di tutta la legge, di una legge che il Senato ha ritenuto di dover meditare e considerare per 13 mesi, è venuta fuori in Aula, all'ultimo minuto, ed è stata approvata dopo una breve discussione, in seguito a conciliaboli svoltisi durante un intervallo della seduta del 1° febbraio 1952: per la storia, un intervallo di trenta minuti, dalle 13,5 alle 13,35.

Per completare l'esame dell'*iter* finora compiuto dal disegno di legge n. 2549 dobbiamo riferire circa quello che si è verificato alla Camera, in sede di Commissione.

Il disegno di legge è stato trasmesso dal Presidente del Senato alla Presidenza della Camera in data 20 febbraio 1952, *senza alcuna richiesta di urgenza*. Lunedì 3 marzo, alle ore 21, apparve nell'albo la convocazione della Commissione Giustizia per le ore 9 della mattina successiva, onde esprimere il parere sul disegno di legge (si noti che la Commissione Giustizia era stata già convocata in seduta normale per mercoledì 5 marzo, con molti altri argomenti all'ordine del giorno). La riunione della Commissione Giustizia durò esattamente dieci minuti, dalle 9,15 alle 9,25; parlò solo il relatore, onorevole Caserta, per dichiarare che la legge era perfettamente costituzionale e giuridicamente ineccepibile. All'atto della votazione del parere la Commissione *non era in numero legale*; ciononpertanto la votazione fu ritenuta valida, il parere perfetto, e le successive proteste avanzate in sede di Commissione Interni dai Commissari del M. S. I., del Partito Nazionale Monarchico e del Partito Liberale Italiano non furono prese in considerazione. La Commissione Interni, a sua volta, ha posto all'ordine del giorno il disegno di legge n. 2549, *non urgente*, scavalcando tutti gli altri provvedimenti già all'ordine del giorno da mesi e da settimane; e per un mese intero ha dedicato tutte le sue sedute a tale materia, riunendosi in sede referente due e anche tre volte alla settimana, persino mentre contemporaneamente si discuteva in Aula. Ciò rileviamo affinché appaia chiaro e documentato che da parte della maggioranza si è fatto ogni sforzo affinché la legge Scelba fosse approvata ed entrasse in vigore al più presto; con il presumibile intendimento di mettere l'Esecutivo in condizione di servirsene prima dell'inizio della campagna elettorale amministrativa.

Quanto al testo del disegno di legge, esso è rimasto inalterato, avendo la maggioranza della Commissione respinto tutti i numerosi emendamenti presentati dai rappresentanti del M. S. I. Sostanziali riserve sono state fatte dai Commissari socialcomunisti a proposito dell'articolo 3: su di esse torneremo trattando di tale materia.

* * *

Quanto al meccanismo giuridico o pseudo-giuridico messo in atto dal disegno di legge Scelba, nel testo votato dal Senato, sono necessari a questo punto taluni rilievi di carattere fondamentale e preliminare, che debbono esser tenuti presenti per una esatta valutazione delle questioni costituzionali, giuridiche e politiche che nella presente relazione solleveremo:

1°) La chiave di volta del disegno di legge è l'articolo 3, e precisamente il secondo comma dell'articolo 3; laddove si attribuisce all'Esecutivo non soltanto la facoltà di sciogliere con decreto-legge un partito politico, ma anche la prerogativa di accertare se ricorrano le ipotesi previste all'articolo 1 per la ricostituzione del partito fascista. In altri termini il secondo comma dell'articolo 3 fa del Governo, al tempo stesso, il pubblico accusatore, il giudice istruttore, il Collegio giudicante, l'esecutore della sentenza nei confronti di un partito politico; e tutto questo, si noti bene, in regime di libera concorrenza tra i partiti, quando l'Esecutivo è l'espressione di un partito o di un gruppo di partiti concorrenti di quello che viene in tal guisa giudicato e disciolto.

2°) Il fatto che il secondo comma dello articolo 3 rimetta all'Esecutivo, come si è detto, la facoltà d'*accertare* se ricorra taluna delle ipotesi di cui all'articolo 1, esime il denunciante dall'obbligo di esibire in un regolare giudizio, o anche soltanto dinanzi alla polizia giudiziaria, le prove di quanto afferma; e rende pertanto vane le specificazioni di cui all'articolo 1, affidate non più alla sensibilità e alla obiettività di un giudice indipendente, ma alla interessata valutazione politica di un Governo che vuole sbarazzarsi di un partito concorrente.

3°) Il fatto che il primo comma dello articolo 3, in contraddizione con il secondo, rimetta alla magistratura il giudizio sulla ricostituzione del partito fascista, complica ulteriormente le cose; poiché istituisce due procedure parallele e contrastanti. Cosa accadrebbe se, contemporaneamente al decreto-legge governativo, vi fosse una denuncia,

magari una auto-denuncia, alla Magistratura? e se la Magistratura si pronunciasse in senso contrario allo scioglimento?

4°) Quanto al meccanismo messo in opera dagli articoli 1 e 2, e a prescindere dagli sviluppi giudiziari e quindi esecutivi o esecutivi e poi necessariamente giudiziari della procedura di scioglimento, è da rilevare che — stabilito all'articolo 1 esser sufficiente che un movimento compia «manifestazioni esteriori di carattere fascista» (quante? di quale ampiezza? la legge non lo dice, e quindi lascia presumere che una sola manifestazione in qualsiasi parte d'Italia sia sufficiente) per essere incriminato — l'articolo 2 trascinerebbe *automaticamente* in giudizio *tutti* i fautori, organizzatori, dirigenti, partecipanti del movimento in oggetto: in ipotesi, centinaia di migliaia di persone, la maggior parte delle quali potrebbe essere *totalmente estranea* al fatto determinante l'accusa, e addirittura ignara del fatto stesso!

* * *

Delineati così i precedenti del disegno di legge in esame; e tracciate, seguendone l'*iter*, le sue fondamentali caratteristiche; vediamone i principali aspetti d'ordine costituzionale, giuridico e politico.

CAPITOLO TERZO.

MOTIVI DI INCOSTITUZIONALITÀ

La pregiudiziale sulla costituzionalità del disegno di legge n. 2549 fu già presentata in Senato e venne dal Senato respinta. È inutile osservare che, malgrado ciò, la Camera ha il pieno diritto di riesaminare la questione, non solo perché in base alla Costituzione ogni ramo del Parlamento giudica nella pienezza di una autonoma responsabilità, ma anche perché il Senato, dopo aver respinto la pregiudiziale costituzionale, modificò largamente il testo del disegno di legge presentato dal Governo, dando luogo — secondo il nostro avviso — a nuove eccezioni di incostituzionalità.

Anche la I Commissione permanente della Camera ha ritenuto, a maggioranza, di respingere un ordine del giorno affermando la incostituzionalità del disegno di legge. Noi riteniamo di insistere su questa fondamentale questione, che rimettiamo alla sensibile responsabilità dell'Assemblea; e in questa sede rispondiamo anche alle argomentazioni con le quali, in Commissione, il relatore di maggioranza si oppose alla nostra pregiudiziale.

È opportuno sgomberare subito il campo dagli argomenti che contro la pregiudiziale sono già stati sollevati in Senato. Essi si possono raggruppare in tre categorie:

a) argomentazioni relative alla *opportunità politica*, che vieterebbe addirittura di occuparsi di una pregiudiziale costituzionale, in quanto la legge sarebbe urgente e indispensabile.

È evidente che su argomentazioni di tal genere è meglio sorvolare. Esse non fanno onore ad un principio di serietà e di onestà giuridica e politica;

b) argomentazioni a carattere dottrinario, storico, morale.

I rappresentanti di quasi tutti i partiti ciellenisti si sono richiamati, in Senato, piuttosto allo spirito che alla lettera della Costituzione, e piuttosto alla Costituzione in generale che alle sue singole disposizioni. Parri ha rappresentato questo stato d'animo, dichiarando che la Costituzione è soprattutto un atto «eversivo» del fascismo. E lo stesso Ministro Scelba si è volentieri posto su questo terreno.

Noi non vogliamo respingere *a priori* considerazioni di tal genere, che indubbiamente rispecchiano, se non una posizione oggettiva, per lo meno la soggettiva disposizione della maggioranza dei costituenti. Affermiamo però che tali considerazioni non hanno nulla a che vedere con la costituzionalità della legge in esame e non possono essere addotte come argomento dimostrativo della costituzionalità della legge. Esse dimostrano soltanto che, secondo l'autorevole punto di vista di coloro che a tali argomentazioni si richiamano, la Costituzione ha voluto sbarrare la strada al fascismo. Ma nel caso presente non si sta discutendo affatto di tal principio generale; ma piuttosto si discute circa la *legittimità dei modi e degli strumenti di legge* attraverso i quali si vuole raggiungere un simile intento; onde per sbarrare la strada ad un pericolo non la si spalanchi ad un altro, oppure non la si sbarri del tutto, al bene come al male, all'avvenire come al passato;

c) argomentazioni di carattere giuridico e tecnico.

È facile rilevare l'estrema povertà degli argomenti avanzati al riguardo durante la discussione in Senato.

Il senatore Tupini, presidente della Commissione interni, ha detto: «Noi non ci siamo posti in Commissione la questione pregiudiziale». È facile rispondere che la prima Commissione del Senato, non ponendosi neppure una questione di tanta gravità, ha dimo-

strato di affrontare l'esame della legge in maniera, se non tendenziosa, almeno parziale. Lo stesso Senatore Tupini ha osservato: « Contro la legge 3 dicembre 1947 non fu sollevata pregiudiziale ». È facile rispondere che quando fu discussa e votata la legge 3 dicembre 1947 la Costituzione non esisteva. Il senatore Bo ha dichiarato: « La legge non è incostituzionale perché attua il disposto della XII disposizione e dell'articolo 49 ». È facile rispondere che il senatore Bo ha dato per dimostrato esattamente quello che doveva dimostrare; la sua argomentazione equivale infatti alla seguente: la legge non è incostituzionale perché... è costituzionale. Il senatore Donati, relatore di maggioranza, non ha aggiunto un virgola alla non peregrina argomentazione del senatore Bo. Il senatore Rizzo, relatore di minoranza, ha dichiarato: « La legge regola una materia già acquisita al patrimonio giuridico italiano ». Anche questa è un'argomentazione veramente singolare, se si tiene presente che il patrimonio giuridico al quale allude il senatore Rizzo è rappresentato dalle leggi preesistenti alla Costituzione. Se l'argomentazione del senatore Rizzo fosse esatta, la parte politica alla quale egli appartiene non avrebbe alcuna ragione di proclamare l'incostituzionalità del Codice penale e del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, dato che anche essi fanno parte del patrimonio giuridico italiano e sono addirittura in vigore. Infine il senatore Romano e lo stesso Ministro Scelba hanno avanzato l'argomento più singolare di tutti: la legge non è incostituzionale e nemmeno eccezionale, perché le sue norme saranno riportate nel nuovo Codice penale. Il Ministro Scelba dimentica un piccolo particolare e cioè che il nuovo Codice penale, per diventare legge, dovrà essere sottoposto all'esame del Parlamento il quale giudicherà sulla costituzionalità delle norme in esso contenute.

Quanto al relatore di maggioranza in sede di I Commissione della Camera, onorevole Paolo Rossi, egli ha asserito che: *sostenere la incostituzionalità di questa legge significa sostenere la incostituzionalità della Costituzione*, in quanto si tratta per l'appunto di una legge di attuazione di una precisa norma costituzionale, e cioè del 1° comma della XII disposizione transitoria e finale.

Ci sembra che all'onorevole Paolo Rossi si possa in primo luogo rispondere quello che abbiamo già risposto all'onorevole Bo; e cioè che egli dà per dimostrato esattamente quello che dovrebbe dimostrare; e che in secondo luogo, approfondendo la risposta, si possa replicare

che se la costituzionalità di una legge consistesse puramente e semplicemente nel suo meccanico discendere da una singola norma della Costituzione, senza tener conto né della interpretazione *autentica* e costituzionalmente corretta di quella norma né della necessità che la legge di attuazione di una norma costituzionale non sia in contrasto con le altre norme della Costituzione, se ne avrebbero le seguenti paradossali conseguenze:

a) Sarebbe costituzionale, per esempio, una legge che, in attuazione e derivazione diretta dall'articolo 6 della Costituzione (« La Repubblica tutela con apposite norme le minoranze linguistiche »), emanasse norme tali da violare i diritti delle maggioranze etniche e linguistiche, senza attribuire ai cittadini le indispensabili garanzie.

b) Sarebbe costituzionale, per insistere nello stesso esempio, una legge che, attuando l'articolo 6 della Costituzione, violasse però contemporaneamente, per esempio, l'articolo 3, stabilendo una diseguaglianza dei cittadini dinanzi alla legge, o l'articolo 18, ponendo limiti incostituzionali alla libertà d'associazione dei cittadini facenti parte di minoranze linguistiche.

Esempi a parte, ci sembra evidente che discutere della costituzionalità di una legge non significa limitarci a prendere in esame *il principio* da cui la legge deriva, ma presuppone un esame serio e approfondito dell'attuarsi di quel principio in norme costituzionalmente corrette. In altri e più chiari termini: non si discute qui se sia costituzionale il negare la cittadinanza al ricostituito partito fascista; si discute se sia costituzionale una siffatta individuazione del fascismo vietato ai sensi di legge e una siffatta strumentazione dei mezzi atti a stroncarlo.

Né vale il solito richiamo allo « spirito » della Costituzione. Rispettare lo spirito della Costituzione significa per l'appunto non venire mai meno al rispetto delle sue norme e alla corretta interpretazione dei suoi precetti.

Per debito di ancor maggiore chiarezza, avvertiamo che non intendiamo servirci di argomenti che; a nostro parere, non mancano di una certa fondatezza e sui quali si potrebbe discutere; ma che tuttavia non ci sembrano necessari al fine che ci proponiamo.

Dichiariamo pertanto di accettare, o per lo meno di non voler respingere in questa circostanza, salvo un ulteriore riesame della questione, il punto di vista secondo il quale la XII norma transitoria costituisce parte integrante della Costituzione. Ci sarebbe

facile al riguardo ricordare agli onorevoli colleghi che nella seduta del 23 luglio 1949 la maggioranza della Camera e il Governo furono d'accordo nel sostenere che le disposizioni transitorie e finali non costituiscono parte integrante della Costituzione. È vero che in quel momento la maggioranza aveva bisogno di sostenere simile tesi per ottenere il rinvio delle elezioni regionali; ma questa considerazione aggrava semmai la situazione di coloro che in tal modo si espressero e comunque nulla toglie al peso e al significato del voto che in quella circostanza su tale argomento fu dato. Comunque, ripetiamo di non avere intenzione di sollevare una eccezione di questo genere.

Dichiariamo altresì di non voler mettere qui in discussione, malgrado le consuete riserve, il punto di vista secondo il quale il primo comma della XII disposizione non sarebbe da considerare propriamente transitorio, ma soltanto finale; sebbene i sostenitori di tale tesi si siano apertamente contraddetti quando hanno collegato tale comma con l'obbligo (evidentemente transitorio) imposto all'Italia dall'articolo 17 del Trattato di pace.

È dunque chiaro che attraverso questa pregiudiziale non intendiamo mettere in discussione la XII disposizione transitoria e finale, né il diritto dell'esecutivo e il dovere del legislativo di trarre da tale disposizione una norma di attuazione. Il problema nasce a questo punto; e consiste nel vedere se il presente disegno di legge, dal punto di vista costituzionale e senza entrare nel merito delle singole disposizioni, costituisca una norma legittima di attuazione o se si ponga al di fuori e contro lo spirito e la lettera della XII disposizione e della intera Costituzione.

La prima eccezione di incostituzionalità che noi muoviamo al disegno di legge n. 2549 deriva proprio da quella che noi riteniamo essere la legittima interpretazione della XII disposizione transitoria e finale (comma primo); e consiste nel giudicare il disegno di legge incompatibile con il combinato disposto di tale norma e degli articoli 18 e 49 della Costituzione.

È stato rilevato, anche dal Ministro Scelba, che il primo comma della XII disposizione non definisce cosa debba intendersi per *partito fascista*. È tuttavia chiaro che da questa assenza di definizione non possono trarre legittimità definizioni costituzionalmente arbitrarie. Ed è anche chiaro che il primo comma della XII disposizione, se da un lato non offre una definizione positiva,

dall'altro *esclude tassativamente* alcune interpretazioni estensive, e cioè:

1°) il primo comma della XII disposizione esclude la persecuzione giudiziaria dei singoli, ove non siano colpevoli della ricostituzione del disciolto partito fascista, né come promotori, dirigenti e organizzatori, né come partecipanti.

Tale esclusione risulta indiscutibile dal testo del primo comma della XII disposizione.

2°) La XII disposizione esclude la individuazione del partito fascista attraverso una ricerca delle *finalità* e dei *principii* ai quali il partito o movimento incriminato si ispira.

Ciò non risulta dal testo letterale del primo comma della XII disposizione; ma emerge chiaramente dalla interpretazione legittima della XII disposizione, attraverso l'esame dei precedenti e cioè delle discussioni attraverso le quali, in sede di Assemblea Costituente, ebbe vita la norma.

Il primo comma della XII disposizione fu votato dall'Assemblea senza discussione; ma era stato lungamente discusso dalla prima Sottocommissione della Costituente nella seduta del 19 novembre 1946; e pertanto il verbale di quella seduta costituisce l'unico precedente interpretativo del significato e della portata della norma in esame. In quella seduta, discutendosi dei « rapporti politici » l'onorevole Togliatti propose un comma che poi divenne il primo comma della XII disposizione. Il verbale della seduta riferisce: « L'onorevole Togliatti suggerisce si dica che è proibita, in qualsiasi forma, la riorganizzazione di un partito fascista perché si deve escludere dalla democrazia chi ha manifestato di essere il suo nemico. Facendo questa proposta, egli si riferisce ad un fatto preciso storicamente determinato ». Il verbale riferisce poi nei seguenti termini un intervento dell'onorevole La Pira: « Non vede, ove venisse accolta l'aggiunta proposta dall'onorevole Togliatti, come potrebbe fare il legislatore a definire quale sia un partito fascista, perché non ritiene che si debba lasciare al legislatore, con una formula vaga, la possibilità di commettere arbitri a danno di qualsiasi partito ». Risponde l'onorevole Togliatti « di voler evitare la discussione ideologica generale, perché sa che non se ne uscirebbe »; e aggiunge « che le osservazioni fatte alla sua proposta sarebbero giustificate, se essa mirasse a definire il contenuto di un movimento o di un partito fascista. Contro una tale formulazione sarebbero lecite tutte le critiche, perché qualunque partito potrebbe essere ricondotto sotto la figura del partito fascista attraverso disqui-

sizioni dialettiche; così il partito democristiano, come quello liberale ed altri. Fa presente che nella sua proposta egli si limita al richiamo storico del partito fascista quale si è manifestato nella realtà politica del Paese dal 1919 al 1943 e non è quindi possibile alcuna interpretazione equivoca. È disposto a modificare la sua formula nel senso che si parli del partito fascista anziché di un partito fascista ». Conclude il presidente Tupini: « È apparso chiaro che si vuole impedire la ricostituzione del partito fascista, così come si è storicamente manifestato negli ultimi venti anni ». Su questa interpretazione si chiude la discussione e viene approvata la proposta Togliatti, il che dimostra come, nella interpretazione dei costituenti, il primo comma della XII disposizione non possa riferirsi alle finalità, alle intenzioni, ai programmi; ma soltanto alle manifestazioni storicamente concretatesi, vale a dire ai fatti.

3°) La XII disposizione esclude la possibile estensione della disposizione stessa e delle norme di attuazione ad altri partiti o gruppi, o a cittadini di altri partiti o gruppi.

Ciò risulta tanto dal testo della XII disposizione quanto dal documento interpretativo sopra citato.

La legge in esame contravviene a tutte e tre le precedenti *tassative esclusioni*. Infatti:

1°) gli articoli 4, 5 e 8 della legge (a prescindere dal merito delle singole disposizioni) prevedono la persecuzione giudiziaria dei singoli, *al di fuori* dei casi previsti dall'articolo 1, cioè dei casi in cui si potrebbe ravvisare la ricostituzione del disciolto partito fascista.

Qual'è la *fonte costituzionale* che dà legittimità a tali articoli, cioè ad una buona metà della legge in esame ?

2°) Sia nella prima che nella seconda parte della legge, sia per la collettività che per i singoli, si parla ripetutamente di *finalità e di principii*, cioè di *intenzioni e di programmi*.

Che questo sia contrario non solo alla retta interpretazione della XII disposizione ma a tutta la Costituzione, risulta chiaro anche da autorevoli affermazioni di nostri avversari. Per esempio, il senatore Romano ha dichiarato in Senato: « Quindi, secondo la Costituzione, non vi ha limitazione alcuna per ciò che riguarda il programma politico che il partito sostiene, quando non sia tale, però, da cadere sotto le sanzioni del Codice penale, dal quale è previsto non come espressione di programma di partito, ma come reato comune, perseguibile se compiuto da una o più persone ».

3°) Anche senza entrare nel merito della legge, è chiaro che quando si stabilisce che, all'infuori del caso di ricostituzione del partito fascista, possono essere perseguiti penalmente tutti coloro che esaltano *le finalità anti-democratiche proprie del partito fascista* si estende la legge, o almeno se ne consente l'estensione, all'infuori dei limiti posti dalla XII disposizione.

Siamo dunque giunti ad una prima conclusione: *la legge non è compatibile con la XII disposizione transitoria*.

Se alla XII disposizione avviciniamo gli articoli 18 e 49 della Costituzione — e la necessità dell'accostamento viene concordemente riconosciuta — le esclusioni e le incompatibilità di cui sopra appaiono ancora più evidenti. Infatti: 1°) l'articolo 18, primo comma, messo accanto alla XII disposizione chiarisce ancor meglio che la norma non è applicabile ai singoli all'infuori delle responsabilità collettive.

Lo dimostra il commento all'articolo 18 della Costituzione, nel testo redatto a cura dei funzionari della Camera. Leggiamone i passi essenziali: « La formula *per fini che non sono vietati ai singoli dalla legge penale* costituisce una elegante specificazione in senso soggettivistico (più adeguato al concetto penalistico) del Comitato di redazione della dizione approvata dalla Sottocommissione, al quale era stata proposta dal Consiglio di Stato... Il Consiglio di Stato aveva accompagnato la proposta con una breve relazione nella quale affermava tra l'altro che nella formula proposta non si parla di oggetto illecito, contrario alle leggi in genere o all'ordine pubblico o al buon costume, perché questo riferimento elastico dà un margine all'esercizio di un'ampia potestà di valutazione discrezionale da parte delle autorità statali quali che esse siano e affievolisce il diritto che si intende tutelare. All'incontro il contrasto con la norma penale è sempre preciso e definitivo ». E siccome si potrebbe obiettare che la legge in oggetto potrebbe essere considerata « la legge penale » di cui parla l'articolo 18 della Costituzione, è bene chiarire che anche secondo il parere espresso dall'illustre costituzionalista professor Giuseppe Maggiore ci si può in tal caso riferire soltanto a leggi penali preesistenti alla Costituzione e comunque non in contrasto con la Costituzione stessa; che altrimenti la Carta costituzionale derogherebbe a sé medesima. Tanto è vero che nel già citato commento all'articolo 18 della Costituzione si avverte che un emendamento

dell'onorevole Moro, tendente ad inserire nel primo comma dell'articolo 18 le parole « libertà democratiche sancite dalla Costituzione », fu respinto, perché si temeva che tale formula « potesse prestarsi a interpretazioni erronee o faziose e dar luogo ad abusi »; e il presidente onorevole Tupini osservò che « la parola democrazia si presta, purtroppo, a molte interpretazioni ».

L'articolo 18, secondo comma, non è avvicabile alla XII disposizione e non è quindi applicabile al caso di ricostituzione del disciolto partito fascista né per quanto concerne le associazioni segrete né per quanto concerne le associazioni a carattere militare.

Ciò risulta in modo chiarissimo dal commento sopra citato e dai verbali in tale commento richiamati; a prescindere dal fatto che la parte relativa alle associazioni a carattere militare è da noi ovviamente considerata come perfettamente costituzionale anche nei riflessi della legge che stiamo esaminando.

L'articolo 49 della Costituzione, avvicinato alla XII disposizione, ci consente di chiarire in maniera definitiva che può essere perseguito il *metodo* di un partito politico; ma non può esservi questione di *principi* o di *finalità* e neppure di organizzazione interna.

Ciò risulta dagli atti stenografici dell'Assemblea Costituente, relativi alla seduta del 22 maggio 1947, in cui l'articolo 49 fu votato. Disse in quella occasione, a nome della Commissione, il relatore Umberto Merlin: « Come negli individui il delitto è punito quando si estrinsechi in atti concreti all'esterno e non si vanno a ricercare le intenzioni o a fare dei processi all'interno della mente di ogni individuo, così non è lecito dubitare, sospettare della vita dei partiti all'interno. Saranno colpiti e puniti se essi all'esterno compiranno degli atti contro le nostre istituzioni ». E l'onorevole Moro aggiunse: « È escluso ogni controllo intorno ai programmi e intorno alle mire remote dei partiti, cose queste che darebbero luogo veramente a pericoli che vogliamo evitare ». In concordanza con tali affermazioni, il commento dei funzionari della Camera alla Costituzione osserva: « La Costituzione ha voluto evitare, sostanzialmente, che l'attività di ogni partito dovesse essere oggetto di un controllo da parte dello Stato, il che sarebbe stato, oltre che difficile, anche pericoloso, specie considerando che, a norma dell'articolo 49, non si è voluto accedere al riconoscimento giuridico dei partiti politici ».

Siamo dunque giunti ad una seconda conclusione: *la legge non è compatibile con il*

combinato disposto della XII disposizione e degli articoli 18 e 49 della Costituzione.

Fedeli al nostro sistema di indagine, consistente nel proporre e obiettare a noi stessi le argomentazioni che gli avversari potrebbero avanzare contro le nostre tesi, elenchiamo qui di seguito talune tra le osservazioni che potrebbero esserci fatte intorno a quanto abbiamo finora sostenuto:

1°) la persecuzione giudiziaria dei singoli, per reati cosiddetti fascisti, e indipendentemente dalla ricostituzione del partito fascista, è ammessa dalla legge penale vigente, in conformità dell'articolo 18 della Costituzione; e pertanto non ha valore l'argomento secondo cui la persecuzione stessa non è ammessa dalla XII norma transitoria.

2°) La individuazione « sul piano storico » del partito fascista e del fascismo non può escludere una indagine sulle finalità e sui principi, ma anzi la rende indispensabile, proprio ai fini di un giudizio obiettivo e completo.

3°) Se un cittadino non partecipante ad un ricostituito partito fascista compie reati fascisti, egli viene colpito dalla legge penale normale, indipendentemente dalla XII norma transitoria; e quindi la disposizione che lo colpisce è perfettamente costituzionale.

4°) L'articolo 49 della Costituzione parla soltanto di « metodo democratico »; ma la XII norma transitoria, accostata all'articolo 49, deve essere appunto considerata come l'unica eccezione ammessa dal testo costituzionale alla norma dell'articolo 49; e pertanto costituisce una disposizione estensiva nei confronti dello stesso articolo 49.

A tali argomentazioni si può rispondere nel seguente modo:

1°) L'unica legge penale vigente, in materia di reati cosiddetti fascisti, è la legge 3 dicembre 1947, n. 1546. Può ritenersi aderente alla Costituzione tale legge? Se si risponde affermativamente, essendo tale legge in aperto contrasto con i principi fondamentali della Costituzione in materia di libertà di opinione, di parola e di riunione, ne deriva che la legge 3 dicembre 1947, n. 1546, deve essere considerata come una legge costituzionale, nel senso stretto del termine, e pertanto può essere modificata solo con la procedura di revisione costituzionale. Se si risponde negativamente, ne deriva la incostituzionalità delle norme penali previste in questa legge per reati fascisti individuali, così come volevasi dimostrare.

2°) A parte il fatto che una indagine sulle « finalità » dei partiti, e dello stesso par-

DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

tito fascista, è stata esclusa in sede di Assemblea Costituente; è chiaro che in sede penale una indagine sulle finalità di un partito si trasforma in indagine sulle « intenzioni » dell'individuo processato per aver costituito il partito stesso o per avervi partecipato. Si avrebbe dunque tutta una serie di processi alle intenzioni; il che pone le norme al di fuori di ogni corretto sistema giuridico.

3°) Valgono le argomentazioni di cui al n. 1.

4°) La XII norma transitoria (primo comma) è nata proprio in sede di discussione dei « rapporti politici » e cioè di quello che fu l'articolo 47 del progetto di Costituzione e divenne l'articolo 49 della Costituzione. La norma XII (primo comma) deve essere dunque intesa come parte integrante o come corollario dell'articolo 49; e quindi come una sua applicazione, non già come una sua arbitraria estensione. In altri termini, il divieto di ricostituire il partito fascista nasce proprio dal fatto che si considera il partito fascista come contrario al « metodo democratico » sancito dall'articolo 49 della Costituzione.

* * *

La seconda eccezione di incostituzionalità che muoviamo al disegno di legge n. 2549 si concreta in palesi violazioni degli articoli 3, 17, 21, 22, 27, 48 e 104 della Costituzione, da noi ravvisate esaminando le disposizioni del disegno di legge in esame.

Illustreremo questa seconda parte senza entrare nel merito delle singole disposizioni da noi ritenute incostituzionali, limitandoci ai principi e criteri informativi delle disposizioni stesse.

A) *Violazione dell'articolo 3 della Costituzione.*

Con la legge si vengono infatti a creare due categorie di cittadini, a seconda delle opinioni politiche professate. I cittadini partecipanti ad un partito o movimento riconosciuto fascista verranno perseguiti per le loro opinioni politiche in maniera diversa dai cittadini non partecipanti a tale partito o movimento; e finalità e principi di carattere generale saranno riconosciuti legittimi per taluni, illegittimi per altri.

B) *Violazione dell'articolo 17 della Costituzione, comma primo.*

Anche nei confronti di questa norma si crea disuguaglianza tra cittadini e cittadini. All'infuori del caso di ricostituzione del di-

sciolto partito fascista, la Costituzione pone un solo limite alle riunioni tra cittadini: *che siano pacifiche e senza armi*. Sotto questo punto di vista sembrano evidenti le eccezioni di incostituzionalità alle quali può dar luogo l'applicazione dell'articolo 5 della legge.

C) *Violazione dell'articolo 21 della Costituzione, comma terzo.*

Qui la violazione è addirittura palese, tanto che al Senato la denunciò il relatore di minoranza Rizzo Domenico (seduta del 1° febbraio). Stralciamo dal resoconto sommario: « Rizzo Domenico, relatore di minoranza, si dichiara favorevole all'emendamento repressivo proposto dal senatore Terracini. Non gli sembra infatti valido il riferimento alla Costituzione fatto dal Ministro dell'interno: il testo dell'articolo 21, infatti, si riferisce solo ai casi di delitti per i quali la legge sulla stampa espressamente autorizzi il sequestro a mezzo della polizia giudiziaria. Perché i delitti previsti dall'attuale legge siano compresi nella legge sulla stampa occorre, pertanto, una esplicita modificazione di quella legge; non è sufficiente, a suo avviso, una norma introdotta in una legge di contenuto diverso ».

È inspiegabile come il Senato non si sia arrestato di fronte a questa violazione costituzionale; tanto più che la violazione risulta assolutamente chiara anche dai documenti interpretativi della norma in esame. Basta rilevare il seguente passo del commento dei funzionari della Camera all'articolo 21 della Costituzione: « Da sottolinearsi il significato assolutamente restrittivo delle parole *la legge sulla stampa*. Per altri diritti si è parlato di legge in genere. Pertanto solo la legge sulla stampa (e nessun'altra legge, neppure il Codice penale) potrà contenere l'elenco dei delitti e delle norme contro la stampa clandestina, ricorrendo i primi o essendo violate le seconde può procedersi al sequestro ».

D) *Violazione dell'articolo 22 della Costituzione.*

Anche qui la violazione è indiscutibile, tanto che in Senato il senatore Bisori la pose nella maniera più netta (seduta del 30 e 31 gennaio). Stralciamo dal resoconto sommario: « Bisori dichiara che voterà contro il IV comma dell'articolo 2, secondo il testo proposto dalla Commissione: ove esso fosse accolto, si violerebbe l'articolo 22 della Carta Costituzionale, secondo il quale nessun cittadino può essere privato della sua capacità giuridica per motivi politici... Ci po-

trebbero essere cittadini condannati a pene esigue e per di più beneficianti della condizionale, i quali tuttavia perderebbero il posto o non potrebbero concorrere per cinque anni ad alcun ufficio, ed inoltre perderebbero per lo stesso periodo l'elettorato e la eleggibilità ».

Bisogna notare che la stessa violazione costituzionale si ripete nel terzo comma dell'articolo 4 della legge, cioè anche al di fuori del caso di ricostituzione del partito fascista, cioè anche per cittadini che in ipotesi potrebbero far parte di altri partiti.

E) *Violazione dell'articolo 27 della Costituzione, comma primo.*

Questa è forse la violazione più gravida di conseguenze dal punto di vista giuridico. Essa risulta chiara sia da un sommario esame dei possibili risultati che l'applicazione della legge comporterebbe, sia dall'esame dei precedenti interpretativi dell'articolo 27 della Costituzione.

Il commento dei funzionari della Camera all'articolo 27, primo comma, è esplicito, come risulta dai passi seguenti: « Personale significa per fatto proprio, essendosi voluto dalla prima Sottocommissione escludere la responsabilità penale per fatto altrui. Parrebbe che la prima Sottocommissione approvando la formula abbia voluto affermare tassativamente l'elemento soggettivistico della responsabilità penale ed escludere la responsabilità penale obiettiva per fatto altrui. Con il primo comma dell'articolo in esame si intende proibire non soltanto le restrizioni della libertà personale, ma anche ogni altra conseguenza di natura penalistica a carico di chi sia estraneo al fatto commesso ».

Del resto, l'incostituzionalità, e meglio si potrebbe dire l'assurdità della legge in esame sotto questo profilo, risulta chiarissima ove si rifletta che, se la legge entrasse in vigore nel testo attuale, migliaia e migliaia di cittadini diverrebbero penalmente responsabili e perseguibili per reati non soltanto compiuti da altri senza alcuna loro complicità, ma addirittura ad essi completamente ignoti. Allo stesso modo i soci di un circolo potrebbero essere penalmente perseguiti se in mezzo a loro si fosse introdotto un baro.

F) *Violazione dell'articolo 48 della Costituzione, comma terzo.*

L'interpretazione del terzo comma dell'articolo 48 risulta chiarissima dal fatto che il relatore Merlin dichiarò in Assemblea « che era intendimento della Commissione evitare

che il legislatore di domani potesse fissare delle incapacità o delle limitazioni al diritto di voto per ragioni puramente politiche ».

Ciò premesso, è evidentemente incostituzionale comminare limitazioni del diritto di elettorato attivo e passivo che esorbitano dalle conseguenze normali della condanna penale, previste dall'articolo 29 del Codice penale; tanto che, quando la Costituente ha voluto fare una analoga limitazione, ha dovuto farlo con una disposizione transitoria, la XII (comma secondo), dichiaratamente eccezionale, e nella lettera (« in deroga allo articolo 48 ») è per la estensione nel tempo e per le categorie colpite.

G) *Violazione dell'intero titolo IV, parte seconda della Costituzione e in particolare dell'articolo 104, primo comma.*

Ciò risulta chiaro dall'esame dei poteri che la legge conferisce all'esecutivo, che in tal guisa può esercitare illecite e soverchianti pressioni sulla Magistratura. Sono state esplicitate al riguardo in Senato le dichiarazioni del senatore Spezzano, che qui di seguito riportiamo: »

« Ma la innovazione più importante è, senza dubbio, quella dell'attribuzione al potere esecutivo della facoltà di scioglimento. Proprio a questo punto noi potremmo dire: *hic sunt leones!* Infatti questa vostra richiesta voi la motivate e cercate di giustificarla costituzionalmente in questi termini: a pagina 4, terzo periodo, è così detto: « né in materia (cioè scioglimento di associazioni) la Costituzione sottrae al potere esecutivo ogni diritto di intervento diretto. Là dove la Costituzione ha voluto sottrarre all'esecutivo il suo potere costituzionale di intervento diretto, per riservarlo all'autorità giudiziaria, lo ha disposto espressamente ». Questa sua tesi, onorevole Scelba, si riallaccia benissimo agli emendamenti che lei ha proposto al disegno di legge per la modifica della legge di pubblica sicurezza, emendamenti attraverso i quali si tenta di ripristinare un controllo dell'esecutivo sulle associazioni. Ma questa interpretazione del Ministero non solo è assurda, ma è addirittura aberrante. L'esecutivo può intervenire nei diritti fondamentali dei cittadini solo quando la Costituzione lo autorizza esplicitamente. Invece, qual'è il gioco che perfidamente si tenta attraverso questa interpretazione data nella relazione del disegno di legge? Si tenta il gioco di capovolgere il principio. Si dice, cioè, che il potere esecutivo può intervenire ogni qualvolta non vi è un esplicito divieto.

DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

È un errore, ma più che un errore è una perfidia, attraverso la quale si tenta di fare un altro strappo a questa Costituzione».

Preghiamo chi legge di tener presente che queste parole sono state pronunciate da un irriducibile avversario della parte politica che noi rappresentiamo.

A questo punto, colti dal nostro consueto scrupolo di obiettività, riportiamo talune obiezioni che potrebbero essere mosse alla seconda parte della nostra pregiudiziale:

1°) Non si può ritenere che sia violato l'articolo 3 della Costituzione, perché la Costituzione stessa, con la XII norma transitoria, ha diviso i cittadini, quanto alle opinioni politiche, in due categorie.

2°) Non si può ritenere che sia violato l'articolo 17 della Costituzione, per il motivo di cui sopra.

3°) Non si può ritenere che sia violato l'articolo 21 della Costituzione, perché la presente legge deve essere ritenuta modificativa della legge sulla stampa.

4°) Non si può ritenere che sia violato l'articolo 22 della Costituzione, perché le pene previste nell'articolo 2 comportano automaticamente la privazione permanente o parziale della capacità giuridica.

5°) Non si può ritenere che sia violato l'articolo 27 della Costituzione, perché promotori, dirigenti e partecipanti del ricostituito partito fascista verrebbero puniti « per fatto proprio » e non « per fatto altrui ».

6°) Non si può ritenere che sia violato l'articolo 48 della Costituzione, per i motivi di cui al n. 4.

7°) Non si può ritenere che sia violato l'articolo 104 della Costituzione, perché l'articolo 3 non assoggetta l'intervento della Magistratura a quello dell'esecutivo, ma stabilisce due procedimenti indipendenti.

A tali obiezioni ci sembra sia giusto replicare nei modi seguenti:

1°) La XII norma transitoria non ha diviso i cittadini in due categorie; ha diviso in due categorie i partiti politici, escludendo la possibilità di ricostituire il partito fascista ma non attribuendo alla legge la facoltà di colpire in maniera difforme, a seconda della diversa parte politica, opinioni politiche identiche.

2°) Vedi sopra.

3°) La Costituzione, all'articolo 21, fa un espresso e rigido richiamo alla « legge sulla stampa »; e pertanto esclude che la norma costituzionale possa essere modificata da una legge qualsiasi, o peggio da un articolo qualsiasi di qualsiasi legge. Tale considerazione è convalidata dal fatto che più volte il Governo

ha annunciato la presentazione di una nuova legge sulla stampa. In quella sede si potrà, se mai, introdurre l'innovazione che in questa sede è illegittima.

4°) Non è vero che le pene previste nell'articolo 2 comportino automaticamente la privazione permanente o parziale della capacità giuridica. L'articolo 2 tende a rendere arbitrariamente connessa « in ogni caso » alla pena tale privazione; mentre il Codice penale la collega con l'entità della pena stessa.

5°) Essendo sufficiente, in base alle norme dell'articolo 1, una manifestazione di carattere fascista o un atto di violenza perché vi sia, ai sensi di legge, ricostituzione del partito fascista; è chiaro che la enorme maggioranza, se non la totalità, dei partecipanti, e molti tra gli stessi promotori e dirigenti verrebbero incriminati « per fatto altrui ».

6°) Vedi n. 4.

7°) Il procedimento stabilito al secondo comma dell'articolo 3 è solo in apparenza indipendente dal procedimento stabilito al primo comma dell'articolo stesso. Se entrasse in funzione il secondo comma dell'articolo 3, si avrebbe come prima conseguenza lo scioglimento immediato della organizzazione e in seguito la ratifica del decreto-legge relativo da parte del Parlamento. La Magistratura, apparentemente estranea a tutto ciò, verrebbe in realtà messa in funzione dallo stesso meccanismo legislativo, perché ove l'esecutivo e poi addirittura il Parlamento stabilissero essersi verificata la ricostituzione del partito fascista, la Magistratura non potrebbe non prendere in esame i reati obiettivi compiuti da coloro che di tale ricostituzione fossero stati responsabili, come promotori, dirigenti e partecipanti. Senonché la Magistratura interverrebbe non già, come stabilito dal primo comma dell'articolo 3, per promuovere il provvedimento dell'esecutivo; ma *dopo* il provvedimento stesso. Se questa non è violazione palese della indipendenza della Magistratura, si vorrebbe sapere in che cosa consiste l'indipendenza stessa. La costituzione di un tribunale speciale rappresenterebbe evidentemente una meno grave violazione dello spirito e della lettera della Costituzione.

CAPITOLO QUARTO.

PROCEDURA E COSTITUZIONE

Richiamandoci ad un interessante precedente verificatosi nella seduta della Camera del 23 luglio 1949, chiediamo che venga

DOCUMENTI -- DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

preliminarmente discussa una questione che che se nella forma può assumere l'aspetto di un emendamento al titolo della legge, nella sostanza è una vera e propria seconda pregiudiziale d'ordine costituzionale, da sollevarsi — naturalmente — qualora la prima sia stata respinta.

Noi sosteniamo, cioè, che il disegno di legge n. 2549 ha carattere costituzionale; che esso pertanto deve intitolarsi « Legge costituzionale per l'attuazione, ecc. »; e che deve essere esaminato e approvato con la speciale procedura prevista dall'articolo 138 della Costituzione.

Il disegno di legge 2549 deve essere esaminato con la procedura prevista dall'articolo 138 della Costituzione per le leggi costituzionali e di revisione della Costituzione per i seguenti motivi:

a) È evidente che la XII norma transitoria (primo comma) *costituzionalizza* (a parte i rilievi di merito concernenti le singole disposizioni) solamente gli articoli 1, 2, 3 della presente legge; mentre gli articoli 4, 5 e 8 non hanno nulla a che vedere con la XII norma transitoria. Ciò risulta chiaro dall'inizio dell'articolo 4: « Chiunque, fuori del caso preveduto dall'articolo 1... ».

b) E allora, qual'è la fonte costituzionale degli articoli 4, 5 e 8?

Nessun articolo della Costituzione, disposizioni transitorie comprese, autorizza o prevede norme repressive di tal genere. Per la stampa, c'è nella Costituzione un rinvio alla legge sulla stampa, che di reati fascisti non parla. Per le manifestazioni oratorie e per i gesti, non vi è assolutamente nulla; anzi, c'è tutto il contrario.

Unica fonte costituzionale delle norme in esame potrebbe dunque essere la legge 3 dicembre 1947, n. 1546.

E allora, delle due l'una:

o la legge 3 dicembre 1947 è legge costituzionale, e per modificarla ci vuole una legge costituzionale;

o la legge 3 dicembre 1947 non è legge costituzionale; e allora non vi è alcuna fonte costituzionale per gli articoli 4, 5 e 8 di questa legge; e allora questa legge, per lo meno in tale parte, deve essere considerata e discussa come legge di innovazione e quindi di revisione della Costituzione.

c) Che questa legge sia da considerare una revisione della legge 3 dicembre 1947, è stato dichiarato in Senato nella maniera più esplicita e autorevole, tanto nella relazione ufficiale del Governo, quanto negli

interventi dei principali oratori di parte democristiana e dello stesso Ministro.

d) E allora, dimostrato che:

questa legge non è coperta che per metà dalla XII disposizione;

che l'altra metà è coperta solo dalla legge 3 dicembre 1947;

che i legami tra le due leggi sono universalmente ammessi;

che è universalmente ammesso che questa legge rivede o integra i precetti della legge 3 dicembre 1947:

o tali precetti non sono costituzionali, e allora occorre una legge di revisione e integrazione della Costituzione;

o lo sono, e allora la legge 3 dicembre 1947 è costituzionale; e per rivederla occorre la procedura di revisione costituzionale.

Ma le considerazioni precedenti non sono ancora sufficienti; perché la procedura di revisione costituzionale occorre anche nei confronti degli articoli 1, 2 e 3 della legge; i quali innovano profondamente sulla XII disposizione transitoria.

La dimostrazione di ciò sta in una dichiarazione fatta al Senato dallo stesso Ministro dell'interno: « È la disposizione XII che dice che è vietata la ricostituzione del partito fascista. Essa non dà una definizione... definizione che è stata data dalla legge del 1947 ».

E allora, ancora una volta:

o la definizione data dalla legge del 1947, definizione che non esiste nella XII disposizione transitoria, è costituzionale; e allora per dare una diversa definizione occorre una legge di revisione costituzionale;

o la definizione data dalla legge del 1947 non è costituzionale; e allora la nuova definizione costituisce comunque una innovazione circa la forma e il contenuto sostanziale della XII disposizione transitoria; onde per dare a tale definizione valore costituzionale occorre una legge di revisione costituzionale.

Ci permettiamo sottolineare che questo è un problema di fondo, non solo dal nostro punto di vista, ma dal punto di vista dei rappresentanti di qualsiasi partito o gruppo politico. Se oggi i legislatori ammettono che con una legge ordinaria si possa interpretare, ai fini della applicazione della legge stessa, secondo l'opportunità politica della maggioranza, il fascismo in un modo diverso da quello in cui la Costituzione lo intese; domani si dovrà ammettere che nello stesso modo sarà possibile interpretare, per esempio, il metodo democratico e la stessa libertà di associazione.

Passando al merito della legge discuteremo delle garanzie giuridiche e politiche da richiedersi contro simili deformazioni del diritto costituzionale. Ma sembra indispensabile, da qualsiasi punto di vista, che sussista almeno una salvaguardia di procedura costituzionale.

Per concludere, citiamo tre pareri di eminenti giuristi e costituzionalisti:

1°) l'ex Ministro della giustizia, Grassi, dichiarò alla Camera (23 luglio 1949): « In un Paese dove vi è una Costituzione rigida, può sembrare facile stabilire che la forma esteriore determina la differenza tra leggi costituzionali ed ordinarie; ma ciò non è nei Paesi a Costituzione flessibile. La verità è che non la forma esteriore ma la sostanza deve dare l'impronta a una norma costituzionale. Tutte le norme che attengono alle libertà civili e politiche, tutte quelle che attengono alla organizzazione dello Stato sono di carattere costituzionale, per cui ogni modificazione di esse è di ordine costituzionale ».

2°) Il senatore Sanna Randaccio ha dichiarato in Senato (23 gennaio 1952): « Ma io chiedo a tutti i giuristi che sono in questa aula se è possibile con una legge ordinaria, come sarebbe la nostra, modificare il requisito di temporaneità di una legge approvata dalla Costituente, legge che era temporanea ed eccezionale, come è la legge del 3 dicembre 1947, che dovrebbe durare fino al 31 dicembre 1952. E noi oggi, con una legge ordinaria, dovremmo cambiare tutta questa struttura ».

3°) Il costituzionalista Franco Bozzini ha scritto sul *Giornale d'Italia*: « Se il Governo e il Parlamento intendessero andare al di là di questa modesta iniziativa investendo il campo dei rapporti politici quale risulta fissato dal titolo IV della Costituzione, dovrebbero adottare la speciale procedura per la revisione e la emanazione di leggi costituzionali, il che apparirebbe, a parte la gravità dei provvedimenti, deficiente per l'impossibilità di promuovere su dette leggi l'approvazione per *referendum*... Oggi, dinanzi all'eventuale arbitrio legislativo che ci auguriamo non si verifichi, potrebbe intervenire un veto sospensivo del Capo dello Stato cui potrebbe anche far seguito, sempre in via di ipotesi astratta di una patente violazione della Costituzione, nell'ambito di una discrezionalità personale di apprezzamento dell'uomo investito della altissima carica, persino una crisi presidenziale ».

CAPITOLO QUINTO.

PROBLEMI GIURIDICI

1. — LE ASSOCIAZIONI VIETATE.

Durante la discussione in sede di Commissione Interni della Camera, il relatore di maggioranza, onorevole Paolo Rossi, ha rilevato che « in materia di associazioni vietate, le norme di questo disegno di legge sono tratte dal Codice Rocco ». Tale rilievo è perfettamente esatto; ma è proprio muovendo da tale rilievo che si può obiettivamente valutare dal punto di vista giuridico, astraendo da considerazioni di carattere politico, la pericolosità e l'arbitrarietà della norma che ne deriva.

Il Codice Rocco faceva parte integrante di un determinato sistema giuridico, che dal punto di vista politico e dal punto di vista dei principi generali del diritto può essere variamente giudicato, ma che possedeva comunque una sua interna coerenza. Il sistema era quello dello Stato-partito; il corollario evidente, per quanto concerneva le associazioni, era l'automatico divieto e l'automatica messa fuori legge di qualsiasi associazione avente fini politici in contrasto con quelli del Regime. Vigendo quel determinato stato di cose, il cittadino era *a priori* avvisato che il costituirsi in associazioni politiche non conformi all'indirizzo del Regime e non promosse o tollerate dal Regime rappresentava un reato contro la personalità dello Stato-partito.

Le norme del Codice Rocco, così come ogni altra legge del tempo fascista, sono oggi applicabili in quanto non contrastino con lo spirito e la lettera della Costituzione; e il fatto che la maggior parte delle norme del Codice Rocco non siano state abrogate né modificate non significa che esse possano trovare applicazione anche nei casi in cui manifestamente contrastano con la Carta costituzionale.

Questo può dirsi un caso tipico, anzi, addirittura il caso-limite tra i casi tipici; poiché non può esservi esempio più tipico della differenza tra un regime demo-parlamentare e un regime totalitario che quello costituito dalla libertà d'associazione nel primo caso e del divieto di libera associazione politica nel secondo. Dire, quindi, che le norme di questo disegno di legge, per quanto concerne il divieto di associazione, sono desunte dal Codice Rocco, significa enunciare e dichiarare, come meglio non sarebbe possibile, il fondamentale difetto d'anacronismo che vizia il disegno di legge stesso: giustifi-

cabile in un regime totalitario, mostruoso in un regime che si proclama democratico.

Si può rispondere che, mentre il richiamo al Codice Rocco può avere un valore puramente formalistico, ha invece un sostanziale valore e significato il richiamo all'articolo 49 della Costituzione, ove al diritto di associazione viene posto un limite che deve essere rispettato: *il metodo democratico*; e che una associazione fascista o neo-fascista, ponendosi al di fuori del metodo democratico, pone se stessa nelle identiche condizioni in cui si ponevano le associazioni vietate per legge ai sensi del Codice Rocco. E questa replica sarebbe impeccabile, se esistesse una definizione costituzionalmente ortodossa, politicamente obbiettiva e giuridicamente indiscutibile di quel che deve intendersi per *metodo democratico*. Ma quando si dichiara che è fascista un partito che nega il metodo democratico e che il metodo democratico è la negazione del fascismo, si cade evidentemente in un sistema di tautologie a catena; e non si pongono le fondamenta del diritto, ma le premesse dell'arbitrio. Si aggiunga, ed è questa la considerazione più grave, che le garanzie democratiche dalla Costituzione previste e stabilite non esistono; che la Corte costituzionale non esiste; che la legge sul *referendum* non esiste; e che pertanto alle associazioni eventualmente incriminate, vale a dire a *chiunque* intenda promuovere una associazione o parteciparvi, manca ogni possibilità di tutelare il proprio buon diritto di fronte a interpretazioni arbitrarie o estensive dal precetto costituzionale. Si aggiunga inoltre che la Costituente, dopo avere a lungo esaminato e dibattuto il problema, deliberò di non occuparsi né dello statuto e assetto interno dei partiti politici né della loro personalità giuridica; sicché i partiti sono in Italia solamente delle associazioni di fatto e nessuna norma esiste che regoli in modo obbiettivo i rapporti e gli obblighi reciproci tra cittadino e partito politico, tra partito politico e Stato.

In tale situazione, non è affatto chiaro cosa possa significare promuovere, dirigere, organizzare un partito politico, o partecipare ad un partito. Potrebbe darsi benissimo il caso d'un partito politico o d'una associazione o movimento che non istituissero tessere d'iscrizione. Chi sono i partecipanti? Chi prende parte a talune attività o manifestazioni indette da una associazione può dirsi partecipante? E chi sono i dirigenti? Data la struttura capillare dei movimenti politici in Italia, i dirigenti d'un partito si con-

tano a decine di migliaia. Un segretario di nucleo rionale o frazionale sarà considerato, ai sensi di legge, un dirigente? E a parte questi problemi interpretativi, che non ci sembra possano essere lasciati alla decisione del magistrato senza correre il rischio d'avere sentenze difformi e quindi gravissime ingiustizie, resta il problema di fondo, che è il seguente: dal momento in cui il *partecipare* ad un movimento politico, cioè il semplice atto della iscrizione o della adesione, può costituire reato, senza che il reo abbia compiuto altri atti o gesti o manifestazioni, e senza che esista un criterio obbiettivo in base al quale si possa *a priori* escludere che un qualsiasi movimento politico possa essere incriminato come antidemocratico, è la libertà d'associazione che va in fumo, che diventa nulla più che un *flatus vocis*. Iscriversi ad un partito politico non sarà più atto non solamente lecito ma in un certo senso doveroso, in un regime di democrazia parlamentare; ma diventerà un vero e proprio atto di coraggio, un rischio che solo una minoranza di cittadini, e forse non i migliori per indole e per costume, si sentirà di affrontare.

Né si dica che non c'è bisogno di ricorrere a simili argomentazioni, dal momento che per sciogliere un partito basterebbe ricorrere alla legge penale, considerandolo associazione a delinquere; oppure avvalersi dall'articolo 210 della legge di pubblica sicurezza o dell'articolo 2 della legge comunale e provinciale. Soccorre qui una autorevole osservazione fatta dall'onorevole Terracini in Senato: « L'aver richiamato, nei confronti del partito fascista ricostituito, l'ipotesi dell'associazione a delinquere, mi pare non solo un errore giuridico, ma una affermazione contraria alla concezione politica che regge la Repubblica italiana. Non confondiamo, neanche sul piano delle più feroci lotte civili, la politica con la criminalità, il Codice penale con una legge dettata dalle esigenze della democrazia. Io nego pertanto che in disperata ipotesi contro il partito fascista si possano adoperare gli strumenti del comune armamentario penale. Lo sappiamo che era consuetudine dei vecchi regimi reazionari, del passato, di cercare di ridurre sul piano della criminalità i fenomeni politici a loro spiacenti e pericolosi. Non lo si rifaccia oggi, sia pure per combattere un pericolosissimo fenomeno politico; non mettiamoci sul terreno che, allora prescelto, per se solo poneva dalla parte del torto coloro che vi scendevano ».

Vorremmo che questo severo monito non fosse dimenticato da quanti si accingono ad

DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

esaminare il presente disegno di legge, nel quale tanto evidente è la contaminazione tra politica e criminalità.

2. — QUANDO SI HA RIORGANIZZAZIONE
DEL PARTITO FASCISTA ?

L'articolo 1 del disegno di legge risponde a questa domanda; e contiene la definizione del reato. Replicando alle critiche costituzionali, giuridiche e politiche mosse a questo articolo, è stato detto — in Senato e nella Commissione interni della Camera — che dal punto di vista costituzionale una definizione era in fin dei conti superflua, bastando il dettato della XII norma transitoria (primo comma); e che dal punto di vista giuridico non è necessaria una definizione rigorosa del reato, tanto è vero che nel Codice penale reati anche fondamentali vengono enunciati e non definiti.

La prima argomentazione, se accettata, condurrebbe a vedere nel primo comma della XII disposizione transitoria e finale una norma precettiva e non direttiva. È bene chiarire in maniera nettissima che una simile asserzione è assurda, contraddittoria, ridicola: assurda, perché se la Costituente avesse inteso attribuire un valore precettivo a quella norma, non avrebbe al tempo stesso emanato, con la legge 3 dicembre 1947, n. 1546, una disposizione interpretativa della norma medesima; contraddittoria, perché se il Governo proponente e il Senato legiferante fossero venuti nella determinazione di considerare precettiva la XII norma transitoria e finale (primo comma), non avrebbero rispettivamente proposto e approvato un disegno di legge che per l'appunto si intitola « norme di attuazione della XII disposizione transitoria e finale (comma primo) della Costituzione »; ridicola, perché balza agli occhi di un bambino che la definizione di fascismo e di partito fascista è materia di giudizio politico, o addirittura di polemica politica, che non può tradursi in una disposizione di legge senza chiarimenti il più possibile definiti e precisi. Il che basta a rispondere anche alla seconda argomentazione, in verità non più brillante della prima: in materia di reati politici, le definizioni debbono esserci, ed essere rigorose ed esatte, proprio ai fini della applicabilità e quindi della validità della legge. Lo ha riconosciuto esplicitamente il Ministro dell'interno in Senato: « Circa la necessità di una definizione, secondo me, non può discutersi. È necessario dare al giudice una definizione ed è necessario che sia la più vicina al vero, la più concreta possibile.

Siamo in materia politica ed è facile evadere simili leggi, trovando la valvola per sfuggire all'applicazione delle sanzioni. Noi vogliamo evitare ciò perché desideriamo fare una legge seria che raggiunga il suo scopo, non una legge che rimanga nelle nuvole ».

Ciò premesso, i problemi che l'articolo 1, considerato nel suo complesso, solleva sono i seguenti:

- a) è costituzionale la definizione del reato ?
- b) è giuridicamente corretta ?
- c) è politicamente opportuna e fondata ?

Rinviano ad altra parte della presente relazione la questione politica, per quel che concerne il problema costituzionale ci basti richiamarci a quanto abbiamo già avuto occasione di sostenere. Noi affermiamo che la legge 3 dicembre 1947, n. 1546, all'articolo 1, era l'interpretazione autentica del primo comma della XII disposizione transitoria e finale (vedi su questo punto la categorica conferma contenuta nel *Commentario sistematico della Costituzione italiana*, vol. I, 1950, pag. 205) e dava del fascismo proibito ai sensi di legge una interpretazione costituzionalmente corretta e non in contrasto con gli articoli 18 e 49 della Costituzione. Le discussioni svoltesi al riguardo in seno alla Costituente hanno largamente documentato la non perseguibilità del reato di opinione o di pensiero, fintanto che esso non si manifesti e concreti nell'esercizio o nella minaccia della violenza. Noi affermiamo, pertanto, che la definizione del reato di riorganizzazione del partito fascista, di cui all'articolo 1 del presente disegno di legge, è incostituzionale.

Dal punto di vista giuridico, sosteniamo che la formula dell'articolo 1 è gravemente scorretta e impropria, come quella che affastella termini imprecisi o addirittura inesatti, concetti vaghi, indeterminati e ambigui, definizioni che non definiscono, spiegazioni che non specificano, criteri che non offrono alcuna garanzia di obbiettivo giudizio. Sosteniamo che il solo criterio obbiettivo e oggettivabile era quello racchiuso nella legge 3 dicembre 1947, n. 1546, all'articolo 1, e cioè l'estremo della violenza; e lo sosteniamo sulla base delle affermazioni fatte in sede di Commissione interni dal relatore di maggioranza onorevole Rossi, affermazioni che ripetiamo qui di seguito testualmente: « Le parole fascismo e fascista hanno assunto un valore generale comune e universalmente accettato: *prepotenza e illegalità, violenza e illegalismo*. È impossibile definire la dottrina fascista: essa si presenta come un ammasso di contraddi-

zioni in termini. Nella prassi di Governo il fascismo ha assunto tutti i possibili atteggiamenti. Fascismo è: disprezzo della maggioranza, derisione degli scrupoli legalitari e culto della violenza. L'unico nucleo stabile della dottrina fascista è l'irrisione contro il legalitarismo. *Elemento unico sicuro e costante: la violenza. Tutto il resto è variabile*. Se quanto afferma il relatore di maggioranza è esatto — e tutti possono dubitarne tranne la maggioranza medesima — ne deriva che l'articolo 1 del disegno di legge è arbitrario, cervelotico, anti-giuridico, laddove abbandona il criterio della violenza per spingere l'indagine verso « principi, fatti, metodi » del partito fascista o per includere nel reato di fascismo la « denigrazione » (il legislatore poteva almeno accorgersi che giuridicamente aveva l'obbligo di dire « vilipendio » e non « denigrazione ») della democrazia (e chi verrà ad insegnarci cosa sia la democrazia ai sensi di legge, in un Paese in cui tutti si proclamano democratici e negano la legittimità democratica dei loro avversari politici?).

Lasciando da parte l'illustrazione delle incongruenze particolari dell'articolo 1, donde trarranno spunto gli emendamenti che al riguardo ci riserviamo di presentare, ci limitiamo qui ai seguenti rilievi:

a) l'improprietà e la genericità della definizione del reato è resa particolarmente grave dal fatto che, in base al secondo comma dell'articolo 3, la Magistratura può essere tagliata fuori e l'accertamento delle ipotesi di reato può essere affidato direttamente all'Esecutivo. Quando in Senato si discusse e si approvò l'articolo 1, le perplessità di molti senatori — come risulta dagli atti stenografici — furono vinte dalla considerazione che, secondo il testo allora in esame, l'intervento della Magistratura, e pertanto una valutazione obbiettiva, doveva obbligatoriamente precedere e determinare lo scioglimento. Ora non è più così. C'è dunque un motivo di più, e un motivo di straordinaria importanza, per esigere, all'articolo 1, una definizione precisa e indiscutibile del reato;

b) esiste aperta ed insanabile contraddizione tra la tesi politica sostenuta dal Presidente del Consiglio, dallo stesso Ministro dell'interno e persino dai relatori socialcomunisti in Senato (« la legge è volta a colpire la ripetizione e tentata restaurazione degli aspetti *deteriori* del fascismo; non pretende cancellare e condannare *tutto* il fascismo, il che sarebbe storicamente assurdo ») e la situazione giuridica determinata dal testo dell'articolo 1, in base al quale *tutto* viene

condannato, *tutto* vuol essere cancellato, e può sospettarsi reo di ricostituito fascismo un partito che, per esempio, si riallacci al sistema corporativo mirando ad instaurarlo nel rispetto dei reciproci diritti di libertà, mentre è considerato e consacrato democratico un partito il quale ha tra i suoi dogmi la *dittatura* del proletariato sulle altre classi sociali. Qui non siamo soltanto nell'assurdo; ma nell'immorale.

3. — IL PROGETTO DI NUOVO CODICE PENALE.

Con decreto 2 gennaio 1945 dell'allora Ministro Tupini fu costituita una Commissione cui fu affidato il compito di studiare le riforme più opportune da apportare al Codice penale, al fine di renderlo rispondente al rinnovato clima politico. Con successivi decreti 5 marzo 1945, 1° settembre 1945, 1° luglio 1947 e 24 febbraio 1949 la Commissione fu integrata, risultando così composta: onorevole Giovanni Porzio, presidente; onorevole Adelmo Niccolai, vicepresidente; dottor Giuseppe Lampis, vicepresidente; professor Biagio Petrocelli, vicepresidente; componenti: professor Ernesto Battaglini, onorevole Giuseppe Bettiol, avvocato Federico Comandini, professor Antonino Cordova, onorevole Camillo Corsanego, professor Tullio Delogu, professor Francesco Pantaleo Gabrieli, onorevole Enrico Gonzales, dottor Giuseppe Lattanzi, professor Aristide Manassero, professor Remo Pannain, avvocato Ottorino Petroni, onorevole Paolo Rossi (*l'attuale relatore di maggioranza*), professor Guglielmo Sabatini, professor Arturo Santoro, avvocato Giuseppe Sotgiu, professor Ottorino Vannini, professor Giuliano Vassalli; segretario professor Gaetano Foschini.

Nel luglio 1949 il Comitato esecutivo della suddetta Commissione rimetteva all'allora Ministro della giustizia onorevole Grassi il testo del libro I del progetto del nuovo Codice penale. Nel settembre 1950 lo stesso Comitato rimetteva all'allora Ministro della giustizia, onorevole Attilio Piccioni, il testo dei libri II e III del progetto medesimo, portando così a termine il proprio incarico.

Nella redazione di tali testi il Comitato ebbe presenti — dice testualmente la relazione iniziale del Ministro — « i risultati a cui erano pervenuti la Commissione ministeriale e il Comitato di coordinamento, come anche le proposte di riforma che nel frattempo si sono avute tanto in sede parlamentare quanto nel campo scientifico ». I due volumi del progetto, stampati a cura dello Stato, rappresentano

dunque il frutto dello studio dei più illustri scienziati italiani, combinato con il parere dei funzionari esperti nella materia e con l'opinione dei tecnici parlamentari.

Era presumibile che a tale progetto, per la parte concernente la materia di cui al presente disegno di legge, si ispirasse e si attendesse il Governo, anche perché una precisa deliberazione della Costituente lo impegnava sostanzialmente in tal senso. L'articolo 11 della legge 3 dicembre 1947, n. 1546, così stabilisce: « La presente legge cesserà di aver vigore non appena saranno state rivedute le disposizioni relative alla stessa materia del Codice penale, e in ogni caso non oltre il 31 dicembre 1952 ». Era dunque precisa volontà dell'Assemblea Costituente che con la legge 31 dicembre 1947, n. 1546, ed entro i termini della sua validità quinquennale, si chiudesse la fase delle leggi eccezionali in tema di repressione del fascismo, e si entrasse nel diritto comune, rivedendo « le disposizioni relative alla stessa materia del Codice penale ». Mantenere l'impegno preso dall'Assemblea Costituente, se non altro in sede di stralcio delle norme del Codice penale relative ai delitti contro la personalità dello Stato, era perfettamente possibile, come dimostra quanto abbiamo sopra riferito circa i lavori della competente Commissione.

Perché allora si è voluti restare, contro la volontà della Costituente, e contro ogni opportunità, nel campo delle leggi eccezionali? Perché un'altra legge speciale, quando era possibile, ed era doveroso, rientrare nel diritto comune? E perché poi, anche in sede di legge speciale, non trasferire in questo disegno il testo della corrispondente parte del progetto di nuovo Codice, redatto con sapienza giuridica e con formale perfezione, e non improvvisato durante agitate e asmatiche sedute dell'altro ramo del Parlamento?

Si noti che i criteri direttivi della riforma, enunciati nella relazione al libro I del progetto (pagina 10 e seguenti), sono perfettamente aderenti e intonati alle esigenze giuridico-costituzionali cui il presente disegno di legge, secondo le dichiarazioni del Governo che lo sostiene, dovrebbe ispirarsi. Per convincersene, basti tener presente il seguente passo della relazione citata: « Prima fra tante, l'esigenza, già menzionata, di eliminare ogni sopravvivenza degli orientamenti del passato regime politico, rendendo il Codice, in ogni sua parte, conforme ai principi democratici e allo spirito della nuova Costituzione. Tale esigenza è stata dalla Commissione e dal comitato esecutivo tenuta costantemente pre-

sente, sia nelle direttive più generali, sia nella revisione di singole norme e Istituti... Questo primo orientamento generale troverà la sua ampia applicazione nella revisione della parte speciale, e in particolar modo per ciò che riguarda i delitti contro la personalità dello Stato (titolo primo del libro II) e la ricostituzione del capo dei delitti contro la libertà che, soppresso nel vigente codice, sarà ripristinato con la organica inclusione in esso di tutte le forme delittuose che ledono comunque il fondamentale diritto del cittadino ».

Quanto, infine, alle norme particolari che ci interessano, si tenga presente quel che è scritto nella relazione al libro secondo del progetto del nuovo codice, a pagina 41 e 42. Riportiamo qui di seguito i passi più tipicamente attinenti alla materia:

« L'articolo 273 (*Associazioni antirepubblicane e antidemocratiche*) non ha una norma corrispondente nel Codice e deriva dalla disposizione XII, comma 1º, della Costituzione e dagli articoli 1, e 2 e 10 della legge 3 dicembre 1947, n. 1546. Sebbene il nuovo articolo si ispiri ad avvenimenti recenti della storia politica italiana, tuttavia esso è stato formulato in modo generale in guisa da comprendere la previsione di tutte le ipotesi regolate attualmente dai citati articoli della legge 3 dicembre 1947, n. 1546. Le pene sono rimaste invariate ». « Agli stessi criteri è ispirato l'articolo 274, che prevede il delitto di *propaganda e apologia antirepubblicana e antidemocratica*. La disposizione, con stretto coordinamento all'articolo precedente e con formulazione aderente alla tecnica del Codice, prevede le ipotesi attualmente disciplinate dagli articoli 7 e 8 della legge 3 dicembre 1947, n. 1546 ».

« L'articolo 275 introduce, tra i reati contro la personalità interna dello Stato, l'ipotesi dello squadrismo, cioè dell'organizzare o dirigere associazioni di carattere militare per perseguire scopi politici. La nuova disposizione è correlativa al divieto sancito dall'articolo 18, comma 2º, della Costituzione ».

In sede di emendamenti al disegno di legge, insisteremo nel proporre che i testi, giuridicamente assai più rigorosi, del progetto del nuovo Codice vengano sostituiti alle imprecise e antigiuridiche norme del testo formulato dal Governo e trasmessoci dal Senato. In questa sede, ci limitiamo, per concludere sull'argomento, a rilevare che il Presidente del Consiglio e il Ministro della giustizia, annunciando recentemente una legge *polivalente* per la difesa della democrazia e dichiarando di non voler ricorrere a leggi speciali ma ad una organica riforma del Codice penale, hanno

DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

in sostanza accolto in pieno la tesi da noi sostenuta in seno alla Commissione Interni della Camera. Attendiamo dunque che l'autorevolissimo annuncio governativo abbia i suoi logici sviluppi in sede parlamentare.

4. — APPLICAZIONE RETROATTIVA DELLA LEGGE.

La tesi secondo cui il presente disegno di legge potrebbe avere una applicazione retroattiva può sembrare ingenua o addirittura aberrante. Tutti sanno che la vigente Costituzione vieta in modo assoluto, all'articolo 25, l'emanazione di norme penali retroattive; ed è chiaro che la presente legge avrà efficacia, ad ogni effetto, per colpire i reati commessi dopo la sua entrata in vigore.

Eppure, la tesi relativa ad una *sostanziale retroattività* della norma in esame non è ingenua né aberrante; e sarà piuttosto facile dimostrarlo.

Quanto alle pene, la norma in esame è *più favorevole* della legge 3 dicembre 1947, n. 1546; e pertanto dovrebbe essere applicata, in luogo della legge 3 dicembre 1947, n. 1546, per i giudizi pendenti all'atto dell'entrata in vigore della legge nuova, « Ma si tratta — può risponderci — di legge eccezionale; e quindi cade la possibilità di applicare la legge nuova in luogo della precedente ». Tale è la nostra tesi, per l'appunto; ma non è ben chiaro se sia la tesi del Governo proponente. In Senato, il Ministro dell'interno ha talora ammesso l'eccezionalità della norma, ma in talune altre sue affermazioni l'ha negata; e ha sostenuto che il mutamento del titolo del disegno di legge dovesse proprio significare che non siamo nel campo delle norme eccezionali, ma della applicazione pura e semplice della Costituzione. In base a simile tesi, che a nostro parere è errata ma che ai fini interpretativi è senz'altro assai più autorevole della nostra, siamo nel campo del diritto comune; e quindi la legge nuova, come più favorevole quanto alle pene, verrebbe applicata nel caso di giudizi pendenti sulla base della legge 3 dicembre 1947, n. 1546. Con quali conseguenze? Molto semplice: con la conseguenza che, mentre nei confronti di eventuali imputati — per l'articolo 2 del Codice penale — non si potrà applicare alcuna sanzione, poiché i fatti consumati nel tempo antecedente non costituivano il reato di cui all'articolo 1 del disegno di legge, si dovrà dare però un giudizio sulla qualifica dell'associazione o del movimento di cui gli imputati stessi facevano

eventualmente parte. *Di fatto*, dunque, la norma verrà ad avere una efficacia retroattiva, proprio nella sua parte più delicata e importante; cioè nella individuazione della ricostituzione del disciolto partito fascista.

A prescindere, del resto, dalle considerazioni precedenti, e cioè dalla possibilità che la nuova legge venga applicata laddove avrebbe dovuto applicarsi la precedente, la *retroattività di fatto* risulta da un altro ordine di argomentazioni. L'associazione o il movimento, avendo un carattere permanente, possono essere qualificati per il loro contenuto anche per i fatti precedenti all'entrata in vigore del disegno di legge in esame, se connessi, anche formalmente o superficialmente, con fatti successivi. Si tratterebbe infatti del caso tipico del processo induttivo; e la formulazione dell'articolo 1 è tale che, essendo sufficiente una qualsiasi « manifestazione esteriore », anche di ridottissima portata, perché si giunga alla incriminazione di una associazione come fascista, dalla incriminazione per un singolo fatto, accaduto o *provocato* un'ora dopo l'entrata in vigore della legge, si risalirebbe induttivamente all'indagine sui precedenti del fatto e *con una sostanziale retroattività penale* si verrebbero a configurare le finalità dell'associazione e di conseguenza i delitti compiuti, non dopo l'entrata in vigore della norma *ma precedentemente ad essa*, dai promotori, organizzatori, dirigenti e partecipanti: delitti che, potendosi in base ad essi procedere allo scioglimento dell'associazione, diverrebbero punibili ai sensi di legge anche se compiuti quando la legge non esisteva e quando, pertanto, delitti non erano.

Noi dobbiamo ritenere, naturalmente, che un meccanismo di tal genere sia stato presentato e proposto senza l'intendimento di chiudere il cittadino che vuole osservare e rispettare le leggi in una specie di trappola a scatto retroattivo; ma non possiamo fare a meno di rilevare molto fermamente che si tratta di un tranello, e che il tranello sarebbe ignobile se si insistesse nel tenerlo aperto pur rendendosi conto delle sue obbiettive conseguenze.

5. — LE RESPONSABILITÀ PENALI PER FATTO ALTRUI.

Uno dei problemi più seri che la legge solleva, tanto sul piano costituzionale che sul piano giuridico, è indubbiamente quello delle responsabilità penali per fatto altrui.

Sappiamo benissimo che le preleggi, che l'articolo 42 del Codice penale (« Nessuno può essere punito per un'azione od omissione preveduta dalla legge come reato, se non l'ha commessa con coscienza e volontà. Nessuno può essere punito per un fatto preveduto dalla legge come delitto, se non l'ha commesso con dolo, salvi i casi di delitto preterintenzionale o colposo espressamente preveduti dalla legge »), che l'articolo 27 della Costituzione eliminano ogni dubbio al riguardo; ed escludono che si possa essere incriminati e puniti per fatto altrui. Ma il meccanismo del disegno di legge n. 2549 è così congegnato, da determinare la possibilità di violazioni clamorose di tutte le precedenti norme, e da sancire come tutt'altro che improbabile la incriminazione e la condanna di un cittadino per reati da lui non commessi o commessi senza alcun dolo. Per chiarire quanto sopra, riferiamoci alla situazione di fatto che la legge verrebbe a determinare. Il relatore di maggioranza in Commissione Interni, onorevole Paolo Rossi, ha dichiarato che si possono fare due ipotesi, per quanto attiene alla incriminazione del ricostituito partito fascista:

a) un gruppo di partecipanti o dirigenti periferici di una associazione o di un movimento compiono manifestazioni di carattere fascista o pronunciano discorsi apologetici o comunque mettono in essere, ai sensi dello articolo 1 della legge, la ricostituzione — per quanto loro attiene — del partito fascista — Ai sensi di legge, basta ciò perché tutta l'organizzazione, in tutti i suoi componenti, venga incriminata;

b) un gruppo di dirigenti centrali di una associazione o di un movimento, oppure tutti i dirigenti centrali, organizzano un complotto a carattere fascista, o comunque agiscono in modo da conferire alla associazione o al movimento carattere fascista, senza averne preavvertito i dirigenti e partecipanti periferici. Ai sensi di legge, basta ciò perché tutta l'organizzazione, in tutti i suoi componenti, venga incriminata.

- (A noi pare, e il relatore di maggioranza ne ha convenuto, che si possa fare una terza ipotesi, che in sostanza rientra nelle prime due: un gruppo di agenti provocatori, centrali o periferici, che si insinua nella associazione e agisce in modo da farla incriminare come fascista). Il relatore di maggioranza sostiene che, nell'un caso come nell'altro, la giustizia scevererà i responsabili dagli innocenti, i rei per fatto proprio dagli incriminati per fatto altrui, i rei con dolo dai rei senza dolo. E bisogna riconoscere che la tesi del

relatore di maggioranza è in apparenza del tutto verisimile.

Ma la situazione effettiva è diversa. Per valutarla, bisogna tener presente il meccanismo della legge e il combinato disposto di cui agli articoli 1, 2 e 3 della legge medesima:

Tanto nella prima quanto nella seconda, e persino nella terza, delle ipotesi sopra accennate, la sentenza del Magistrato (qui ci riferiamo all'articolo 3, primo comma; senza neppure prendere in considerazione l'ipotesi di cui al secondo comma dell'articolo 3; ipotesi della quale ci occuperemo a parte) potrà portare all'accertamento della avvenuta riorganizzazione del partito fascista, con le conseguenze politiche che l'intera legge rende evidenti, e con le seguenti conseguenze penali *possibili* per le persone:

a) incriminazione con mandato di cattura obbligatorio, data l'entità della pena prevista, di tutti i promotori, organizzatori, dirigenti;

b) incriminazione di tutti i partecipanti, Non è possibile sostenere che una sentenza da cui risultasse riorganizzato il partito fascista potrebbe non essere seguita dalla denuncia di tutti i responsabili e di tutti i partecipanti. Lo dice la logica più evidente; lo dicono, tra l'altro, gli articoli 361 e 363 del Codice penale: « Il pubblico ufficiale il quale omette o ritarda di denunciare all'Autorità giudiziaria, o ad un'altra Autorità che a quella abbia obbligo di riferirne, un reato di cui ha avuto notizia nell'esercizio o a causa delle sue funzioni, è punito con la multa... » (articolo 361). « Nei casi preveduti dai due articoli precedenti, se la omessa o ritardata denuncia riguarda un delitto contro la personalità dello Stato, la pena è della reclusione... » (articolo 363). Si avrebbe pertanto la incriminazione automatica di tutti i partecipanti, l'arresto obbligatorio di tutti i dirigenti e promotori e organizzatori. Né ci si venga a dire, come è stato detto in Senato, che l'attuale Governo non vuole infierire, che l'attuale indirizzo di Governo è contrario alle persecuzioni collettive, che non si avrebbero, da parte dell'attuale Governo, ordini di arresti in massa. Ciò può essere vero, e potrebbe anche essere inesatto; ma non ha nulla a che vedere con il testo di legge, che non è fatto per questo o quel Governo, ma per regolare i rapporti tra lo Stato, impersonalmente considerato, e il cittadino italiano. Argomentazioni politiche di attualità sono a questo punto del tutto fuori di luogo.

Ma c'è di più. Finora siamo alla semplice *incriminabilità* per fatto altrui, non alla

condanna. Non è da prendersi a gabbo anche il semplice fatto della incriminabilità, dato che il fenomeno potrebbe verificarsi su larghissima scala; e dato che, in ipotesi, migliaia di cittadini assolutamente innocenti potrebbero, dato il meccanismo della legge, scontare mesi e mesi di carcere preventivo; ma ad ogni modo, non si violerebbe il precetto di cui all'articolo 27 della Costituzione, né la norma tassativa delle preleggi.

Ma anche a tali violazioni si può giungere. Infatti, vediamo nel commento del Manzini, che crediamo sia il più autorevole, al Codice penale, cosa debba intendersi per dirigente, promotore, organizzatore, partecipante di una associazione politica. Ecco qua:

«Dirige un'associazione chi, pur senza avere qualità di promotore, costitutore ed organizzatore, la presiede, la amministra o concorre ad amministrarla, o regola altrimenti, in tutto o in parte, l'attività collettiva, con funzioni più o meno late di superiorità. È indifferente che l'individuo diriga l'intera società ovvero una sua frazione. (Manzini, volume IV, pagina 338). «Partecipa all'associazione chiunque sia entrato a farne parte *ancorché inoperosamente*, come pure chi, anche senza esserne socio, assuma un impiego qualsiasi nell'associazione, ovvero espliciti un'attività anche di mera assistenza ad essa, e non a singoli associati». (Manzini, volume IV, pagina 338).

«L'essersi appartato dalla associazione, dopo averla promossa, costituita, organizzata o diretta, o dopo avervi partecipato, non esclude il reato, ma potrà giovare come circostanza attenuante» (Manzini, vol. IV, pagina 339).

Quanto poi all'elemento del dolo, vediamo ancora ciò che rileva il Manzini:

«È possibile, specialmente nelle associazioni che ammettono gradi progressivi di iniziazione, che alcuni soci ignorino il vero fine dell'associazione; nel qual caso essi non possono punirsi per il titolo delittuoso in esame. Deve peraltro trattarsi *dell'assoluta ignoranza del detto fine*, mentre il dubbio, che è scienza alternativa, *non escluderebbe il dolo specifico*» (Manzini, vol. IV, pag. 340).

«Il dubbio non esclude il dolo. In tal caso, anzi, si presenta un'ipotesi di quella figura giuridica che un tempo si designava come *dolus eventualis*. Soltanto quando una norma particolare esige espressamente o implicitamente, per l'improponibilità di un fatto, la certezza da parte dell'agente, il dolo non sussiste se non si provi codesta certezza» (Manzini, vol. I, pag. 630).

- Tutto ciò premesso, vediamo il caso concreto. Il cittadino X partecipa ad un movimento politico. Ammettiamo pure che vi partecipi pienamente e in chiara coscienza. Non vogliamo stabilire il caso limite del cittadino che vi partecipi *inoperosamente*, cioè che si limiti alla semplice adesione formale e momentanea, né quello, ancor più tipico, del cittadino che vi partecipi e poi se ne ritragga; per quanto abbiamo documentato che tali esempi sarebbero perfettamente leciti dal punto di vista giuridico. Il cittadino X ritiene, in buona fede, che il movimento cui egli partecipa sia democratico e in regola con le norme costituzionali e le leggi vigenti: le accuse di antidemocrazia rivolte dagli avversari a quel movimento non possono turbare la coscienza del cittadino X, ligio all'osservanza delle leggi del suo Paese, poiché accuse di antidemocrazia vengono quotidianamente lanciate contro tutti o quasi tutti gli altri partiti politici. Accade che, in una città diversa da quella in cui abita il cittadino X, a centinaia o migliaia di chilometri di distanza, e senza che il cittadino X ne sia menomamente avvertito o sia comunque in grado di impedirlo, dirigenti o partecipanti dello stesso movimento compiano una manifestazione di carattere fascista. Il movimento viene incriminato come riorganizzazione del partito fascista, i responsabili di quella tale manifestazione vengono processati, la sentenza accerta che è stato riorganizzato il partito fascista, ne viene disposto lo scioglimento, e di conseguenza tutti i promotori, organizzatori, dirigenti, partecipanti di quel movimento vengono incriminati. Il cittadino X viene processato, a piede libero o con mandato di cattura. Deve poter dimostrare *l'assoluta ignoranza del fine antedemocratico* di quel movimento. Lo potrà? C'è da dubitarne moltissimo, dato che, ai sensi di legge, è, per fare un esempio tra i tanti, antidemocratico e fascista un movimento che «denigra la democrazia». Cosa significa «denigrare» ai sensi di legge? Cosa significa «democrazia» ai sensi di legge? È strano che possa avere dubbi al riguardo il cittadino, se ha dei dubbi, e quali dubbi!, il legislatore? Ma il dubbio, dicono i testi, è *scienza alternativa*, e *non esclude il dolo specifico*. Cosicché il cittadino X, di nulla personalmente colpevole, *incriminato per fatto altrui*, può in base a questa legge aberrante essere condannato a pene tutt'altro che lievi, andando a finire in galera e perdendo il diritto ai pubblici uffici e l'elettorato attivo e passivo. Si mol-

tiplici il caso per cento, per mille o per diecimila; e si consideri con animo sereno e sgombro da preconcetti qual genere di legge sia questa.

6. — L'ENTITÀ DELLE PENE.

Uno degli argomenti addotti dal Governo, all'atto della presentazione del disegno di legge, a favore del disegno di legge stesso e a dimostrazione delle intenzioni pacificatorie, malgrado tutto, del Ministro dell'interno, era rappresentato dalla minore asprezza delle pene qui previste, in confronto alle pene previste dalla legge 3 dicembre 1947, n. 1546.

In verità, l'argomento non stava troppo in piedi, sia perché alla minore asprezza delle pene faceva riscontro la molto più ampia latitudine dei reati previsti, sia perché il presunto intento pacificatorio veniva smentito dallo stesso Ministro, il quale dichiarava francamente che le pene erano state attenuate onde i giudici si decidessero ad applicarle e non mettessero in atto quella « silenziosa ribellione » di cui, con discutibile rispetto per l'indipendenza e il prestigio stesso della Magistratura, sono stati più volte accusati, anche da uomini di Governo, e in una clamorosa e non dimenticata occasione, dallo stesso Ministro dell'interno.

Tuttavia, le pene erano state ridotte dal Governo proponente; e questo poteva dirsi senz'altro un vantaggio, pur facendo l'esplicita riserva di cui abbiamo già parlato a proposito della legge « più favorevole » e della eccezionalità o meno della norma in esame. Ma il Senato non ha tenuto conto delle argomentazioni prudenziali fatte dal Governo proponente in sede di relazione, e ripetute anche in aula dal Ministro dell'interno; e ha notevolmente aggravato le pene.

Un semplice raffronto parla chiaro. Per i promotori, organizzatori, dirigenti, il progetto governativo fissava la pena nella reclusione *da uno a cinque anni*; il Senato l'ha elevata *da tre a dieci anni*. Per l'organizzazione a carattere militare il minimo previsto dal progetto governativo era di *due anni*; il Senato l'ha elevato a *cinque anni*. Per l'apologia di fascismo il Senato ha aggiunto alla reclusione prevista dal progetto *la multa fino a lire 500 mila*. Per le manifestazioni individuali di carattere fascista, che nel progetto governativo non venivano configurate come reato, il Senato in Commissione ha aggiunto l'articolo 3-bis; prevedendo *l'ammonda fino a lire 50 mila*; in Aula ha aggiunto *l'arresto fino a tre mesi*. L'articolo 6, concer-

nente *le aggravanti di pena*, è stato integralmente introdotto dal Senato.

Una volta tanto, e sia pure per considerazioni di carattere diverso, il nostro punto di vista coincide con quello del Ministro dell'interno, il quale in Senato ha detto: « Pregherei il Senato di accettare il sistema di pene proposto dal Governo, salvo per quanto riguarda le organizzazioni a carattere militare. Si tenga presente che già nella legge del 1947, il minimo della pena era di due anni, mentre qui lo porteremmo a tre, *contro lo stesso spirito che anima tutta la legge* ». Sembra dunque sperabile e verosimile che, almeno su questo punto, la Camera rettifichi il testo approvato dal Senato.

7. — LE PENE ACCESSORIE.

L'ultimo comma dell'articolo 2 e l'ultimo comma dell'articolo 4 del disegno di legge definiscono la specie e l'entità delle pene accessorie, muovendo da quanto dispongono gli articoli 28 e 29 del Codice penale.

Al riguardo, una prima osservazione balza evidente dal contesto. Se il disegno di legge non innovasse in materia di pene accessorie, i due commi sopra richiamati sarebbero perfettamente inutili. Il legislatore li ha voluti, in quanto essi *innovano* sulla materia già regolata dal Codice penale. Rimane dunque stabilito, in primo luogo, che si è ritenuto in questo disegno di legge di modificare singole norme del Codice per criteri di opportunità politica contingente, senza fare riferimento ad alcun criterio giuridico obbiettivo.

In che consistono le innovazioni? Ecco: l'articolo 29, comma primo, del Codice penale stabilisce che la condanna alla reclusione per un tempo *non inferiore a cinque anni* importa *l'interdizione perpetua* del condannato dai pubblici uffici, mentre la condanna alla reclusione per un tempo *non inferiore a tre anni* importa *l'interdizione per cinque anni* dai pubblici uffici; il disegno di legge, invece, stabilisce che *in ogni caso*, vale a dire anche nel caso di condanne inferiori a tre anni, anche nel caso di condanne a pene lievissime e con la sospensione condizionale, viene comminata ai promotori, organizzatori e dirigenti, *l'interdizione per cinque anni* dai pubblici uffici e dai diritti elettorali attivi e passivi, ai partecipanti *l'interdizione per cinque anni* dai diritti elettorali attivi e passivi.

Non è chi non veda l'enormità, sul piano giuridico e sul piano morale, proprio sul piano di quella morale democratica cui tanto volentieri si richiama il Governo pro-

ponente, d'una norma del genere. Può accadere, sulla base di tal norma, che un cittadino venga condannato a quindici giorni con il beneficio della condizionale e che, se dirigente di un movimento ineriminato, venga interdetto per cinque anni dai pubblici uffici e dai diritti elettorali, se semplice partecipante, venga privato per lo stesso tempo dei diritti elettorali. Chi non vede quale formidabile strumento di ricatti e di manovre pre-elettorali è questo nelle mani di un Governo? Chi non coglie immediatamente l'assurdo di pene accessorie di gran lunga più gravi della pena principale eventuale? Né si creda che il fine di speculazione politica ed elettoralistica da cui trae origine la norma sia stato celato dal Governo proponente e dalla maggioranza. Il Ministro dell'interno ha detto in Senato: « La legge da noi presentata s'ispira al criterio di diminuire le pene restrittive della libertà personale (*e abbiamo visto come sono state diminuite*!). per aumentare le pene accessorie, in modo particolare la privazione del diritto elettorale; e ciò per una considerazione di carattere squisitamente politico ». Non meno esplicito è stato il relatore di minoranza senatore Domenico Rizzo: « Vogliamo evitare di ritroyarci di fronte, con i medesimi diritti, non chi ci ha privato di quei diritti per venti anni, ma coloro che, dimentichi della catastrofe, vorrebbero ripetere ai danni nostri e di tutti gli italiani lo sciagurato esperimento ». Siamo, come ognuno vede, alla legge medievale del taglione; con la differenza, a vantaggio del Medio Evo, che allora l'occhio per occhio, dente per dente » veniva fatto ricadere sui diretti responsabili, mentre oggi lo si vuol far ricadere, in nome della democrazia, su chi sia accusato di avere l'intenzione o di coltivare il proposito di seguire un determinato indirizzo politico.

Ancora più franca è stata un'altra dichiarazione del Ministro Scelba in Senato: « Si può ammettere che un cittadino il quale opera contro le istituzioni democratiche, e viene condannato per questo fatto, possa usufruire dei diritti politici come tutti gli altri?... Il criterio del senatore Bisori ci porterebbe a stabilire che si possa essere condannati per attività fascista e, nello stesso tempo, continuare a rivestire le cariche di sindaco o di deputato; il che sarebbe veramente in contrasto netto con tutte le ragioni che hanno ispirato la presente legge ».

Molto semplice è la nostra risposta al Ministro Scelba:

1°) Delle due l'una: o il cittadino incriminato in base alla presente legge viene con-

dannato alla pena minima prevista dal Codice penale, e allora la pena accessoria è automatica; o il cittadino viene condannato ad una pena inferiore, e allora è iniquo irrogargli ugualmente, per la sua qualità di incriminato per fascismo, le pene accessorie. È politicamente iniquo, è moralmente iniquo, è costituzionalmente impossibile; perché in tal modo si viola l'articolo 3 della Costituzione e si dividono i cittadini italiani in due categorie; e si stabilisce, per esempio, che un cittadino incriminato d'omicidio o di furto o di reati ancor più repugnanti, se condannato a pene inferiori ai tre anni possa godere d'ogni diritto civile e politico, mentre un cittadino reo di aver scritto un articolo in esaltazione di quel Mussolini di cui molti rappresentanti, anche parlamentari e persino governativi dell'attuale maggioranza come della minoranza socialcomunista furono devoti ammiratori, collaboratori ed esaltatori, verrebbe comunque privato dei diritti politici e civili, quand'anche subisse il minimo della condanna penale.

2°) È ammirevole la franchezza con la quale il Ministro dell'interno dichiara che *le ragioni che hanno ispirato la legge* escludono la possibilità che si possa continuare a fare il deputato dopo aver subito una condanna qualsiasi per motivi politici; ma di altrettanta meraviglia è degno il fatto che il Ministro dell'interno non ricordi due precisi articoli della Costituzione: il 22 (« Nessuno può essere privato, per motivi politici, della capacità giuridica, della cittadinanza, del nome ») e il 48 (« Il diritto di voto non può essere limitato se non per incapacità civile o per effetto di sentenza penale irrevocabile o nei casi di indegnità morale indicati dalla legge »).

Quanto all'articolo 22, non ci sono dubbi: la violazione costituzionale c'è; e lo rilevò il senatore Bisori in maniera chiarissima: « Stante questa norma, io nessuna difficoltà trovo a che restino in vigore le norme del Codice penale limitanti la capacità giuridica di coloro che, in via generale, ricevano una pena superiore a un certo minimo. Ma se noi stabiliamo limitazioni di capacità indipendentemente dall'entità della pena ed unicamente per la natura di taluni reati che hanno carattere politico, noi veniamo, secondo me, a violare il principio risultante dall'articolo 22 della Costituzione ».

Quanto all'articolo 48, si potrebbe rispondere che esso prevede il caso di una sentenza penale per effetto della quale il diritto elettorale viene limitato. Ma è facile rispondere che:

1°) Quando la Costituente ha voluto stabilire una deroga per motivi politici al-

DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

l'articolo 48 l'ha fatto in sede costituzionale, e precisando che si trattava di una deroga, e fissando limiti di oggetto e di tempo, nel secondo comma della XII disposizione transitoria.

2°) Qui le parti sono state rovesciate, in quanto la limitazione del diritto elettorale è stata resa indipendente dall'entità della condanna penale e sostanzialmente è stata configurata come condanna a se stante.

3°) Il motivo puramente politico della innovazione è stato dichiarato dal Governo proponente, che in tal modo ha ammesso il carattere incostituzionale e antidemocratico della norma.

8. — LE AGGRAVANTI.

L'articolo 6 del disegno di legge individua due specie di aggravanti: di carattere generico, relative ai precedenti fascisti dei condannati; di carattere specifico, relative al finanziamento dei movimenti o dei giornali incriminati per fascismo.

Quanto alle aggravanti della prima categoria, è da rilevare che aumentare la pena ai danni di chi abbia ricoperto una carica fascista o sia stato condannato per collaborazionismo *ancorché amnistiato* significa attribuire il valore d'una recidiva a precedenti che penalmente possono essere stati irrilevanti o, nella prima ipotesi, possono non avere addirittura portato ad alcuna condanna. Significa, in altri termini, riaprire oggi un circuito che le stesse leggi eccezionali, nel momento della più severa applicazione, avevano consentito si chiudesse.

Quanto alle aggravanti della seconda categoria, la dizione « che abbiano comunque finanziato » ci sembra estremamente vaga e pertanto pericolosa.

Che vuol dire finanziare *comunque* un giornale? In tal caso l'abbonamento è finanziamento, l'offerta delle rituali cento lire è finanziamento, l'inserzione pubblicitaria è finanziamento. Ci sembra che legiferare in tal modo non sia nell'interesse obiettivo della giustizia; e nemmeno nell'interesse politico di chi se ne assume la pesante responsabilità.

9. — I POTERI CONFERITI ALL'ESECUTIVO:
GOVERNO E MAGISTRATURA.

E veniamo alla questione centrale e fondamentale, racchiusa nel secondo comma dell'articolo 3, in quel secondo comma dell'articolo 3 che non esisteva nel testo del Governo, che non fu introdotto nel testo della

Commissione e che spuntò come un fungo durante una seduta in Senato, fu perfezionato e completato durante un breve intervallo e dopo un rapido dibattito venne approvato.

Tale comma, come è noto, conferisce al Governo la potestà di sciogliere un partito politico che il Governo stesso, senza alcuna preliminare inchiesta o indagine o istruttoria dinanzi al Magistrato, ritenga essere incriminabile ai sensi dell'articolo 1 della legge. Lo scioglimento avviene per decreto-legge, in base all'articolo 77 della Costituzione.

Vediamo prima di tutto, come si è potuti giungere a simile formulazione. Quando il Governo, nel novembre 1950, presentò al Senato il disegno di legge, era fermo convincimento del Governo stesso che soltanto la Magistratura potesse ordinare con sentenza lo scioglimento di un partito politico. Ciò risulta esplicito dalla relazione governativa, come abbiamo già avuto modo di rilevare. Il Governo, tuttavia, non era soddisfatto della legge 3 dicembre 1947, n. 1546, proprio perché essa non intaccava l'indipendenza della Magistratura e non consentiva al Governo alcun intervento diretto. Ecco, pertanto, l'articolo 5 del disegno di legge proposto dal Governo, nel quale al Ministro dell'interno si conferiva la facoltà di « sospendere » un partito politico, dando però alla sospensione un carattere dichiaratamente temporaneo e stabilendone in ogni caso la cessazione nelle eventualità di sentenza penale favorevole alla associazione incriminata. Contro una simile contaminazione di poteri e di responsabilità presero posizione, in Senato, i socialcomunisti, sia nella relazione di minoranza che negli interventi in Aula; e chiesero che, *riconosciuta la illegittimità di qualsiasi intervento dell'Esecutivo*, e d'altro canto volendosi evitare le lungaggini e soprattutto *gli scrupoli giuridici del Magistrato* (in altri e più chiari termini: avendo saggiato la irrepressibilità morale della massima parte dei Magistrati italiani e la loro tempratura tutt'altro che docile alle prepotenze e alle influenze politiche di parte), si procedesse per legge allo scioglimento delle organizzazioni neofasciste, investendone *il Parlamento*.

Giunta la legge nell'Aula del Senato, fu apportata alla norma una prima modifica, intesa a sottrarre al Giudiziario e a conferire all'Esecutivo la facoltà di emanare l'ordinanza di scioglimento e di confisca dei beni. E se le cose fossero rimaste a questo punto, avrebbero preso il verso costituzionalmente corretto, secondo la tradizionale e indispensabile divi-

sione dei poteri: il Legislativo approva la legge generale sulla cui base il Giudiziario giudica e sentenza se un partito violi la XII norma della Costituzione, mentre l'Esecutivo provvede, con un atto amministrativo di sua spettanza, a dare esecuzione alla sentenza. Il cittadino, in un sistema di tal genere, trova le indispensabili garanzie personali; anche se, mancando la Corte costituzionale, manca la garanzia preliminare e fondamentale nei confronti del controllo di costituzionalità della legge.

Che cosa, invece, è accaduto? È accaduto che tra il Governo il quale voleva assicurarsi, per i suoi fini politici, almeno la facoltà di sospensione, e l'opposizione parlamentare, desiderosa di imbrigliare il Governo e di lasciarle redini sciolte al Parlamento che essa conta di poter controllare o perlomeno di poter influenzare in modo decisivo, è stato raggiunto un compromesso a tutto danno del potere Giudiziario, *totalmente estromesso* dal meccanismo previsto al secondo comma dell'articolo 3; sicché, per quanto concerne la divisione dei poteri e le reciproche responsabilità, si è giunti a questo bel risultato: a) Il potere Giudiziario può determinare lo scioglimento di un partito politico sulla base del primo comma dell'articolo 3, ma sulla base del secondo comma dello stesso articolo (!) può essere totalmente estraniato dall'indagine, dagli accertamenti, dal giudizio relativo, persino in fase istruttoria. Ne risulta che, posta la eventuale contemporaneità di una denuncia alla Magistratura e di una autonoma deliberazione governativa, lo stesso movimento politico può essere sciolto dal Governo e dal Parlamento come fascista e assolto dalla Magistratura come non fascista e democratico.

b) Il potere esecutivo da un lato è semplice esecutore di una sentenza, dall'altro è giudice investito di poteri assoluti, da un lato è rispettoso delle prerogative della Magistratura, dall'altro le ignora e le calpesta.

c) Il potere Legislativo interviene su un atto del Governo quando l'atto stesso, trattandosi dello scioglimento di un partito politico, che naturalmente verrebbe deliberato e attuato nel momento al Governo più conveniente (per esempio, alla vigilia di una grande prova elettorale), avrebbe già conseguito il suo pieno effetto e avrebbe comunque impegnato al massimo e in solido la responsabilità governativa e della maggioranza parlamentare, determinando una situazione politica in cui l'alternativa si presenterebbe, ovviamente, nei seguenti termini: ratifica del decreto-legge oppure crisi governativa e addi-

rittura crisi nella maggioranza. Qual'è, in un sistema del genere, la garanzia? e quale il rispetto per le prerogative parlamentari nei confronti dell'Esecutivo?

Ciò premesso, vediamo di proporci le fondamentali domande di carattere giuridico-costituzionale che questa norma rende inevitabili:

A) *I poteri così attribuiti all'Esecutivo sono costituzionalmente legittimi? Sono giuridicamente ammissibili?* (Non ci chiediamo neppure, in questa sede, se siano politicamente leciti e opportuni; a tal punto è evidente il contrario!).

Trattandosi di una norma emersa all'improvviso durante la discussione in Senato, manca su di essa una qualsiasi giustificazione ufficiale di carattere costituzionale e giuridico. Anzi, nella relazione del Governo al disegno di legge vi è proprio l'argomento in contrario.

L'argomentazione governativa (*relazione al disegno di legge*) in favore della facoltà di *sospensione* non può essere invocata in questo caso, sia perché l'argomentazione stessa non stava in piedi (lo rilevò in Senato, con frasi roventi, il senatore comunista Spezzano), sia perché qui si tratta dello scioglimento, cioè della interpretazione e applicazione di una norma costituzionale: ed è evidentissimo che non può, nel nostro sistema costituzionale, essere il Governo l'interprete diretto e l'esecutore della Costituzione.

E allora? Fin qui i rappresentanti del Governo e della maggioranza hanno sostanzialmente eluso la questione di fondo. L'onorevole Scelba ha detto in Senato: « Il potere di sciogliere un'associazione vietata dalla legge — e insisto su l'espressione *vietata* — è riconosciuto pacificamente, direi, da tutti gli scrittori ». Dopo di che lo stesso onorevole Scelba si è però lasciato sfuggire: « Se dubbi possono sorgere, riguardano esclusivamente la determinazione di quando si ha la ricostituzione del partito fascista ». Ragionamento che, tradotto in termini più chiari, fila nel seguente modo:

a) La legge che vi propongo serve a configurare il reato di riorganizzazione del partito fascista; e il fatto stesso che io ve la propongo dimostra che la norma della XII disposizione transitoria non è un precetto di per sé sufficiente, ma una direttiva che presuppone l'interpretazione del legislatore e, come per ogni legge penale, la sentenza del Magistrato;

b) In ossequio a tutto ciò, mi riservo il diritto di interpretare a mio modo e libito

DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

l'interpretazione del legislatore, di fare a meno della sentenza del Magistrato e di ridurre ad atto amministrativo quello che io stesso ho riconosciuto essere un atto prima legislativo e poi giudiziario.

A parte ciò, e basterebbe! è evidente che quando il Ministro dell'interno parla di associazioni « vietate » si riferisce ad associazioni che si trovino nel caso di una associazione incriminata, ai sensi di questa legge, per neofascismo e già *riconosciuta colpevole per sentenza*. In tal caso, è il primo comma dell'articolo 3 che entra in funzione, ed è giusto definire « vietata » l'associazione di cui trattasi. Ma fino a quando non vi sia sentenza, chi stabilisce il divieto? chi stabilisce la reità, ai sensi di legge, e d'una legge penale come questa, dei cittadini che hanno promosso l'associazione o la dirigono? Il Governo? Ma allora il Governo fa il giudice; e la violazione d'ogni principio costituzionale, di tutto intero l'assetto democratico, è evidentissima.

Non ci è sembrato molto più convincente il relatore di maggioranza onorevole Paolo Rossi in Commissione interni, quando ha dichiarato che il secondo comma dell'articolo 3, in fin dei conti, è un di più, è una graziosa concessione, in quanto basterebbe la XII norma transitoria, primo comma, ad autorizzare il Governo, senza neppure il bisogno di scomodare il Parlamento con la ratifica del decreto-legge, allo scioglimento di un partito politico accusato di essere fascista. Non ci sembra che occorran molte parole per demolire una simile tesi, su cui vogliamo sperare non si insista. È infatti chiaro che se tale tesi fosse esatta, non il secondo comma dell'articolo 3 sarebbe inutile, ma inutile sarebbe l'intera legge e la XII disposizione transitoria non avrebbe bisogno di leggi interpretative e alternative, ma soltanto dell'acuto discernimento d'un Governo pronto a cogliere in fallo, *a proprio esclusivo arbitrio e giudizio*, i partiti incriminabili per presunto fascismo. Dopo di che, nello spazio di un mese il Governo, se naturalmente riuscisse nell'intento, resterebbe solo in mezzo a un cimitero di partiti politici. Come ossequio alla libertà di associazione, non c'è male! Venendo a più serie argomentazioni — ma sono argomentazioni a nostro favore, anche se provengono da avversari politici — è necessario a questo punto ricordare e documentare che la questione dei poteri dell'esecutivo in materia di sospensione e di scioglimento di partiti politici incriminati di fascismo fu già affrontata dalla Costituente e fu risolta —

con il voto della attuale maggioranza, e dell'onorevole Scelba in persona — in senso contrario a quanto, sullo stesso argomento, la maggioranza e il Governo oggi sostengono. La tesi della maggioranza fu in Assemblea Costituente sostenuta dall'attuale Vicepresidente della Camera onorevole Giovanni Leone con argomentazioni assai importanti, che trascriviamo dal testo stenografico:

« *A nome del mio gruppo* dichiaro che, in primo luogo, voteremo contro questa proposta, per ragioni di delimitazione della sfera di competenza di questa legge, che ci pare sia sorta e debba rimanere in tale ambito, diretta soltanto a reprimere penalmente certe manifestazioni. Non ci dobbiamo, invece, occupare della disciplina amministrativa delle organizzazioni incriminate con la legge in corso di votazione, che sarà invece affidata alla legge di P. S. in corso di elaborazione, e che dovrà uniformarsi al sistema costituzionale che andiamo elaborando. Tale legge detterà anche le norme che disciplinano lo scioglimento di queste particolari organizzazioni che sono contrarie allo Stato democratico. Noi correremmo il rischio, inserendo in questa legge una norma del genere, di portare una frattura al complesso sistema legislativo che la legge di pubblica sicurezza (o altra più ampia legge) darà a tutta questa materia delle organizzazioni contrarie allo Stato democratico e repubblicano. In linea subordinata, riteniamo che sia da accettarsi la proposta Crispo, che cioè sia più conveniente affidare al Magistrato in sede di pronuncia della sentenza, e non all'organo del potere Esecutivo, un provvedimento che disciolga tali organizzazioni ».

Avendo l'onorevole Togliatti replicato che, trattandosi di un « reato di pericolo » e non di un « reato di danno », era giusto conferire al Ministro dell'Interno il potere di intervenire preventivamente, l'onorevole Giovanni Leone rimase fermo al suo punto di vista e replicò nei seguenti termini:

« *Reato di pericolo*, sì, onorevole Togliatti, *ma pericolo che sia giudizialmente accertato, che costituisca oggetto di un accertamento da parte dell'Autorità Giudiziaria*. Il reato di pericolo si distingue dal reato di danno, infatti, per quanto attiene ai motivi che legittimano una legge ed alla sua formulazione. Mentre, infatti, la legge di regola richiede, per la incriminazione delle azioni umane, che si verifichi la lesione di un bene o di un interesse giuridico, per alcune speciali attività, per non attendere la lesione di un bene o di un interesse giuridico che sarebbe premi-

nementemente pregiudizievole per la vita sociale, si ferma a punire quello che di regola costituirebbe soltanto il tentativo di reato: siamo alla presenza del cosiddetto reato di attentato. Ma, nell'una e nell'altra ipotesi (danno, lesione, pericolo, messa in pericolo), *occorre sempre un accertamento dell'Autorità Giudiziaria, che dica alla società se il danno e il pericolo si è realizzato*. Nel primo caso si è realizzata la lesione di un bene giuridico, nell'altro la messa in pericolo di un bene giuridico.

Io contesto al Ministro dell'Interno di poter preventivamente dare questo accertamento, sciogliendo una organizzazione, prima che il magistrato abbia detto in quale posizione questa organizzazione si trovi rispetto alla norma penale; con gravissimo danno per la organizzazione, ove il magistrato ritenga non sussistere le condizioni della legge penale.

Pensiamo, inoltre, che la denuncia può anche non partire dal Ministro dell'interno; anzi, di regola non parte dal Ministro dello Interno...

Ora, io faccio questa domanda: voi consentireste al Ministro dell'Interno di sciogliere queste organizzazioni prima che il magistrato abbia accertato la sussistenza delle condizioni rispondenti al fatto specifico? Se così fosse, noi vedremmo una discrepanza inammissibile e ingiustificata; perché, ove la denuncia non promanasse dal Ministro dell'Interno, ove la denuncia non passasse tramite il Ministro dell'Interno, questo non potrebbe sciogliere le dette organizzazioni. Se d'altra parte voi, per risolvere questa discrepanza, volete dare la possibilità al Ministro dell'Interno di sciogliere queste organizzazioni, anche quando la denuncia parte da un privato, voi mettereste in condizioni il Ministro dell'Interno di poter sciogliere preventivamente una organizzazione anche quando una denuncia sia manifestamente infondata. Quindi, soprattutto per quei limiti che la legge speciale assegna in questo campo, io insisto nell'affermare che il nostro gruppo voterà contro questo articolo, demandando ad altre norme di legge e in sede più opportuna la formulazione delle norme e disposizioni che concernono la possibilità di scioglimento di quelle organizzazioni che si mettono contro la vita, la libertà e lo sviluppo dello Stato repubblicano ».

Fin qui le chiarissime parole dell'onorevole Giovanni Leone, pronunciate a nome di tutto il gruppo democristiano. Dopo di che il Gruppo votò compatto nel senso dall'onorevole Leone indicato; e gli onorevoli De Gasperi e Scelba furono tra i votanti.

B) *Viene in tal guisa menomata l'indipendenza della Magistratura?*

La nostra risposta è tassativamente affermativa. Per tentare di rendere meno evidente la violazione costituzionale e l'affronto al potere giudiziario, si è, da parte degli esponenti della maggioranza, fatta volutamente confusione tra l'atto materiale dello scioglimento e l'accertamento giudiziario dei motivi che allo scioglimento possono condurre; in altri termini, si è confuso tra sentenza ed esecuzione della sentenza, tra Magistrato e carabiniere o poliziotto o carceriere. Che il compito, *emanata la sentenza da cui i motivi dello scioglimento risultino accertati*, di ordinare e controllare che la sentenza sia eseguita e che lo scioglimento abbia luogo, spetti all'Esecutivo anziché al Giudiziario, noi non mettiamo affatto in dubbio; ma è incredibile che possa attribuirsi, capovolgendo i termini della questione, all'Esecutivo il compito della indagine e dell'accertamento in materia penale. Si consideri poi l'altra ipotesi: quella di una decisione del Governo cui si affianchi una indagine giudiziaria, promossa, per avventura, dagli interessati medesimi. Potrebbe darsi il caso d'una sentenza assolutoria emessa dopo la condanna e l'esecuzione della medesima da parte del Governo e del Parlamento. Si vuol forse provocare, con una legge di tal genere, una radicale crisi della giustizia in Italia?

C) *Si può rompere il rapporto reato-scioglimento?*

Secondo il Ministro dell'interno, il rapporto reato-scioglimento non è un rapporto necessario. Esso — sostiene l'onorevole Scelba — è stato creato dalla legge 3 dicembre 1947, n. 1546, la quale ha sanzionato che solo l'autorità giudiziaria, e in seguito all'accertamento del reato di ricostituzione del partito fascista, può procedere allo scioglimento di un partito neofascista. Ma — continua il Ministro — tale rapporto non è inderogabile. Si può ipotizzare una legge che stabilisca le norme d'attuazione della XII Disposizione transitoria, comma primo, senza fissare sanzioni penali; anzi « escludendo che la ricostituzione del partito fascista costituisca reato ».

L'onorevole Scelba sostiene tale tesi, sia pure in via ipotetica, per dedurne che non essendo necessario il rapporto reato-scioglimento non è neppure necessario il rapporto sentenza-scioglimento; e che in sostanza lo scioglimento è un atto politico-amministrativo, che può essere concepito come funzione autonoma delle autorità di Governo.

Ancora una volta, siamo di fronte ad un voluto equivoco. Sostenere che potrebbe emanarsi una norma di legge vietante la ricostituzione del partito fascista, ma priva di sanzioni nei confronti dei contravventori è tale ingenuità giuridico-legislativa, che evidentemente l'onorevole Scelba non l'ha pronunciata sul serio, ma soltanto per confondere, celiando, i suoi interlocutori. Crollata tale paradossale premessa, crolla tutto il resto. Se, infatti, la ricostituzione di un partito vietato per Costituzione e per legge è un reato, la conseguenza logica e *inderogabile* è che l'intervento della Magistratura è necessario e che il rapporto reato-scioglimento non può essere spezzato se non dall'arbitrio. Per essere ancora più chiari e per togliere di mezzo ogni ulteriore possibilità di equivoco, diremo che può essere atto amministrativo autonomo lo scioglimento di una associazione in esecuzione di una sentenza che ne abbia accertato il carattere criminoso ai sensi di legge; e che pertanto il vero rapporto che non può essere infranto pena la violazione dell'intero nostro sistema giuridico-costituzionale è il rapporto *accertamento-scioglimento*, vale a dire *sentenza-esecuzione della sentenza*.

Al Senato, peraltro, si è andati al di là dello stesso paradosso del Ministro dell'interno; sostenendo addirittura (lo ha fatto il senatore Cosattini) che la decisione del Governo in materia di scioglimento di un partito può essere non solo indipendente ma anche contraria alla pronuncia del Magistrato. Vale la pena di riferire testualmente le parole del senatore Cosattini: « Mi permetto di sottolineare la convenienza di togliere qualsiasi nesso di dipendenza tra la decisione che sarà per prendere l'autorità giudiziaria e l'iniziativa del Governo, il quale può disporre lo scioglimento a prescindere da qualsiasi pronuncia del magistrato, e soltanto potrà giovare delle pronunce del magistrato come di una specie di documentazione (*sic!*) con cui dimostrare la violazione concreta della legge, legittimamente accertata. Ma, indipendentemente anche da una sentenza di condanna o di assoluzione, *rimane nella facoltà del Ministro dell'interno di poter prendere una decisione in argomento* ». Chi credesse ad una *boutade* del senatore Cosattini si disilluda; perché, interrogato in proposito, e con giusta ansietà, dal senatore Sanna Randaccio, il Ministro dell'interno non ha voluto smentire il senatore Cosattini ma si è rifugiato ancora una volta nell'equivoco tra accerta-

mento ed esecuzione della sentenza, richiamandosi all'articolo 210 del testo unico di pubblica sicurezza.

D) *Si può rompere il rapporto scioglimento-reato?*

Anche questa strana tesi è stata sostenuta in Senato. Si è affermato, cioè, che allo scioglimento deliberato dal Governo potrebbe non tener dietro alcuna denuncia penale. È da rilevare in primo luogo il modo equivoco con il quale tale tesi è stata avanzata. Si è cominciato col dire che non è obbligatorio denunciare tutti i partecipanti (relatore Donati: « Il Governo non sarà tenuto alla denuncia penale di tutti gli iscritti di tutte le organizzazioni periferiche »). Si è quindi detto che potrebbe non seguire alcuna denuncia (Ministro Scelba: « Né questo scioglimento comporterebbe necessariamente la condanna dei responsabili come tali, perché potrebbe anche non seguire la denuncia »). Infine, si è scesi fino a far balenare, con poco riguardo — ci si consenta l'amaro rilievo — per la serietà e la dignità del dibattito e dell'ambiente, la possibilità di una specie di mercanteggiamento o di gentile ricatto (relatore Donati: « Vorrei chiedere al senatore Franza *se proprio ci tenga molto* che al provvedimento di scioglimento debba sempre precedere o seguire la denuncia e la condanna penale dei singoli iscritti »).

A parte ogni altro rilievo, che significa questo ripetuto e ostentato « si potrebbe » riferito alla applicazione di una legge penale? Significa esattamente il contrario di quanto si vorrebbe far credere. Significa che, anche ad accettare una tesi così singolare, e cioè che la punizione di un reato accertato o comunque denunciato dalla massima autorità sia facoltativa, come è facoltà del Governo il non punire, così è facoltà del Governo il punire; come il Governo *potrebbe* non denunciare tutti gli iscritti, così il Governo *potrebbe* denunciare tutti gli iscritti. Il che è esattamente quanto stiamo sostenendo; e cioè che il rapporto scioglimento-reato esiste in pieno, con tutte le conseguenze.

Non solo però, si tratta di una facoltà: si tratta di un obbligo, si tratta di un vincolo automatico. Se entrasse in funzione il meccanismo di cui al secondo comma dell'articolo 3 della legge, l'inciso « sempre che ricorra taluna delle ipotesi previste nell'articolo 1 » farebbe entrare automaticamente in funzione l'articolo 1 (reato di riorganizzazione del partito fascista) e quindi l'articolo 2 (sanzioni penali per tale reato). Il Governo non può sciogliere con de-

creto-legge o in altro modo qualsiasi un partito politico reo di aver ricostituito il partito fascista, senza mettere contemporaneamente in moto la Magistratura, dando luogo a due procedimenti autonomi, concorrenti, contrastanti e provocando un conflitto tra Esecutivo e Giudiziario che non potrebbe non approfondirsi in una crisi di fondo dello Stato democratico.

E) *Quali garanzie vengono offerte al cittadino?*

La relazione governativa alla legge era tassativa al riguardo e chiariva che il problema delle garanzie esprimeva « una esigenza democratica ». Lo chiariva proprio nei confronti dell'articolo 5 del progetto governativo, cioè della facoltà di sospensione e non di scioglimento, precisando altresì che gli effetti della sospensione sarebbero venuti a cessare in caso di pronuncia assolutoria da parte del Magistrato. Poi, Governo e maggioranza si sono dimenticati di tutto questo, per giungere al compromesso di cui si è già parlato.

Il Ministro dell'interno, a proposito di garanzie, ha detto in Senato che gli abusi sono possibili ma correggibili, senza peraltro chiarire come potrebbero esser corretti dal cittadino; e ha soggiunto che comunque la garanzia è data dal controllo esercitato dalla stampa e dal Parlamento sugli atti del Governo. Il che, data la situazione della stampa politica in Italia e date le norme repressive che questa stessa legge contempla in materia di stampa, e dati infine i rapporti di forze nell'attuale Parlamento, rappresenta per il cittadino minacciato da leggi del genere una vera consolazione!

Inutile dire che dell'assenza della Corte costituzionale dal quadro degli istituti democratici indispensabili il Ministro dell'interno non si dà molto pensiero.

F) *Può il Parlamento sciogliere per legge un partito?*

La tesi secondo cui spetterebbe al Parlamento, per legge, la facoltà di sciogliere un partito politico, venne affacciata per la prima volta durante il corso delle polemiche di stampa che accompagnarono la presentazione in Senato del disegno di legge Scelba. Tale tesi era sostenuta allora specialmente dall'onorevole Saragat; ed ebbe infelice accoglienza da parte della stampa, dell'opinione pubblica e dello stesso partito di maggioranza, almeno nei suoi esponenti ufficiali. Appariva a tutti chiaro che vigendo il sistema proporzionale con liste di partito, ed essendo quindi la rappresentanza parlamentare una proiezio-

ne dei partiti politici esistenti nel Paese, dare al Parlamento la facoltà di deliberare in tale materia significa conferire ai partiti politici di maggioranza, oppure occasionalmente legati in una maggioranza comunque articolata, la possibilità di eliminare dalla lotta i partiti concorrenti. Contro tale elementare obiezione non esiste, ci pare, argomento o sofisma che tenga. E parve rendersene pienamente conto lo stesso onorevole Scelba, il quale in Senato ebbe a dire, combattendo contro la tesi dell'onorevole Terracini, che una innovazione del genere « finirebbe per sconvolgere il sistema dell'ordinamento giuridico italiano ».

Senonché, respinta la tesi Terracini in Senato, si è giunti ad un compromesso che di quella tesi è senz'altro peggiore e più aberrante. Accettando, infatti, la proposta di deliberare per legge, con la normale procedura legislativa, lo scioglimento di un partito, si darebbe il modo ai rappresentanti di quel partito, qualora siedano in Parlamento o qualora comunque siano in grado di far conoscere all'opinione pubblica il loro punto di vista, di sostenere le proprie tesi, di esibire le loro difese, di far valere i propri argomenti *prima che una deliberazione venga presa*. La tesi Terracini, in altri termini, fa parte di un sistema giuridico che noi respingiamo e che riteniamo in contrasto con la Costituzione e con le più elementari garanzie giuridiche e politiche a tutela della libertà di associazione; ma almeno fa parte di un sistema, ha una sua interna logica: non è il connubio mostruoso tra due tesi parimenti aberranti.

Non siamo riusciti a comprendere perché il senatore Terracini abbia ritenuto di potere in Senato accogliere la tesi della maggioranza, da lui stesso così valentemente combattuta fino a pochi minuti prima. In sede di Commissione interni alla Camera abbiamo ascoltato con interesse la seguente dichiarazione del deputato rappresentante del partito comunista italiano, il quale sull'articolo 3 ha detto (riferiamo sulla base di appunti presi con molto scrupolo di esattezza):

« Si tratta di una questione di fondo. In Senato questo problema non è stato dibattuto nella sua giusta misura. L'esperienza in Italia ha dimostrato che la Magistratura non è competente a sciogliere partiti politici. L'Esecutivo, d'altra parte, ha già anche troppi poteri. La Costituzione affida la funzione legislativa al Parlamento e basta. Non si può derogare. Facciamo quindi nostro il testo del primitivo emendamento Terracini in Senato (*eccolo*: « Lo scioglimento di un movimento o di un partito che siano considerati

alla stregua di una ricostituzione del partito fascista viene disposto con legge. Una Commissione formata pariteticamente da deputati e senatori viene nominata all'inizio di ogni legislatura per istruire le denunce che verranno presentate in materia e per presentare le proposte conseguenti al Parlamento ». La seconda parte dell'articolo 3, come è stata approvata in Senato, non può essere accolta per nessun motivo. Una norma simile può ritorcersi contro qualunque partito. Il Ministro dell'interno non può avere questi poteri: è un arbitrio, è una mostruosità. Votando l'articolo 3 avrete separato da voi una parte notevolissima di autentici democratici che non vi seguirebbero più. Se fascisti vi sono, siano colpiti, ma con una legge che garantisca anche i fascisti. Questo è un articolo di legge totalitario ».

Al che il relatore di maggioranza onorevole Paolo Rossi rispose, in Commissione, che tra il sistema proposto da Terracini e il sistema attuato nel secondo comma dell'articolo 3 esiste semplicemente una differenza « tecnica »: la differenza che passa tra una legge e un decreto-legge.

Tale dichiarazione del relatore di maggioranza ci ha vivamente sorpresi. Avevamo sempre saputo che la differenza tra decreto-legge e legge è esattamente la medesima che passa tra dittatura e democrazia. Oggi impariamo che si tratta d'un particolare *tecnico*.

G) È legittimo in tali casi il ricorso al decreto-legge ?

L'articolo 77, comma secondo, della Costituzione, deve essere considerato e interpretato nel quadro della Sezione di cui fa parte e degli articoli e commi che lo precedono. La Sezione si intitola « La formazione delle leggi »; l'articolo 76 dice: « L'esercizio della funzione legislativa non può essere delegato al Governo se non con determinazione di principi e criteri direttivi e soltanto per tempo limitato e per oggetti definiti »; il primo comma dell'articolo 77 dice: « Il Governo non può, senza delegazione delle Camere, emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria ». Dal raffronto tra i precedenti testi discendono le considerazioni che seguono:

1°) La facoltà conferita al Governo dal secondo comma dell'articolo 3 non costituisce una funzione legislativa, sia perché è funzione a carattere giudiziario (come risulta dal testo del primo comma e dall'inciso « qualora ricorra taluna delle ipotesi previste nell'articolo 1 »), sia perché manca dei requi-

siti di astrattezza, generalità e soprattutto di novità che le norme generali del diritto prevedono per ogni attività legislativa. Infatti, si tratta nella fattispecie della applicazione di un caso concreto, inquadrato in una situazione generale innovata con l'articolo 1 del disegno di legge.

Non costituendo una funzione legislativa, tale facoltà non può essere delegata al Governo dal Parlamento che è in materia incompetente.

Ma anche a prescindere da quanto sopra, la delega sarebbe comunque vietata ai sensi del primo comma dell'articolo 77 della Costituzione. Non è concepibile che attraverso una legge votata dal Parlamento si deleghi in permanenza il Governo ad emanare decreti-legge in una determinata materia, la quale per giunta è da considerare materia estranea alla sfera del potere di delegazione: potere che, secondo un autorevole parere espresso dall'onorevole Tosato, attuale Sottosegretario alla giustizia, deve coincidere con la sfera di competenza propria del potere legislativo. E la sfera di competenza del potere legislativo non può, ovviamente, andare oltre l'emanazione di norme giuridiche, di norme, cioè, che possiedano i requisiti di astrattezza, generalità e novità, come sopra si è detto.

2°) Il Ministro dell'interno, accettando la tesi della soluzione per decreto-legge, ha peraltro dichiarato in Senato di non accogliere il criterio secondo cui il contenuto del provvedimento, cioè lo scioglimento di un partito, sarebbe materia di legge; ma di continuare a sostenere che si tratta di un provvedimento amministrativo « il quale assume la forma del decreto-legge ».

Ci sembra evidente che simile tesi è insostenibile. Il decreto-legge che partorisce il provvedimento amministrativo è proprio l'orizzonte *desinit in piscem*; e in questo caso rappresenta una infelice trovata per continuare a sostenere una tesi insostenibile. Ma poiché si tratta della tesi del Ministro dell'interno, cioè del proponente della legge, bisogna tenerne conto; e allora:

o il Ministro ha ragione circa la premessa, circa il fatto cioè che la materia non può essere oggetto di una legge; e allora la materia non può essere oggetto, ai sensi dell'articolo 77 della Costituzione, di un decreto-legge;

o il Ministro ha torto circa la premessa, e allora questa è materia di legge, con tutte le conseguenze che ne derivano: prima fra le altre, l'impossibilità di attribuire al Governo una delega permanente e quindi l'incostituzionalità del secondo comma dell'articolo 3.

Se infatti la tesi del Ministro fosse valida, si giungerebbe all'assurdo di poter ritenere non vincolante per il Governo l'eventuale mancata ratifica da parte del Parlamento; e quindi di poter mantenere in vigore una decisione presa dal Governo anche contro il diverso avviso del Parlamento.

3º) Il decreto-legge è posto dalla Costituzione in alternativa con una legge: è una procedura accelerata nei confronti della procedura normale, rappresentata dall'*iter* legislativo. Non si può porre il decreto-legge in alternativa con una sentenza, cioè come procedura accelerata nei confronti di un giudizio del Magistrato. L'alternativa urgente nei confronti del normale giudizio del Magistrato è rappresentata dalla istruzione sommaria e dal giudizio direttissimo, già previsti nell'articolo 7 del presente disegno di legge. Non è concepibile, è veramente assurdo e aberrante, trarre pretesto da motivi di urgenza per mutare non già procedura ma l'intero sistema; e per deferire al potere discrezionale del Governo e quindi al giudizio del Parlamento un atto che nel comma precedente si è riconosciuto di pertinenza del Magistrato.

H) *Resterà in piedi anche la facoltà di sospensione?*

Il senatore Riccio, presentatore dell'emendamento da cui trasse vita il secondo comma dell'articolo 3, sostenne in Senato una strana tesi, secondo cui, siccome « il più contiene il meno » (*sic!*), la facoltà di sospensione già prevista dall'articolo 5 del testo governativo, articolo abbandonato dal Governo durante la discussione in Senato, rimarrebbe in piedi accanto alla facoltà di scioglimento.

Non varrebbe la pena di rilevare una affermazione così singolare, se essa non fosse stata ripresa dal Ministro dell'interno, il quale ha detto al riguardo: « Se viene riconosciuto al potere politico il diritto di intervenire in materia di scioglimento, viene di conseguenza a cadere il provvedimento di sospensione, essendo compreso nel potere più ampio di scioglimento quello meno ampio di sospensione ».

Non è molto chiara tale affermazione del Ministro. Noi comunque osserviamo che non si tratta di poteri quantitativamente diversi, ma *qualitativamente* difforni. Si tratta di due atti indipendenti l'uno dall'altro; e ci pare che in materia, l'unico rilievo obbiettivo da farsi è che il Governo, rinunciando a sostenere l'articolo 5 del progetto, ha rinunciato a sostenere la facoltà di sospensione comunque regolata ed esercitata, di un partito politico.

I) *È lecito instaurare un simile sistema senza che vi sia la Corte costituzionale?*

Il senatore Lucifero fece una giusta osservazione: « Il sistema giuridico italiano, costruito dalla Costituzione del 1948, prevede una serie di istituzioni giurisdizionali per la cognizione dei diversi problemi: la Magistratura ordinaria, il Consiglio di Stato in materia contenziosa, la Corte dei Conti in materia contabile, la Corte Costituzionale in materia politica ».

A quale tra queste istituzioni può ricorrere una associazione o una persona che la legge Scelba colpisca mediante il meccanismo del secondo comma dell'articolo 3? Praticamente, a nessuna; perché la Magistratura è scavalcata, il Consiglio di Stato verrebbe investito della faccenda se l'atto dello scioglimento fosse un provvedimento politico-amministrativo e invece viene escluso dalla procedura del decreto-legge, la Corte dei Conti non c'entra, la Corte Costituzionale, che potrebbe e dovrebbe sindacare la costituzionalità della legge Scelba oggi e del decreto-legge convertito in legge domani, non esiste e nessuno sa quando potrà cominciare ad esistere.

In simili condizioni il cittadino è privo di quelle garanzie fondamentali nel cui nome e nel cui quadro si giustifica l'intero sistema costituzionale.

10. — L'APOLOGIA DI FASCISMO.

L'articolo 4 del disegno di legge, che così si intitola, è costituzionalmente al di fuori delle norme di attuazione della XII disposizione transitoria e finale, comma primo; tanto è vero che l'articolo 4 si inizia con le parole « Chiunque, fuori del caso preveduto dall'articolo 1 », quando il caso preveduto dall'articolo 1 è proprio quello relativo all'attuazione della norma costituzionale. Il relatore di maggioranza onorevole Paolo Rossi ha sostenuto, in Commissione, che la dicotomia del disegno di legge è un assurdo e che le norme relative all'apologia e ai delitti fascisti individuali rientrano nel divieto generale sancito dalla norma costituzionale. A noi sembra che il legislatore abbia voluto proprio significare il contrario quando ha usato quell'inciso: « fuori del caso preveduto dall'articolo 1 ». Se, infatti, fossimo nel caso generale e nel quadro del divieto di ricostituzione del partito fascista, dovrebbe essere perseguita penalmente quella manifestazione apologetica che sia in relazione diretta con la ricostitu-

zione del partito fascista; mentre, secondo il testo votato dal Senato può incorrere nei reati e nelle pene previsti negli articoli 4 e 5 anche un cittadino che non faccia parte e non intenda far parte di alcun partito, o per avventura anche un cittadino che militi in partiti antifascisti.

Restando dunque aperto un problema di costituzionalità, cui a suo luogo abbiamo fatto cenno, è interessante l'aspetto giuridico della questione. Sotto tale profilo, può ritenersi che si tratti di far rientrare l'apologia di fascismo nel quadro delle norme relative all'apologia di reato: sebbene ci sia da innalzare qualche dubbio in proposito, visto che il reato perseguito dalla legge non è *il fascismo* ma la ricostituzione del partito fascista.

Diamo comunque per concesso che la materia di questo articolo sia giuridicamente accostabile alle analoghe norme relative a reati di apologia contenute nel codice penale. Il relatore di maggioranza, onorevole Rossi, ha sostenuto in commissione che la norma del Codice cui la disposizione dell'articolo 4 può essere accostata è quella dell'articolo 414: « Dei delitti contro l'ordine pubblico... Alla pena stabilita nel n. 1 soggiace anche chi pubblicamente fa l'apologia di uno o più delitti ». A noi non sembra, in verità, che tale tesi sia sostenibile; sia perché qui non si tratta di delitti contro l'ordine pubblico, ma di delitti contro la personalità dello Stato; sia perché nel progetto di nuovo Codice penale, già da noi citato, l'analogia materia è stata sistemata nell'articolo 274 del capo II; proprio tra i delitti contro la personalità dello Stato, mentre l'« apologia di delitto », di cui all'articolo 414 del Codice vigente, è stata considerata autonomamente, all'articolo 434 del progetto di nuovo Codice, fra i delitti contro l'ordine pubblico: riconoscendosi quindi la sostanziale differenza tra l'apologia a carattere politico e l'apologia di delitto. Ed è da rilevare che tra i membri della Commissione che ha compilato il progetto di nuovo Codice era l'onorevole Paolo Rossi.

A noi sembra, dunque, che la norma di cui all'articolo 4 possa essere meglio ravvicinata all'articolo 272 del Codice penale: « *Propaganda ed apologia sovversiva o antinazionale.* Chiunque nel territorio dello Stato fa propaganda per la instaurazione *violenta* della dittatura di una classe sociale sulle altre; o per la soppressione *violenta* di una classe sociale o comunque per il sovvertimento *violento* degli ordinamenti economici o sociali costituiti nello Stato, ovvero fa propaganda per la *distruzione* di ogni ordina-

mento politico e giuridico della società, è punito con la reclusione da uno a cinque anni. Alle stesse pene soggiace chi fa *apologia* dei fatti preveduti dalle disposizioni precedenti ».

Abbiamo citato il testo dell'articolo, perché si osservi con quanta insistenza l'estremo della *violenza* è sottolineato e ripetuto; e perché si osservi come siano precise le determinazioni dell'articolo del Codice, in confronto alle vaghe formule dell'articolo 4 del disegno di legge.

È altresì interessante rilevare che la disposizione dell'articolo 272 del Codice penale trova parziale riscontro nell'ultimo capoverso dell'articolo 4 della legge 25 novembre 1926, n. 2008, sulla difesa dello Stato, che stabiliva: « Alla stessa pena soggiace chi fa, in qualsiasi modo, propaganda della dottrina, dei programmi e dei metodi d'azione di tali associazioni o partiti (disciolti per ordine dell'Autorità) ». Il capoverso dell'articolo 2 del regio decreto 12 dicembre 1926, n. 2062, disponeva inoltre: « *Non è punibile* ai termini dell'articolo 4 della legge 25 novembre 1926, n. 2008, la propaganda delle dottrine, dei programmi e dei metodi d'azione che tradizionalmente siano stati ritenuti compatibili con la costituzione politica ed economica dello Stato italiano, quando anche professati o adottati da associazioni sciolte dalla pubblica Autorità ». Non sfuggirà ad alcuno il significato del fatto che nella legge eccezionale fascista indubbiamente più rigida in fatto di divieto di associazioni politiche e della relativa apologia, in quella che può essere definita la legge eccezionale fascista tipo, sia stato dichiarato non essere punibile l'apologia delle dottrine, dei programmi e di metodi d'azione entrati nella tradizione italiana, anche se professati da partiti sciolti dall'Autorità. La legge Scelba è più dura, quanto all'apologia e meno sensibile alle lezioni della storia. Non è un titolo d'onore, per un legislatore democratico.

Quanto alle precedenti norme in materia di apologia di fascismo emanate dal 1945 in poi, è da rilevare che l'articolo 4 del presente disegno di legge costituisce la prima norma a carattere *permanente* sull'argomento. Le disposizioni di cui al decreto 26 aprile 1945, n. 195, avevano durata di un anno, la legge 3 dicembre 1947, n. 1546, era valida per cinque anni. È questa la prima volta che il reato di apologia di fascismo viene introdotto come reato permanente nella legislazione italiana.

Quanto alla norma dell'articolo 4 in se stessa, è da notare quel che scrive il Manzini (vol. IV, pag. 306) a proposito del reato di

apologia in genere: « La nostra legge che, di regola, non punisce la connivenza, tanto meno può reprimere le mere opinioni, siano pure moralmente riprovevoli. È sempre necessaria, pertanto, per la punibilità dell'apologia, la potenzialità della istigazione indiretta ». A noi sembra che la dizione dell'articolo 4 innovi sulla interpretazione data dal Manzini al Codice penale; in quanto qui l'istigazione o la potenzialità della istigazione non sono affatto necessarie; e siamo proprio in presenza del delitto di mera opinione.

Che dire dal punto di vista della opportunità politica? Vale la pena di ripetere ancora una volta che le norme penali contro l'apologia di fascismo sono in Italia, il più valido incentivo alla apologia del fascismo? Vale la pena di ripetere che in questo modo i giovani non ameranno e non apprezzeranno mai la democrazia? Visto che si insiste nello errore e lo si aggrava, è inutile parlarne.

11. — LE DISPOSIZIONI SULLA STAMPA.

In materia di libertà di stampa, la Costituzione è esplicita. L'articolo 21, che di tale materia tratta, è tra i più minuziosi della Carta costituzionale; e contiene tutta una serie di precetti di per sé chiarissimi. L'articolo 8 del presente disegno di legge ripete parte dell'articolo 21 della Costituzione e apparentemente è perfettamente in regola con la Carta costituzionale; ma l'apparenza inganna; in realtà l'articolo viola proprio l'articolo 21 della Costituzione. Infatti il terzo comma dell'articolo 21 recita: « Si può procedere a sequestro soltanto per atto motivato dall'autorità giudiziaria nel caso di delitti, per i quali la legge sulla stampa espressamente lo autorizzi; o nel caso di violazione delle norme che la legge stessa prescrive per l'indicazione dei responsabili ». Il quarto comma comincia: « In tali casi... ». Ora, l'articolo 8 del presente disegno di legge riporta testualmente il quarto comma dell'articolo 21 della Costituzione, ma dimentica l'agganciamento con il terzo comma ove il richiamo alla « legge sulla stampa » è tassativo. In sostanza, mentre la Costituzione ammette il sequestro della stampa periodica solo nei casi previsti espressamente dalla legge sulla stampa, l'articolo 8 del disegno di legge in oggetto ammette il sequestro della stampa periodica indipendentemente dalla legge medesima. I precedenti costituzionali della questione chiariranno meglio il problema.

L'articolo 21 fu discusso dalla 1^a Sottocommissione della Costituente nel settembre 1946; e i Commissari furono concordi

nello stabilire che il sequestro potesse aver luogo solo per reati espressamente indicati nella legge sulla stampa. Una parte dei Commissari, anzi, tra cui l'onorevole Dossetti, volevano che per i reati politici il sequestro fosse comunque impossibile. Tale proposta poi non ebbe seguito. In seno alla stessa Sottocommissione, l'onorevole Cevolotto ebbe a chiarire che per il sequestro dei giornali « non è possibile riferirsi ai reati del Codice penale, perché in materia di stampa i reati li stabilisce la legge sulla stampa ».

Tale principio categorico fu riaffermato in Assemblea dall'allora ministro Grassi: « Si vuole, in altre parole, tener fermo il principio della libertà e stabilire che il sequestro non venga autorizzato se non per delitti stabiliti dalla legge sulla stampa » (seduta del 14 aprile 1947).

Ancora più chiaro è il commento alla Costituzione a cura dei funzionari della Camera, ove si legge: « Da sottolinearsi il significato assolutamente restrittivo delle parole *la legge sulla stampa*. Per altri diritti si è parlato di legge in genere. Pertanto solo la legge sulla stampa (*e nessun'altra legge, neppure il Codice penale*) potrà contenere l'elenco dei delitti e delle norme contro la stampa clandestina, ricorrendo i primi e essendo violate le seconde può procedersi al sequestro ». Quando, d'altronde, il testo costituzionale fa riferimento, all'articolo 21, alla *legge sulla stampa*, il rinvio non è generico e indeterminato, come si potrebbe credere, ma preciso e specifico; è un rinvio alla *legge sulla stampa* di cui parla la XVII disposizione transitoria e finale della Costituzione, stabilendo per l'appunto che entro il 31 gennaio 1948 la Costituente dovrà deliberare *sulla legge per la stampa*. Il che, infatti, avvenne: la vigente legge sulla stampa fu discussa e approvata dalla Costituente nel gennaio 1948; essa è l'unica norma, la precisa norma cui si riferisce l'articolo 21 della Costituzione.

Presentando alla Costituente il progetto di legge sulla stampa, in data 29 marzo 1947, il Governo così si esprimeva nella relazione ufficiale: « Per la delicata materia del sequestro il progetto ha dovuto uniformarsi rigorosamente all'articolo 16 (*divenuto poi l'articolo 21*) del progetto di Costituzione... Sono tassativamente indicate le violazioni della legge penale per le quali è consentito alla stessa Autorità giudiziaria di disporre, con decreto motivato, il sequestro preventivo ». Le violazioni alla legge penale che il progetto governativo prevedeva come mo-

DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

tivo di sequestro erano le seguenti: « Offesa all'onore e al prestigio di Capo di Stato estero, istigazione a delinquere, apologia di reato, pubblicazioni oscene, pubblicazioni contro la procreazione ». La Commissione relatrice della Costituente tolse dall'elenco l'apologia di reato.

Apprendosi la discussione in Assemblea, accadde che l'articolo 28 del progetto, relativo proprio al sequestro, determinò un lungo e vivace dibattito. Su un emendamento dell'onorevole Moro, che estendeva il sequestro ai giornali per apologia di reato, fu chiesto l'appello nominale. Risultò che l'Assemblea non era in numero legale. Il giorno successivo fu ripetuto l'appello, con identico risultato. Nella seduta seguente, fu accolta una proposta del Sottosegretario Andreotti, in seguito alla quale l'esame di quell'articolo fu rinviato al futuro Parlamento. Da rilevare il testo della dichiarazione di Andreotti: « Per eliminare da parte di chiunque il sospetto che il Governo voglia in qualche modo attentare o comprimere la libertà della stampa, io propongo all'Assemblea di non discutere in questa sede l'articolo sul sequestro, rimandandone l'esame, insieme agli ultimi argomenti che già sono stati stralciati, al futuro Parlamento, quando ridiscuterà l'intera disciplina della stampa ».

Fu dunque chiaro che la Costituente non deliberò in proposito e rinviò la materia, conformemente al tassativo precetto costituzionale, ad una revisione organica della disciplina della stampa; escludendo che si potessero apportare modifiche spicciolate in leggi o addirittura in singoli commi di leggi attinenti ad altre questioni. Presentando l'attuale articolo 8 nella relazione al disegno di legge n. 2549, il Governo non ha tentato di dissimulare che si trattava di modificare la legge sulla stampa; e infatti nel testo del progetto governativo l'articolo è intitolato: « Disposizioni aggiuntivo alla legge 8 febbraio 1948, n. 47 ». Lo stesso Ministro dell'interno ha dichiarato: « Siamo in materia di legge sulla stampa e abbiamo tenuto appunto a precisarlo... Non è detto che ogni volta che si intende modificare qualche disposizione della legge sulla stampa occorra presentare una legge specifica ». Non è detto? Invece, è proprio detto: nella Costituzione, all'articolo 21; come abbiamo fin qui dimostrato. Tanto è vero che i relatori di minoranza in Senato, e particolarmente il senatore Terracini, insistettero a lungo sulla incostituzionalità della norma.

Non meno grave è la violazione costituzionale per quanto attiene all'ultimo comma

dell'articolo in questione. La cessazione dell'efficacia della registrazione è una specie di sequestro preventivo continuato, che né la Costituzione né la legge sulla stampa autorizza. Si deve anzi ricordare che in sede di Costituente l'onorevole Andreotti presentò un emendamento all'articolo 21 della Costituzione (articolo 16 del progetto), il quale attecchiva alla materia e così suonava: « La legge punisce severamente i reati commessi mediante la stampa periodica. In caso di recidiva, può disporre anche la sospensione o la soppressione delle testate ». Ma l'emendamento fu ritirato dallo stesso onorevole Andreotti; e la norma di cui all'articolo 8, ultimo comma, non ha dunque alcuna validità dal punto di vista costituzionale.

12. -- LA COMPETENZA DEI PROCEDIMENTI.

L'articolo 7 del disegno di legge stabilisce che la cognizione dei delitti preveduti dalla legge stessa appartiene al Tribunale.

Tale norma suscita un profondo stupore, e si deve pensare che sia dovuta a distrazione del legislatore, dal momento che è recente, ed è stata quanto mai dibattuta, la legge sul riordinamento dei giudizi di Assise; legge che ha attribuito alla competenza della Corte d'Assise i delitti contro la personalità dello Stato, e pertanto — senza ombra di dubbio — i delitti preveduti dal disegno di legge in esame.

Tale criterio era espresso in modo inconfondibile nella relazione dell'allora Ministro Grassi al disegno di legge governativo: « Ho proceduto, in conseguenza, conformemente al parere della Commissione per la riforma del Codice di procedura penale, alla modificazione dell'articolo 25 del Codice di procedura penale, attribuendo alla competenza dei Tribunali d'Assise tutti i delitti contro la personalità dello Stato preveduti dal Codice penale, perché, dato il loro carattere prevalentemente politico, qualificano meglio il popolo a giudicarli ». Lo stesso criterio veniva specificato dal relatore di maggioranza in Senato, Umberto Merlin: « La determinazione qualitativa della competenza (delle Corti di assise) limitata ai delitti contro la personalità dello Stato ». E, infine, il criterio medesimo veniva approvato, stabilendosi nella legge di modificare l'articolo 29 del Codice di procedura penale in modo da affidare alla competenza della Corte di assise i delitti preveduti nel titolo I del libro II del Codice penale, e cioè per l'appunto i delitti contro la personalità dello Stato.

Sembra dunque inaudito che, approvandosi ora la prima legge penale politica di cui

si sia discusso dopo il riordinamento dei giudizi di Assise, si venga meno proprio in questa legge alle norme di carattere generale stabilite dal Parlamento in materia di competenza della Corte di Assise; e si tolga alla competenza dell'Assise la cognizione di quei reati circa la competenza dei quali maggioranza e minoranza furono pienamente concordi.

Se è stato un errore materiale, pensiamo che la Camera farebbe bene a correggerlo. Se è stata una voluta eccezione, chiediamo almeno che la stessa maggioranza che ha di recente votato una norma contraria ne spieghi i motivi.

CAPITOLO SESTO.

PROBLEMI POLITICI

1. — QUESTA LEGGE È INUTILE.

Questa legge è stata definita dai rappresentanti della maggioranza: « giusta, necessaria, urgente ». Noi la definiamo: « inutile, iniqua, nefasta ». E tenteremo di dimostrare che tali definizioni sono esatte non già dal nostro particolare punto di vista, il che è naturalmente ovvio, ma dal punto di vista del cittadino qualsiasi e dell'uomo politico responsabile, a qualunque gruppo appartenga.

Quali sono i fini che la maggioranza dichiara di voler conseguire attraverso questa legge? In primo luogo essa dice di volere:

A) *Bandire la violenza dalla lotta politica.*

Sotto questo aspetto l'inutilità della legge è un dato assolutamente obiettivo, per i seguenti motivi:

1°) perché la lotta contro la violenza è proprio il concetto informatore della precedente legge 3 dicembre 1947, della quale abbiamo già parlato; legge che viene integrata più che a sufficienza dalle norme, non abrogate, del Codice penale e del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza. In materia di Codice penale, e in particolare dei reati che vanno sotto il nome di delitti contro la personalità dello Stato, il Governo non può obiettare che tale parte del Codice è scaduta e non applicabile in quanto fascista; perché lo stesso Governo di tale parte si è servito quando ha creduto di doverlo fare per ragioni di opportunità politica (vedi denunce avanzate dal Ministro della difesa contro coloro che respingevano le cartoline rosa);

2°) perché, a prescindere dal nostro settore, che la presente legge dovrebbe prendere particolarmente di mira, come dallo

stesso Ministro è stato dichiarato, il Governo ha dimostrato di non avere la volontà o la capacità, o l'una e l'altra, di colpire effettivamente la violenza nella lotta politica. Ciò risulta da dichiarazioni autorevoli ed esplicite. Su *La Giustizia* del 22 settembre 1950 l'onorevole Saragat scriveva: « Esistono in talune regioni d'Italia situazioni di vero e proprio terrore che non possono essere ulteriormente tollerate ! » Noi non sappiamo se l'onorevole Saragat dicesse in quel momento il vero. Sta però di fatto che dopo il settembre 1950 nessun provvedimento speciale e nessuna proposta di legge sono stati presentati per reprimere le « situazioni di terrore » denunciate dall'onorevole Saragat; mentre nell'ottobre 1950 il Ministro dell'interno ha ritenuto di dover presentare la legge in esame. Lo stesso Ministro dell'interno ha dichiarato alla Camera il 28 ottobre 1950: « Io potrei qui documentare quante violenze si siano compiute contro gli agricoltori e contro i lavoratori non aderenti allo sciopero: le cascine incendiate, i terreni allagati, i cittadini colpiti a sangue ! L'azione spionistica nelle amministrazioni statali (da parte delle sinistre) a danno dello Stato e dei cittadini, e l'azione disgregatrice presso le forze armate dello Stato, è un fatto documentato e documentabilissimo... L'azione paramilitare del partito comunista: il segretario amministrativo della Federazione comunista della provincia (di x) è il capo delle formazioni paramilitari del partito comunista nella provincia ». Anche in questo caso, non sappiamo se il Ministro dell'interno abbia detto il vero. Se i suoi riferimenti, tanto gravi, erano inesatti, egli si esprimeva indubbiamente con leggerezza. Se erano veritieri, avrebbero dovuto dar luogo ad una immediata azione repressiva, cui le leggi vigenti, senza bisogno di alcuna norma eccezionale, impegnano tassativamente il Governo, e particolarmente il Ministro dell'interno.

È dunque per lo meno strano che nuove leggi per la repressione della violenza vengano presentate da un Governo che non vuole o non sa o non può applicare le leggi vigenti contro le violenze che lo stesso Governo vede, ammette e denuncia.

In secondo luogo la maggioranza dice di volere:

B) *Sbarrare il passo al ritorno del fascismo.*

A questo punto si rende necessaria una domanda: *cos'è il fascismo ai sensi di legge?* La domanda non è affatto oziosa o ridicola, come a taluno potrebbe sembrare a prima

DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

vista; tanto è vero che anche in Senato la questione è stata lungamente dibattuta, anche se non è stata risolta. Rispondere a domande di tal genere è estremamente difficile, da qualunque punto di vista la questione venga esaminata, per un motivo elementare: le idee, i principi politici, gli orientamenti dottrinari di un partito, di una associazione, di un gruppo qualsiasi di uomini, non possono essere costretti entro i rigidi binari della logica giuridica. Di guisa che, quando una definizione giuridica si rende indispensabile, si finisce per ricorrere ad una specie di surrogato della definizione vera e propria, vale a dire ad una *convenzione*, tacita o espressa, che per approssimazione esprima il concetto giuridico meno lontano dal principio o dalla idea cui si vuole fare riferimento. « Si stabilisce cioè un accordo, una specie di patto, in base al quale quel tale principio o quella tale idea *debbono* giuridicamente tradursi in un determinato modo. Se la convenzione così stabilita viene accettata dalla generalità, ciò significa che il concetto giuridico espresso dalla legge interpreta l'opinione corrente e riflette il clima e gli orientamenti del momento. Se invece la convenzione suscita controversie, e quanto più larghe ne suscita, la norma giuridica assume carattere eccezionale e si trasforma nella imposizione di un pensiero di maggioranza, vanamente mascherato sotto la specie di interpretazione giuridica obiettiva.

Passando dal generale al particolare, è inutile osservare che tra la nostra parte e la maggioranza da cui la legge in esame viene proposta e approvata una *convenzione*, nel senso di cui sopra, non è possibile. È invece importante rilevare che la convenzione non esiste neppure tra coloro che la legge presentano e approvano, che la controversia circa la definizione giuridica del fascismo è vivacissima in seno ai partiti che si dicono favorevoli alla legge Scelba. Per convincersene basta leggere i resoconti stenografici della discussione svoltasi in Senato intorno alla legge: discussione in cui furono tanti, e così gravi, i motivi di dubbio, di perplessità, di contrasto, di opposizione, che non senza meraviglia si rileva come la conclusione del dibattito sia stata difforme dalle premesse.

La dimostrazione di quanto precede è anche troppo facile. Quasi tutti gli oratori avvicendatisi in Senato hanno rilevato la impossibilità o la difficoltà di definire giuridicamente il fascismo. Più ottimista di tutti si è mostrato il Ministro dell'interno; sebbene talune sue affermazioni possano dar

luogo a singolari interpretazioni. Egli, per esempio, ha dichiarato: « È davvero impossibile, signori, per un magistrato, dire che cosa sia stato il fascismo *nella forma peggiore che noi intendiamo combattere?* ». Secondo l'onorevole Scelba, dunque, esiste una forma peggiore, e pertanto anche una forma non peggiore, del fascismo. Quali sono i confini tra le due forme? Chi li indicherà, se la legge non li segna e se neppure lo stesso Ministro si è curato di precisarli? E se, a detta dello stesso onorevole Scelba, che con il fascismo non è certamente tenero, esiste un fascismo non peggiore, e pertanto un fascismo che il Governo non intende combattere, come si potrà negare al cittadino qualsiasi o al partito politico qualsiasi la facoltà di dichiarare che anche il fascismo di cui lo si incrimina è un fascismo non peggiore e quindi non punibile ai sensi di legge?

Meno ottimista del Ministro dell'interno è stato, per esempio, il senatore comunista Spezzano, il quale ha dichiarato: « Devo dire una cosa molto grave, e la dico, anche se sono addolorato nel dover fare questa constatazione: nel settarismo, nella scissione e nell'odio, la vostra politica (*cioè la politica del Governo*) non ha nulla da invidiare a quella del passato e se si stabilisse un confronto non so, onorevole Scelba, chi ne uscirebbe vincitore ». Secondo il senatore Spezzano, la politica dell'attuale Governo rappresenta dunque un fascismo *più peggiore*, se così si può dire, del *peggiore fascismo* contro il quale il Governo dice di voler combattere. Non diversamente si è espresso l'onorevole Togliatti, il quale sull'*Unità* del 12 marzo 1952 ha scritto: « Oggi ci minaccia una tirannide di tipo diverso (da quello fascista), ma il problema sostanziale si pone negli stessi termini ». Più preciso è stato l'onorevole Basso, il quale ha dichiarato alla Camera (resoconti parlamentari pagine 23193, 23194): « L'onorevole Scelba, che parla sempre di democrazia, non può certamente ignorare che questo è oggi, in tutti i Paesi, anche per quelli capitalistici, il problema centrale della democrazia moderna, cioè il problema della partecipazione delle masse alla vita dello Stato. Ogni politica che tenda ad allontanarle e ad escluderle da questa partecipazione è una politica antidemocratica, è — nel vero senso della parola — una politica sostanzialmente fascista ».

Non c'è bisogno di documentare che ad affermazioni di tal genere gli esponenti del partito di maggioranza rispondono con affermazioni eguali e contrarie: « gli estremi

si toccano, al totalitarismo di destra si contrappone un totalitarismo di sinistra, comunismo e fascismo sono sostanzialmente sullo stesso piano, vi è collusione tra comunisti e fascisti» e così via.

In tanta confusione di lingue, è possibile uscire dalla polemica per raggiungere quel minimo comun denominatore, quella convenzione giuridica di cui si parlava in principio? L'Assemblea Costituente vi era riuscita, riprendendo l'unico minimo comune denominatore internazionalmente accettato e sancito, in fatto di definizione giuridica del fascismo. La Costituente, infatti, si riferisce alla formula contenuta nell'articolo 17 del Trattato di pace:

«L'Italia, la quale, in conformità dell'articolo 30 della Convenzione di armistizio, ha preso misure per sciogliere le organizzazioni fasciste in Italia, non permetterà, in territorio italiano, la rinascita di simili organizzazioni, siano esse politiche, militari o militarizzate, che abbiano per oggetto di privare il popolo dei suoi diritti democratici».

Su una tale definizione si può naturalmente discutere e dissentire; ma essa rappresentava comunque un punto fermo, al quale si riferisce la Costituente sia per redigere il primo comma della XII disposizione transitoria e finale, sia per formulare la legge 3 dicembre 1947, n. 1546, che di quella disposizione deve essere considerata l'interpretazione autentica.

La legge 3 dicembre 1947 non ha avuto fortuna. Essa è anzi la grande accusata del momento; e la maggioranza ha messo tale legge sul banco degli imputati, asserendo che essa è fallita, che si è dimostrata inefficace e inoperante, tanto da rendere indispensabile la promulgazione di una legge nuova e più valida. Tale impostazione del problema risulta in maniera esplicita sia dalla relazione governativa alla nuova legge contro il fascismo, sia dalle dichiarazioni fatte dal Ministro Scelba in Senato.

È d'altra parte opportuno rilevare che non tutti coloro i quali hanno finito per dare il loro voto, in Senato, alla nuova legge, si sono dimostrati convinti che la legge precedente fosse davvero insufficiente e inoperante. Il senatore democristiano Caristia ha detto: «Bastano le norme vigenti se opportunamente e saviamente applicate». Il senatore comunista Banfi ha detto: «Non credo che la legge del 1947 possedesse in sé, come legge, motivi insuperabili di inefficacia. Il dire che la ragione di tale inefficacia fosse nella eccessività della pena è, mi pare, uno spro-

posito riecheggiamento dell'ironia manzoniana a proposito delle grida contro i bravi».

Vogliamo comunque sorvolare sui dissensi, e ammettere che quanti sono favorevoli alla nuova legge si siano convinti della insufficienza della legge precedente. Il ministro dell'interno, in particolare, ha rilevato che dopo l'entrata in vigore della legge 3 dicembre 1947 i cosiddetti reati di apologia si sono moltiplicati, anziché diminuire, che le pene irrogate dalla Magistratura sono state più lievi di quanto egli credesse e sperasse, che le sentenze assolutorie sono state percentualmente numerose, e infine, che la fortuna politica dei movimenti cosiddetti neo-fascisti si è rapidamente e largamente accresciuta. Tali constatazioni lo hanno probabilmente indotto al consueto ragionamento associativo: *post hoc, ergo propter hoc*; ed è abbastanza naturale che egli abbia deciso di sostituire la legge 3 dicembre 1947 con altra legge che gli consenta di raggiungere lo scopo che egli e la maggioranza si propongono.

Può darsi che un tale processo psicologico sia in sé perfetto; ma ciò non significa che il suo risultato, vale a dire la presentazione di una legge come quella che stiamo esaminando, sia conforme agli sviluppi effettivi della situazione politica italiana, agli orientamenti attuali della maggioranza della opinione pubblica, agli interessi stessi della maggioranza parlamentare, la quale potrebbe per avventura scartare un male soltanto per gettarsi tra le braccia di un rimedio peggiore del male.

Anche da parte nostra, pur nello spirito della massima obiettività, si sono mosse e si muovono critiche di fondo alla legge 3 dicembre 1947; ma ci sembra trattarsi di critiche più serie e fondate.

Noi rileviamo che la legge 3 dicembre 1947 conteneva due elementi di valutazione del fascismo giuridicamente proibito tra sé contraddittori. L'articolo 1 della legge muoveva dalla *convenzione* di cui si è detto, cioè dalla equazione: *fascismo = soppressione o menomazione violenta delle libertà democratiche*. L'articolo 7, invece, muoveva — sia pure nei limiti dei reati individuali e senza colpire né individuare i partiti politici o comunque le collettività — proprio dalla tesi che tanto autorevolmente la Costituente aveva respinto, e cioè dalla tesi secondo cui sarebbe giuridicamente legittimo e possibile individuare e colpire il fascismo come ideologia, introducendo il reato d'opinione, comunemente configurato nella cosiddetta *apologia di fascismo*. Da tale contraddizione è derivato quello che la maggioranza chiama il fallimento della

DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

legge 3 dicembre 1947; fallimento che in realtà è stato solamente parziale.

L'articolo 1 di quella legge non è affatto fallito. Il Governo se ne è ripetutamente servito. Il Governo, sulla base dell'articolo 1, e attraverso la questura di Roma, ha denunciato due volte il M. S. I. È stata eseguita nel 1950 una prima istruttoria; nel 1951 ne è stata condotta una seconda; entrambe le denunce sono state archiviate dalla Magistratura, in quanto i fatti denunciati non sussistevano o non configuravano il reato previsto nell'articolo 1 della legge. Stando così le cose, è veramente sorprendente che il Ministro dell'interno se ne dolga. Come tutore della legge e dell'ordine pubblico, egli dovrebbe essere lieto nel prendere atto che la legge non è stata violata e che l'ordine pubblico non è minacciato. Perché il Governo non esibisce al Parlamento gli atti delle denunce avanzate e delle istruttorie concluse con un nulla di fatto contro il M. S. I.? Perché, anziché reclamare nuovi e più aspri provvedimenti, non si vuol prendere atto che il Governo ha dovuto riconoscere non sussistere affatto gli elementi di reato che tante volte all'opinione pubblica si è fatto credere sussistessero? E perché, si parla, da questo punto di vista, di fallimento della legge 3 dicembre 1947; dato che le ipotesi previste dall'articolo 1 non si sono verificate e che pertanto dal punto di vista preventivo la legge ha indubbiamente funzionato? Come mai la maggioranza e il potere esecutivo si dolgono, anziché compiacersene, di una assenza di reato? E come mai se ne dolgono e reclamano la possibilità di definire e individuare nuovi reati in un determinato settore, mentre d'altra parte non dimostrano in altri e più evidenti settori la volontà e la capacità non già di individuare ma di colpire e di reprimere i reati politici e non politici individuati e denunciati?

L'articolo 7 della legge 3 dicembre 1947 è invece senza dubbio fallito. Noi diciamo che non poteva, date le premesse, non fallire. Il Governo, invece, lo promuove sul campo in seguito al suo fallimento; e lo trasforma addirittura nell'elemento informatore e determinante della nuova legge, mentre l'altro elemento — la violenza — viene retrocesso ad aggravante del reato.

E allora è lecito chiedere alla maggioranza: questo mutamento di concetti informativi, questo mutamento di prospettive nella concezione della legislazione contro il fascismo, significa che la maggioranza è riuscita a mettersi d'accordo circa una nuova *convenzione*, circa un nuovo *minimo comune denominatore*,

vale a dire circa una nuova valutazione giuridica del fascismo da proibire per legge? Ci sembra, esaminando la nuova legge antifascista, che la risposta debba esser negativa; perché ascrivere in un articolo di legge che il *fascismo è l'esaltazione o la propaganda o la veste esterna del fascismo*, ovvero la negazione dell'*antifascismo* e di una non meglio specificata *democrazia*, significa riunire in un articolo di legge una serie di vane tautologie, significa mordersi ripetutamente la coda. Se dunque la famosa convenzione non è stata raggiunta entro la legge, bisogna pensare che essa sia stata raggiunta al di fuori della legge stessa, cioè al di fuori dei concetti giuridici. Infatti, è proprio così: il minimo comune denominatore intorno al quale la maggioranza si è trovata d'accordo per modificare sostanzialmente la legge 3 dicembre 1947 non è di natura giuridica e tanto meno costituzionale, ma di natura squisitamente politica. La maggioranza si è trovata d'accordo circa la opportunità o addirittura la necessità di impedire e di reprimere quella che in termini politici viene definita *la ripresa fascista*.

Mettiamoci dunque su questo terreno, senza inutili ipocrisie; ed esaminiamo se l'obiettivo politico che la maggioranza si propone sia effettivamente conseguibile attraverso la legge in esame.

Anche da questo punto di vista, e cercando di spogliarci di ogni nostra legittima prevenzione politica, noi crediamo di poter ribadire che la legge è assolutamente inutile; e tenteremo subito di dimostrarlo. Escluso, per i motivi che si sono detti, il pericolo della violenza, in che cosa consiste *la ripresa fascista* che la maggioranza dichiara di voler impedire e reprimere? Il Governo dice di voler impedire:

1°) *la minaccia alla democrazia che è insita nelle finalità di ogni movimento che si riallacci al passato fascista.*

E allora, delle due l'una:

o la minaccia, si concreta nell'estremo della violenza, messa in atto o annunciata, e allora siamo nell'ambito del caso già illustrato, e la legge 3 dicembre 1947, con l'ausilio del Codice penale, è più che sufficiente;

o la minaccia sta nelle finalità, cioè nelle intenzioni; e allora, per intendersi, occorre di bel nuovo stabilire *una convenzione*, questa volta intorno alla democrazia.

Tutti sanno che, in fatto di democrazia e di minaccia alla medesima, il processo alle intenzioni è aperto da un pezzo, e non sol-

tanto in Italia, e non certamente nei confronti esclusivi dei movimenti politici accusati di avere carattere fascista. Tutti sanno, anzi, che la polemica contro il fascismo in nome della democrazia è passata decisamente in seconda linea, nei confronti della polemica contro il comunismo in nome della democrazia, e della opposta polemica contro il capitalismo in nome della cosiddetta democrazia popolare o progressiva. Per passare dal generale al particolare, basta tener presente che il più autorevole interprete del pensiero del partito democristiano, l'onorevole Gonella, ha precisato recentemente che sono partiti non democratici il partito comunista italiano, il partito socialista italiano, il M. S. I. e i partiti che con il M. S. I. si apparentassero; di modo che è evidente che dal ruolo di primi attori il professore Gonella ci ha fatti decadere al ruolo di comprimari o di comparse; e che, secondo la maggioranza, il problema della difesa della democrazia contro ogni minaccia non si esaurisce nella lotta contro il nostro settore, ma ne comprende altri ancora più vasti.

Sappiamo d'altra parte di non dire nulla di nuovo — ma è tuttavia opportuno qualche riferimento esatto — documentando che anche dall'altra parte la polemica intorno alla difesa della democrazia non concerne il nostro settore che in via secondaria; mentre l'accusa di minacciare le istituzioni democratiche viene quotidianamente rivolta proprio contro quella maggioranza che della democrazia si dichiara interprete autorizzata.

L'*Avanti* del 23 marzo 1950 scriveva: « Come si può tollerare che si richiamino alla democrazia i sostenitori di un sistema che si trincerava dietro le leggi inique e le bombe atomiche? ». Lo stesso giornale aggiungeva in data 30 marzo 1950: « L'immunità degli agenti della Forza pubblica che fu giudicata di perfetta marca fascista al tempo di Mussolini, diventa costituzionale e democratica quando la propone Scelba ». Persino un giornale indipendente o almeno presunto tale, il *Momento Sera*, scriveva in data 12 aprile 1950: « Gli italiani cominciano a convincersi che la democrazia è una beffa, che quello che conta è come sempre la forza ». C'è di più: persino i partiti alleati del Governo hanno messo più volte in dubbio la democraticità della politica del partito di maggioranza. L'onorevole Codignola (citato dal *Popolo* in data 27 febbraio 1952) scrive: « La democrazia cristiana, che contiene in sé forze utili per la democrazia, è però, nella sua direttiva di fondo, tendenzialmente totalitaria ».

L'opinione, organo del partito liberale, scrive in data 8 ottobre 1950: « Il regime come è oggi non può sopravvivere in eterno, senza compromettere definitivamente l'avvenire della democrazia e del liberalismo ». E persino la *Voce Repubblicana*, in data 9 settembre 1949, messa in allarme per le voci relative alla legge elettorale regionale sostenuta dalla maggioranza, scriveva: « La democrazia si snatura e intristisce e declina verso l'avventura liberticida, allorché la maggioranza trascende, allorché vengono soffocate le minoranze ».

Il Governo dice ancora di volere impedire:

2°) *L'apologia del passato regime: il vilipendio del presente regime.*

Ancora una volta cercheremo, per esaminare obiettivamente il problema, di collocarci dal punto di vista della maggioranza. È un fatto riconosciuto da tutti che la polemica politica in Italia, entro e fuori il Parlamento, trascende troppo sovente in termini di denigrazione, calunnia e vilipendio delle persone, dei partiti, degli stessi istituti. Ma è proprio il caso di dire: chi è senza peccato scagli la prima pietra; e l'esemplificazione è veramente superflua. Può darsi che talune ricorrenti accuse lanciate dal nostro settore contro gli esponenti della maggioranza siano considerate particolarmente offensive; ma è un dato di fatto che nei confronti del nostro settore nessuna ingiuria è stata risparmiata, anche e talora soprattutto da parte degli esponenti più autorevoli e qualificati della maggioranza. Crediamo di non sbagliare affermando che il Governo e la maggioranza parlamentare sono i primi responsabili della correttezza della polemica politica in Italia; se essi trascendono; se un Ministro in carica definisce ripetutamente « relitti di cloaca » gli appartenenti e i dirigenti di un partito politico riconosciuto e presente in Parlamento, c'è veramente da disperare circa la possibilità di richiamare gli italiani ad una più equa valutazione e ad un più sereno linguaggio. Tanto più che l'altrui vilipendio, verbale e non soltanto verbale, non si ferma neppure dinanzi alle sepolture e alle memorie più sacre.

La maggioranza ci può rispondere: questa è la spada di Brenno. Di fronte ad un simile ragionamento, non resta che inchinarsi; ma Brenno, dopo aver fatto pesare la spada sulla bilancia e riscosso il riscatto, se ne andò. Qui il ragionamento è tra italiani, che convivono e debbono convivere anche in mezzo agli inevitabili contrasti politici. E allora è

DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

necessario che noi facciamo rilevare ai rappresentanti di tutti i partiti che pubblicamente si sono dichiarati favorevoli alla legge Scelba in nome delle impostazioni politiche di cui sopra, che impostazioni di tal genere sarebbero legittime, dall'una e dall'altra parte, se in Italia avesse avuto luogo una rivoluzione. Ma ciò non è: il cosiddetto fatto insurrezionale del 1945 non si è trasformato, secondo quanto affermano i suoi stessi protagonisti, in un rivoluzionario rinnovamento del Paese. Questa è una considerazione che a taluni può tornare gradita, ad altri acerba; ma che è assolutamente obiettiva. Un solo partito dopo il 25 aprile si collocò, nelle intenzioni, su un piano rivoluzionario: il partito d'azione, il quale dichiarava di voler tutto epurare per poter tutto rinnovare. Ma il partito d'azione è defunto. Noi non sappiamo, nè ci interessa indagare in questo momento, se esso sia morto per insufficienza dei suoi dirigenti o perché l'opinione pubblica italiana non tollerava impostazioni rivoluzionarie di quel genere. Ci limitiamo a prendere atto del suo definitivo decesso. I socialcomunisti postulano oggi necessità rivoluzionarie di rinnovamento che in quell'epoca, a quanto pare, non trovarono in loro interpreti sufficientemente decisi; tanto è vero che mentre Schiavetti epurava, Togliatti amnistiava. Ci sembra di poter osservare che i socialcomunisti sono molto più rivoluzionari quando sono lontani dal potere che quando vi stanno. Di modo che le loro odierne lamentele circa il mancato rinnovamento della struttura sociale, economica e politica della Nazione, pur rispondendo senza alcun dubbio ad uno stato di fatto, ci sembrano alquanto viziate di illegittimità. Comunque, quel che ci interessa nella presente occasione non è una ricerca di responsabilità; ma la documentazione che da ogni parte si riconosce non essersi in Italia realizzato un autentico rinnovamento sociale, economico e politico dopo il 1945. Ha detto in Senato l'onorevole Banfi: « Il fatto è che l'Italia, per colpa della classe dirigente e del Governo che la rappresenta, non ha realizzato nessuna delle maggiori riforme democratiche. Sono così venute a mancare le condizioni di fatto di un operante spirito democratico, quelle condizioni senza le quali la democrazia non è che una vana parola capace di tutti gli equivoci. Non avvertite anche voi, colleghi illustri, questa incertezza che serpeggia nel popolo italiano, questo malessere generale, sparso dappertutto, questo senso di sfiducia, di inquietudine, di turbamento, che nei giovani diviene o triste scetticismo o disperata

violenza? ». Se tutto ciò che l'onorevole Banfi sostiene è esatto, ne risulta evidente che alla legge in esame manca qualsiasi premessa e giustificazione non solo di carattere giuridico, ma anche di carattere morale e politico. Non è da una società che si trovi nelle condizioni descritte dal senatore Banfi che possono essere con tranquilla coscienza emanate norme repressive di tal genere, intese a duramente reprimere fenomeni politici che gli stessi promotori della legge giudicano dovuti ad un senso di disorientamento del quale essi finiscono per confessarsi responsabili.

Il discorso che allo stesso proposito possiamo rivolgere all'altra parte, cioè ai partiti politici che non si proponevano dopo il 25 aprile e non si propongono oggi di operare una rivoluzione, non è meno serio e grave. Il Governo e la maggioranza lanciano accuse contro la Magistratura, dichiarano o lasciano intendere che le precedenti norme antifasciste sono fallite per colpa della Magistratura e vogliono mettere i magistrati in condizione di dover agire inflessibilmente attraverso le nuove norme. Questi attacchi contro la Magistratura sono al tempo stesso ingenerosi e assurdi. Noi speriamo che l'autonomia della Magistratura divenga presto una effettiva realtà sul piano giuridico; ma è evidente che dal punto di vista politico e morale la Magistratura è un corpo vivo della Nazione, nel cui clima vive e dalle cui reazioni sentimentali e politiche non può non essere influenzata. Non esiste, per fortuna, nell'interno della Magistratura una disciplina di partito che obblighi i magistrati a pronunciarsi in modo diverso da quanto detta la loro coscienza. Il giudizio del magistrato non può naturalmente prescindere dallo spirito e dalla lettera della legge che egli deve applicare, ma non può nemmeno prescindere dalla mentalità corrente, dal clima e dalle condizioni dell'opinione pubblica. E non c'è bisogno di richiamarsi al solenne monito del Pontefice, che molto stranamente i rappresentanti della maggioranza cattolica tengono in non cale, secondo cui i magistrati cattolici debbono rifiutarsi di applicare leggi che vadano contro la loro coscienza e l'insegnamento di Cristo. Basta guardarsi intorno per rendersi conto che dal 1945, epoca dei Tribunali speciali e delle Corti d'assise straordinarie, ad oggi molte cose sono mutate. Non è più tempo di leggi speciali, non esistono più in Italia le condizioni politiche necessarie e sufficienti perché tali leggi possano vivere nella coscienza popolare; ed è molto strano che proprio noi dobbiamo richiamare i rappresentanti ufficiali dell'antifa-

scismo al ricordo di una elementare verità: e cioè che quando una legge non vive nella coscienza del popolo, essa ha breve vita anche nei Codici e nelle aule dei tribunali.

L'esattezza di quanto precede è d'altra parte confermata da taluni caratteristici atteggiamenti del partito di maggioranza, il quale da un lato si presenta con il volto con cui l'onorevole Scelba si è recentemente presentato al Senato, e cioè come il restauratore dei Comitati nazionali di liberazione e il paladino del più rigido antifascismo; ma dall'altro si presenta, talora persino attraverso dichiarazioni del Presidente del Consiglio, con atteggiamenti del tutto diversi, se non addirittura opposti; e pretende di farsi legittimo interprete di quel *fascismo non deteriore* del quale lo stesso onorevole Scelba ha generosamente ammesso l'esistenza, o almeno il continuatore di taluni aspetti delle precedenti esperienze politiche. Si veda per esempio quanto scriveva sul *Popolo*, in data 29 dicembre 1950 l'onorevole Andreotti, a proposito di una iniziativa intesa a riprendere quanto nello stesso campo era stato intrapreso durante il ventennio: « C'è un ulteriore motivo di soddisfazione, un motivo politico: l'aver costruito su una cosa iniziata nel passato, *l'aver preso tutto ciò che era bello e valido, senza alcuna prevenzione*. Questo sarà un vanto dell'epoca attuale per chiudere tutte quelle polemiche che formano una eredità del nostro carattere di italiani ». Si veda ancora quanto il Presidente del Consiglio ebbe a dichiarare il 6 giugno 1951 all'inizio di un suo comizio elettorale a Latina, ove l'onorevole De Gasperi si riconobbe e si vantò continuatore delle opere che vedeva dinanzi a sé e dello spirito che ne aveva determinata la nascita. Considerazioni dello stesso genere nascono nel nostro animo se volgiamo lo sguardo a quanto accade oltre i confini del nostro Paese, ove la polemica contro il fascismo, i suoi principi e le sue responsabilità va stranamente di pari passo con la ripresa officiosa o addirittura ufficiale di principi, di motivi, di *slogan* di propaganda che fino a ieri venivano considerati di esclusiva pertinenza fascista. Ecco una dichiarazione del democristiano Adenauer, Presidente del Consiglio della Germania occidentale, in data 17 maggio 1950: « I popoli dei paesi alleati occidentali considerano ancora la Germania di oggi responsabile dell'inizio della guerra. La Germania di oggi, tuttavia, non si rende responsabile... il *Deutschland über alles* è un canto che ci piace. E anche le parole sono belle. Se il popolo te-

desco dovrà essere una barriera contro l'Asia, esso si deve sentire una Nazione. La proibizione di un canto del genere creerebbe del malcontento ».

Per questi motivi anche questa legge fallirà allo scopo; per questi motivi la legge è inutile. Si può pensare che essa arrivi troppo presto o troppo tardi: ma è indubbio che essa giunge fuori tempo. È vano appellarsi alla magistratura. Essa continuerà a comportarsi come si è comportata finora; giustamente in Senato si è fatto cenno alla « silenziosa ribellione » del magistrato contro leggi sostanzialmente inapplicabili. E l'opinione pubblica reagirà, senza alcun dubbio, in senso contrario ad una legge di tal genere. Non siamo noi che lo prevediamo. Lo prevede lo stesso Ministro Scelba, il quale ha dichiarato in Senato di rendersi conto che questa legge provocherà un'ondata di odio contro il Governo.

Ma l'onorevole Scelba obietta: « Cosa si vuole allora? Forse la resa senza condizioni della democrazia al fascismo? ».

A parte il fatto che frasi di tal genere avranno un senso costituzionale, giuridico e politico concreto solamente quando si sarà raggiunta una valutazione univoca della democrazia e del fascismo; a noi sembra che l'onorevole Ministro drammatizzi eccessivamente e fuor di luogo. A noi sembra che l'apologia sia il frutto della legge contro l'apologia. A noi sembra che forme simili di repressione incancreniscono, se c'è, la piaga. Se la maggioranza desidera, per non essere, come dice il Presidente del Consiglio, « infastidita » da certe forme di propaganda, che taluni argomenti non possano essere trattati, si regoli come proponeva Saverio Bettinelli nel 1700, quando voleva chiudere le Accademie per 50 anni onde non sentire più parlare di Arcadia. Si compili e si distribuisca ai cittadini l'elenco dei vocaboli, dei concetti e degli argomenti proibiti. Non se ne possa parlare più, né in un senso né nell'altro. Ma è perfettamente inutile, ed anche poco intelligente, pretendere di inibire agli italiani di trattare determinati argomenti, che dopo tutto li interessano molto da vicino, in un modo, mentre degli stessi argomenti si continua a parlare ogni giorno nel modo opposto. Quando la legge cessa di essere eguale per tutti, e dal criterio obiettivo si passa alla valutazione soggettiva e alla caccia alle intenzioni, il diritto crolla e crolla purtroppo anche la possibilità di pacifica convivenza.

Lungi dunque dal chiedere a chicchessia « rese incondizionate » noi diciamo alla mag-

gioranza: reagite con estrema severità, in nome della legge vigente e se necessario con nuove leggi, contro qualunque tentativo di violenza extra costituzionale; quanto al resto rispondete alla propaganda con la propaganda e soprattutto, se ne siete capaci, con i fatti. Ma rendetevi conto una buona volta che fino a quando rimane in piedi almeno una parvenza di regime demoparlamentare, leggi repressive dell'altrui propaganda sono assolutamente inutili.

C'è un terzo scopo che la maggioranza indubbiamente si propone di conseguire attraverso questa legge, ed è forse lo scopo principale:

3^o) *consentire l'intervento diretto dell'Esecutivo contro il cosiddetto neofascismo.*

Sotto questo aspetto, abbiamo già esaminato la legge dal punto di vista giuridico. Qui ci preme rilevare che anche a tal fine la legge è inutile.

I partiti politici possono sciogliersi in due soli modi: per autoscioglimento (vedi il caso dell'*Uomo Qualunque*), per scioglimento da parte dell'opinione pubblica (vedi il caso del Partito d'azione). *Tertium non datur.* Per decreto-legge si può sciogliere una etichetta, non un partito; e questa, dopo tutto, è per l'appunto la lezione che gli antifascisti avrebbero dovuto tenere bene a mente, senza mettersi nella paradossale condizione di sentirselo oggi impartire.

Ecco perché molta parte della opinione pubblica è convinta che questa legge, anziché eliminare o diminuire le forze politiche che ne sono il bersaglio, le rafforzerà. Ecco perché un convincimento di tal genere serpeggia anche nel seno di quei partiti politici che sostengono la legge. Ecco perché, concludendo su questo argomento, ci sembra calzante l'analisi psicanalitica della legge Scelba tracciata in Senato dal senatore Banfi con le seguenti parole: « Così, volendo tradurre psicanaliticamente l'analisi di questa legge, si tratta di un complesso di paura antidemocratica da un lato, dall'altro di un complesso di debolezza antidemocratica e infine di un complesso di corruzione antidemocratica. Una cura energica ci vuole, signori del Governo ».

2. — QUESTA LEGGE È INIQUA.

I difensori ad oltranza, sul piano politico, della legge Scelba e della politica di cui la legge è il frutto e l'espressione, son soliti cavalcare su talune frasi sonanti, delle quali

la più frequente (in Senato ha riecheggiato spesso) è: « Negare la libertà a chi nega la libertà » (i comunisti, un po' meno aulicamente e più chiaramente usano dire: « Libertà a tutti, tranne che ai fascisti »). La frase è indubbiamente bella e in sulle prime può persino convincere qualcuno. Ma basta un attimo di riflessione per accorgersi che colui che nega la libertà a chi nega la libertà è anch'egli, per sua stessa dichiarazione, *un negatore della libertà*; un negatore, si badi bene, ai danni di se stesso, in quanto è costretto dalla logica fatale di simili impostazioni dialettiche a negare a se stesso la libertà di esser libero davvero nei propri giudizi e nelle proprie azioni, e ad entrare nel labirinto dei complessi di inferiorità, nei vicoli ciechi degli apriorismi politici, nel ginepraio di tutti i luoghi comuni che, forse ancor più degli odî e dei rancori, avvelenano la vita del nostro sventurato Paese. (Quanto alla formula comunista sopra citata, essa presenta un piccolo inconveniente interpretativo: per i comunisti sono fascisti tutti coloro che ... non sono comunisti o che temporaneamente non servono i comunisti in qualità di utili idioti).

Dialettica a parte, è possibile *moralizzare* una legge di questo genere, una legge eccezionale di tanta gravità, una legge che istituisce e codifica *in modo permanente* il reato d'opinione e di pensiero, una legge che divide gli italiani? Noi rispondiamo decisamente di no; noi rispondiamo che si tratta di una legge iniqua.

E non ci si ripeta, come tante volte si è fatto, che dal nostro pulpito non può venire una simile predica. In primo luogo, dal pulpito di un gruppo parlamentare, per quanto modesto, in regime di democrazia può e deve venire qualsiasi predica. Si vedrà poi, e lo vedranno in primo luogo i diretti interessati, come l'opinione pubblica accoglierà e appoggerà prediche di tal genere. Noi siamo lieti di constatare che le accoglienze dell'opinione pubblica alle nostre impostazioni, anche e soprattutto da questo punto di vista, sono estremamente incoraggianti: è quello l'unico Tribunale politico che un partito in regime di democrazia possa e debba riconoscere. In secondo luogo, i nostri avversari debbono pur dire se, da qualsiasi pulpito la predica venga, si tratti obbiettivamente di verità o di menzogna. Non si può opporre un fine di non ricevere alle tesi politiche di un partito solo perché si ritiene che quel partito abbia origini non ortodosse. Ed è inutile tentare di farlo: certe scomuniche, ancora una volta, solo l'opinione

pubblica può darle; e quando le dà sono definitive, i partiti che le subiscono scompaiono. Gli esempi, come tutti sanno, non mancano. Ma la parte politica in nome della quale abbiamo l'onore di esprimerci è per l'appunto, in questo dopoguerra, il più tipico esempio del contrario.

Sgomberato il campo dalla pregiudiziale politica, torniamo alla iniquità della legge. I nostri avversari ci rispondono, quando sono in vena di intelligenza, che può anche darsi che in se stessa la legge sia o appaia iniqua, che non hanno difficoltà ad ammettere che si tratti di una *dura lex*, ma che si è presentato in Italia uno stato di necessità politica, al quale bisogna porre riparo in tempo, se non si vuole che *le conquiste democratiche* vadano in frantumi, se in altri termini non si vuole nutrire un'altra volta fiducia alla maniera di *Facta*.

Al riguardo, e non solo per un inciso, ma anche per rendere omaggio alla serenità e al coraggio con cui in Senato e nella Commissione Interni della Camera i rappresentanti liberali si sono battuti contro questa legge e soprattutto contro lo spirito che la informa e la politica in cui si esprime, bisognerà dire una volta per tutte che il processo retroattivo ai liberali per i fatti del 1922 non si spiega davvero da parte di chi ebbe nel 1922 responsabilità eguali o talvolta maggiori. Qui è proprio il caso di dire: da quali pulpiti! Ed è il caso di dirlo perché si tratta di fatti documentati e documentabili, e non di processi alle intenzioni. Basterà ricordare che nel 1922, il partito popolare fu al Governo con Mussolini; e che successivamente il gruppo parlamentare popolare votò non solo la fiducia, ma l'esercizio dei pieni poteri, con dichiarazioni di voto che solleverebbero un certo rumore se fossero oggi rilette a Montecitorio; e che persino la famigeratissima legge elettorale Acerbo (non molto diversa dalla attuale legge elettorale amministrativa) ebbe il suffragio dei popolari di allora.

Chiusa la parentesi storica, torniamo alla emergenza politica. Il senatore Bo ha detto, e dopo di lui molti hanno ripetuto, che la democrazia non vuol fare la fine di Don Ferrante, morto di peste per non aver creduto alla peste. Felice immagine manzoniana. Ma non meno celebre è il manzoniano « dalli all'untore! », tanto per restare all'argomento della peste. Che vi sia molta peste antidemocratica in giro, è fuor di dubbio; ma che i portatori del morbo siano coloro che questa legge vorrebbe mettere al bando, e che questa legge rappresenti comunque una cura idonea a vincere il male, è

argomento di dubbi fierissimi e di serie perplessità anche in ambienti assolutamente insospettabili in fatto di fascismo e di democrazia.

Il senatore Bo ha detto, e dopo di lui molti hanno ripetuto, che le professioni di accettazione del metodo democratico e di ripudio della violenza e delle aspirazioni dittatoriali non contano. Ha parlato di « omaggio nominale e bugiardo » al metodo democratico. A noi sembra che giudizi di tale genere siano perlomeno avventati e non tengano conto di una situazione di fatto, che è quella che è, e che le battute polemiche più o meno felici non possono mutare. Il Presidente del Consiglio ha rilevato recentemente che la situazione odierna è ben diversa da quella del periodo 1919-22. Perfettamente vero. È internazionalmente diversa, è internamente diversa. È diversa perché il clima è un altro, perché un trentennio di esperienze, e quali esperienze! non si cancella, perché — come ha aggiunto con frase da romanzo il Presidente del Consiglio — « nessuno torna indietro ». In questa situazione di fatto, non è difficile, purché la polemica non renda miopi anche gli osservatori normalmente più acuti, analizzare con un minimo di obiettività le varie professioni di osservanza leale del metodo democratico. Si dice, rivolgendosi a coloro che la legge Scelba dovrebbe colpire: essi vogliono la dittatura! E si dimentica che la dittatura non è un sistema, ma un evento, alle cui origini sta un uomo. Nessun Diogene sarebbe capace di scovare oggi in Italia l'uomo-dittatore, dopo la recentissima esperienza mussoliniana, comunque la si giudichi, e soprattutto se la si giudica da un punto di vista positivo. Si dice ancora, rivolgendosi nella stessa direzione: dittatura o no, dittatore o no, voi volete il partito unico! Se voi foste al potere, stronchereste ogni opposizione! Gli interessati potrebbero facilmente replicare che non è un bell'esempio quello che i democratici danno, quando pretendono di stroncare l'opposizione oggi, perché l'opposizione non venga stroncata domani. Ma a parte ciò, e per dare la parola ai fatti: quando un gruppo, una associazione, un movimento, un partito politico, quando una parte — cospicua o meno — della collettività nazionale chiede soltanto di potersi esprimere, di poter parlare al popolo nelle piazze, di poter concorrere a parità di condizioni in libere contese elettorali, di potere, attraverso gli eventuali eletti, concorrere ad amministrare i comuni, le province, le regioni, lo Stato, che valore e che significato hanno i sospetti programmatici da parte dei concor-

DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

renti politici e soprattutto da parte di quei concorrenti che, detenendo il potere, sono maggiormente responsabili di fronte all'opinione pubblica?

Che la democrazia parlamentare sia un giuoco pericoloso, è risaputo. Anche la dittatura è un gioco pericoloso. Anche la cosiddetta democrazia progressiva è un giuoco pericoloso. Si tratta di sistemi diversi, ciascuno dei quali si difende in un sol modo: *realizzando-se stesso fino in fondo*. La dittatura crolla quando si lascia corrodere dalle istanze democratiche. La democrazia marcisce quando cede alle facili tentazioni dittatoriali. Ci rendiamo perfettamente conto che a prima vista una democrazia retta su leggi del tipo di questa, su leggi che consentono di spacciare con uno sbrigativo decreto un avversario politico fastidioso, possa apparire — come suol dirsi — «una democrazia protetta». Ma è proprio il contrario. Questa è una democrazia che non sa proteggersi più, neppure di fronte a sé stessa, e che non ha più il coraggio di essere se medesima, di realizzare se medesima.

Ma dal Manzoni i nostri avversari passano con disinvoltura ai sacri testi latini, e dicono: *Principiis obsta*; dicono che i sintomi di una rinascita del fascismo in senso totalitario sono talmente vasti, diffusi, allarmanti, che è venuto il momento di usare una cura energica. Oggi o mai più. I sintomi? Noi non negheremo l'evidenza. Non negheremo quel che tutti vedono contemplando una edicola di giornali in qualsiasi città o paese d'Italia: le immagini relative al ventennio fascista e ai suoi protagonisti campeggiano ovunque. Ci rendiamo conto che agli antifascisti di sempre un fenomeno simile dispiaccia, che li infastidisca, che li irriti, e anche che li allarmi sul piano spirituale e politico. Ma a parte il fatto che la Repubblica italiana non è — contrariamente a quanto ha ritenuto di poter dire il Ministro dell'interno — la Repubblica degli antifascisti, ma è puramente e semplicemente la Repubblica degli italiani, le immagini giornalistiche del ventennio in qual modo e in qual senso minacciano l'assetto democratico dello Stato? Il cittadino qualsiasi non lo capisce. Il cittadino qualsiasi non riesce a capire come mai e perché mai una fotografia sia più pericolosa di un deposito di armi o di un apparato militare clandestino o di uno stato maggiore sovversivo interno al servizio di una organizzazione sovversiva internazionale. Ma volendo ancora ammettere che quelle fotografie siano davvero pericolose,

ogni pericolo politico deve determinare un rimedio atto a sventarlo. E in questo caso il rimedio è veramente peggiore del male. Sono anni che esistono severissime norme sull'apologia di fascismo. Non è mancata la volontà di applicarle. Rendiamo giustizia al Governo. Il Governo ha fatto di tutto per applicarle; non ha avuto paura nemmeno del ridicolo; ha perseguito fino in tribunale dei ragazzi rei di attentare alla democrazia levando il braccio destro con la palma della mano aperta e distesa, nel momento stesso in cui centinaia di migliaia di braccia sinistre levate con la palma della mano chiusa e serrata simboleggiavano la difesa della democrazia. E che cosa ha ottenuto? Una recrudescenza del morbo. E ora cosa si propone di fare? Di dare all'ammalato in dosi maggiori quella stessa medicina da cui l'ammalato ha tratto un così bel costrutto.

Ma non si tratta soltanto dei giornali e delle fotografie e dei saluti romani — ribattono gli avversari. Ci sono i giovani dinamitardi, ci sono gli attentati, ci sono i manganelli. E noi rispondiamo: carta canta. Ci sono stati i processi, preceduti da indagini e da istruttorie quanto mai laboriose. Perché il Governo non pubblica quegli atti? Lo affermiamo senza timore di poter essere in alcun modo smentiti: *perché l'opinione pubblica si renderebbe conto che si è trattato di ridicole montature*. E poi, c'è un argomento che taglia la testa al toro: le leggi vigenti, in tema di organizzazioni militari e paramilitari, di attentati violenti all'ordine pubblico, di ricorso alla forza, di detenzione di armi e di esplosivi, sono severissime. È in piedi, oltre al resto, il non abrogato codice penale fascista. È in piedi il non abrogato testo unico delle leggi di pubblica sicurezza. Delle due l'una: o il Governo, che ha le leggi, non *pon mano ad elle*; e allora applichi quelle che ci sono, anziché coniarne delle nuove; o il Governo, per quanto riguarda il settore di cui ci stiamo occupando, non ha ragione di applicare le leggi vigenti, e allora non si crei fittiziamente, e per ragioni di speculazione politica di parte, una emergenza che non esiste.

« Questa legge — ha detto in Senato l'onorevole Scelba — non è dettata da bassi calcoli elettorali di partito; al contrario! ». Ma più di un senatore, anche tra quelli più avversi alla parte politica contro cui la legge è diretta, si è mostrato di diverso avviso. Il senatore Berlinguer ha detto:

« Diciamo apertamente: con questa legge si vuole minacciare di infliggere sanzioni al

neofascismo non già perché tale, ma in quanto possa persistere nella sua opposizione, anche parziale, al Governo ». E il senatore Banfi: « Oggi la democrazia cristiana è colpita dall'affermazione di forza neofascista che le ultime elezioni amministrative hanno rivelato. Essa teme in tale forza una concorrenza che sgretoli la sua ala destra... Di qui nasce la legge che noi ora discutiamo ». Ritorsioni polemiche? Non sappiamo; ma crediamo che giudizi di tal genere, così gravi e così frequenti, un loro peso lo abbiano e in qualche modo sottolineino, se non altro, uno stato d'animo: lo stato d'animo che l'evidente parzialità e iniquità della norma ha determinato persino in chi si è risolto ad approvarla.

3. — QUESTA LEGGE È NEFASTA.

Uno tra gli argomenti più banali dei nostri avversari è il seguente: « Se la ritenete inutile, la legge Scelba; se ritenete che, in definitiva, essa gioverà più alla vostra propaganda che all'altrui; e se, soprattutto ritenete di essere immeritevoli dell'accusa di aspiranti-dittatori, perché mai combattete con tanto accanimento questa norma? ». Semplice: la combattiamo perché nefasta; nefasta non a noi ma alla Nazione; nefasta, in modo determinante — e vorremmo essere cattivi profeti! — alla pacificazione nazionale.

Il Ministro dell'interno ha parlato a lungo, in Senato, e in maniera estremamente polemica, del problema della pacificazione. Gli rispondiamo qui, punto per punto, e riteniamo di dovergli rispondere per iscritto, sia pure brevemente, perché se c'è un problema a proposito del quale è necessario, per il bene di tutti, mettere i punti sugli i, questo è proprio il problema della pacificazione. L'onorevole Scelba ha detto: « Onorevoli senatori, il ricorso a nuove disposizioni legislative per combattere le manifestazioni neofasciste era imposto anche dal fallimento di una politica, la politica che aveva adottato la Repubblica italiana, la nuova democrazia italiana, la politica umana, larga, generosa, comprensiva verso gli uomini, la politica che aveva cercato almeno di spezzare « la spirale della vendetta ».

Rispondiamo: o ci si mette sul piano paternalistico della « generosità », o ci si mette sul piano della pacificazione nazionale. Sono due cose diverse e due diverse impostazioni. Il paternalismo, anche quando vuol mostrarsi generoso (e ci sarebbe tanto da discutere su certe « generosità »!), mantiene in piedi le differenze e le discriminazioni; la pacificazione

o significa uguaglianza piena e perfetta di diritti e di doveri, o non significa nulla. La politica paternalistica della « generosità » è fallita proprio perché non ha avuto il coraggio di giungere alla pacificazione e di accettarne la logica stringente. Bisognerebbe andare avanti; e l'onorevole Scelba sostiene invece di tornare indietro. Il che significa a nostro avviso, che egli vuole fallire due volte.

L'onorevole Scelba ha detto: « Non è possibile avviare una Nazione verso un avvenire più prospero senza la collaborazione di tutti i suoi figli, mantenendo sempre chiusa e ferma la divisione tra fascisti e antifascisti ».

Parole sante — diciamo noi — le metta in pratica.

L'onorevole Scelba ha detto: « Ma onorevoli senatori, quali sono le leggi eccezionali che sopravvivono ancora in Italia? ». Rispondiamo: a parte quelle che sopravvivono, in Italia ci sono le leggi eccezionali che nascono. La legge Scelba è una legge eccezionale: lo riconoscono anche i nostri avversari. La legge per la difesa civile è una legge eccezionale, anche se riguarda un settore diverso dal nostro. Quanto alle precedenti leggi penali antifasciste, esse sopravvivono tutte, dato che nessuna di loro è stata abrogata, ma taluna è stata semplicemente surrogata da provvedimenti di più recente emanazione. L'ultima in ordine di tempo, la legge 3 dicembre 1947, sta per essere surrogata da questa legge; con l'aggravante che mentre la legge 3 dicembre 1947 aveva validità temporanea, per cinque anni, il presente disegno di legge non reca alcun limite di tempo. Il famoso « Tempio tetrastilo » creato dal conte Sforza nel luglio 1944 per la repressione del fascismo è tuttora in piedi; tanto è vero che cittadini italiani vengono arrestati, e i giornali ne danno notizia, sulla base di quelle leggi penali retroattive, per fatti svoltisi dieci anni fa o addirittura trenta anni fa, in completo disprezzo dell'articolo 25 della Costituzione, che vieta e quindi virtualmente abroga ogni legge penale retroattiva.

L'onorevole Scelba ha detto: « Quanti sono i fascisti — ma che fascisti! — in carcere?... 442 persone ».

Rispondiamo: la cifra data dal Ministro dell'interno deve essere accolta con beneficio di inventario, perché è costume del Governo il tentare di far passare per detenuti comuni parecchi detenuti politici. Il comandante di un plotone militare d'esecuzione viene fatto passare per omicida comune, il sottufficiale di polizia annonaria per un comune rapinatore o grassatore o ricettatore, e così via.

DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

Ma anche a volere accettare la cifra data dall'onorevole Ministro, noi rileviamo che il problema non è dato dalla *quantità* dei detenuti politici in base a leggi retroattive, ma dal fatto che vi siano detenuti politici in base a leggi retroattive in un regime democratico. Il problema non muterebbe, e non sarebbe meno grave, se i detenuti fossero 42 e non 442.

Rispondiamo ancora che, se molti detenuti politici sono nel frattempo usciti per fine espiazione o per liberazione condizionale, e pochissimi per grazia, tutti — o quasi — avrebbero potuto uscire, se il Governo fosse stato sensibile alle richieste e invocazioni d'amnistia che da ogni parte, e dalle più autorevoli e qualificate e venerate personalità, sono state indirizzate al Governo stesso durante l'Anno Santo.

Rispondiamo infine che quell'inciso « ma che fascisti! » non è giustificato dalla situazione di fatto. Gli avvocati sanno bene, e lo sanno i molti deputati che esercitano la professione di avvocato, come sono andate le cose presso i Tribunali del popolo e le Corti d'assise straordinarie. Quasi sempre i più tartassati sono stati i meno colpevoli. Incartamenti processuali mostruosi si sono accumulati sulle spalle di malcapitati che avevano l'unica colpa di essere stati processati a X anziché a Y, e nel mese tale anziché nel tal altro. Falangi di testimoni d'occasione e di accatto hanno testimoniato cose che molti non osano più nemmeno ripetere a se stessi; e quando un avvocato di cuore tenta con serietà la revisione di uno di quei processi, i testimoni non si trovano più, chi fu eloquente come un fiume è muto come un pesce, chi si esibì si nasconde. Questa è la realtà e l'onorevole Ministro non può ignorarla. In galera ci sono i poveri stracci che a tempo debito ebbero sfortuna o che non si sono potuti pagare un avvocato di grido.

Il Ministro Scelba ha detto: « Vi lamentate, forse dell'applicazione dei sopraprofiti di regime? Ma invocare allo Stato ciò che è stato indebitamente lucrato approfittando di una particolare contingenza politica non è forse logico? Non si è forse violato un precetto morale: non rubare? Neppure il confessore vi può assolvere da questo reato, se non sia restituito allo Stato ciò che fu rubato ».

Rispondiamo: i profittatori attuali sono forse sicuri, invece, di essere assolti? Non violano anch'essi, forse, il settimo comandamento? E perché allora la norma sui profitti di regime è stata limitata a quel regime? Il Ministro Scelba vuole davvero moralizzare

la situazione? Si faccia promotore d'una proposta che estenda a questo regime la legge sui sopraprofiti. O almeno, quando un deputato democristiano propone la legge sulle incompatibilità parlamentari, che è appena un timido passo sulla via della moralizzazione, quel deputato non venga sconfessato e punito dalla direzione del suo gruppo parlamentare.

Noi, dunque, non ci lamentiamo affatto dell'applicazione dei sopraprofiti di regime, a parte l'inaudito congegno della norma, che non concede agli indiziati alcuna facoltà di prova. Chiediamo soltanto che i moralisti coniughino il verbo moralizzare anche al presente e al passato prossimo, e possibilmente al futuro. È troppo?

Il Ministro Scelba ha detto: « La legge sull'epurazione tutti sappiamo quale fine ha avuto ».

Rispondiamo: già; tutti sappiamo che è naufragata nel ridicolo. Ma sappiamo anche che le promesse elettorali lanciate dal Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio nel marzo del 1948, con una circolare che fu ritirata subito dopo, non sono state mantenute; e che l'epurazione, soppressa o quasi con la legge 7 febbraio 1948 negli Enti pubblici statali, resta in piedi in molti Enti pubblici parastatali, negli Enti locali e in tutti gli Enti non statali: salvo, naturalmente, le intese che caso per caso, con dispendio di denaro e di tempo, gli interessati per conto proprio riescono a raggiungere.

Il Ministro Scelba ha detto: « Limitazione del diritto di voto. Per cinque anni, ai responsabili del regime fascista è stato negato il diritto di voto e di eleggibilità. Onorevoli senatori, non si può considerare una sanzione che offende il senso della giustizia tale misura che quanto meno era cautelativa, perché non so quanti avrebbero potuto sopportare la presenza degli uomini, nell'immediato dopoguerra, che erano i responsabili diretti della sciagura del nostro Paese? ».

Rispondiamo: qui siamo alla legge del taglione, e ad un linguaggio che a tale legge si adegua. Siamo comunque al di fuori di ogni spirito e volontà e possibilità di pacificazione. La logica insegna che non si può al tempo stesso affermare e negare la stessa cosa.

Il Ministro Scelba ha ricordato i provvedimenti a favore dei combattenti di Spagna.

Rispondiamo: qui la pacificazione ha operato in senso opposto, accordando benefici a coloro che in Spagna lottarono dall'altra parte della barricata, contro i soldati italiani inquadriati in reparti italiani agli ordini

dell'unico Governo italiano allora esistente, e come tale legittimato dal riconoscimento di tutti i Governi democratici del mondo. Lasciamo dunque da parte il capitolo Spagna; e ciò sia detto davvero con spirito di pacificazione cristiana, dato che *i nostri* combattenti di Spagna lottarono — l'onorevole Scelba dovrebbe saperlo e ricordarlo — anche per difendere la cristianità minacciata.

Il Ministro Scelba ha detto: « Il Governo ha presentato una legge con cui si parifica il trattamento materiale di coloro che fecero parte della repubblica sociale italiana a quello di coloro che caddero per la Causa della libertà italiana ».

Rispondiamo: questa è autentica pacificazione; e la salutiamo con gioia. Purché, come è purtroppo già accaduto in Senato recentemente, le leggi del genere non vengano promesse; e poi insabbiate con l'approvazione di un ordine del giorno presentato da un alleato del Governo e dal Governo stesso accolto, in contrasto flagrante con tutte le belle promesse.

Il Ministro Scelba ha detto: « Non si chiede neppure la pacificazione, si chiede il capovolgimento dei concetti e dei criteri e delle valutazioni dei fatti ».

Rispondiamo: quei fatti sono molto vicini a tutti noi, ed è perfettamente naturale che siano oggetto di polemiche e di interpretazioni discordi. Lo storico non è ancor nato, per quei fatti. Ma le polemiche sulla interpretazione dei fatti non hanno nulla a che vedere con la pacificazione. La pacificazione è un problema di diritti e di doveri, non di valutazioni. Io posso valutarmi migliore di ogni altro cittadino, oppure esser considerato peggiore di tutti gli altri; e di qui può nascere la polemica. Ma l'essenziale è che io e i cittadini che di me si valutano migliori o peggiori, godiamo gli stessi diritti e compiamo gli stessi doveri. Non voglio imporre il mio metro valutativo; ma perché dovrei rinunciarvi per accettare l'altrui? Sono considerazioni veramente elementari.

D'altra parte, il rammarico per la mancata pacificazione e il convincimento che la legge Scelba sia nefasta, perché foriera di nuove discriminazioni e di nuovi rancori, non muovono soltanto dalle nostre file. Ecco quanto recentemente ha scritto al riguardo *Civiltà Cattolica*, la cui autorità nella specifica materia della pacificazione degli animi ci sembra indiscutibile:

« Deprecabili discriminazioni, poco avveduti provvedimenti ed errori politici alquanto vistosi hanno esacerbato gli animi, impedendo

quella larga e profonda riconciliazione tra quanti sono ansiosi delle fortune della Patria, minacciata dalla inondazione rossa. Tuttavia un maggior senso di responsabilità dovrebbe far comprendere come la politica, giacché si vogliono trasportare le elezioni amministrative su questo campo, diventi rovinosa quando non riesce a superare gli astii per adeguarsi alle situazioni concrete, sacrificando i risentimenti al bene comune ».

* * *

Tutti coloro che si sono occupati di questa legge hanno fatto riferimento al problema dei giovani, della educazione democratica dei giovani, degli orientamenti politici della gioventù in Italia: taluni per dichiarare che questa legge costituisce un buon sistema preventivo onde impedire che la gioventù abbandoni le vie della democrazia, altri per sostenere che leggi di tal genere sembrano fatte appositamente per allontanare i giovani dalla democrazia e per spronarli all'avventura politica o addirittura al sovversivismo. Durante le polemiche di stampa che hanno preceduto e accompagnato la presentazione della legge, e nella discussione svoltasi in Senato, molte lacrime, che a noi son parse di cocodrillo, sono state versate sul duro destino della gioventù italiana. Ma dalle lacrime alla comprensione *positiva* ci corre.

Noi non drammatizziamo. Il dramma non ci sembra esser tanto quello dei giovani che sono e si sentono tali, quanto quello dei vecchi che non vogliono riconoscere di esserlo. A noi pare che la gioventù italiana, in gran parte, si stia riprendendo assai prima e assai meglio di quanto si sarebbe potuto sperare e pensare. Quanto ai rapporti fra giovani e democrazia, non possiamo far altro che riferire il pensiero di un parlamentare che non è certo sospetto di tenerezza nei nostri confronti. Il senatore Scoccimarro ha recentemente detto a Bari: « Perché i giovani hanno abbandonato il campo della democrazia? Perché la democrazia li ha respinti e umiliati. La democrazia conservatrice instaurata in Italia dopo il 1947 non ha offerto e non offre nulla alle aspirazioni di rinnovamento dei giovani ». Quando un campione della neo-democrazia si esprime con tanta sincerità, noi non possiamo che sottoscrivere.

In altri termini, il problema non consiste nell'attrarre i giovani alla democrazia, ma nel dare alla democrazia un contenuto tale da far sì che i giovani, e non soltanto i giovani, non vedano più in essa un apparato pro-

pagandistico e una sovrastruttura posticcia, ma un patrimonio popolare e nazionale indiscindibile dalle fortune della Nazione. A tal fine, non v'è alcun dubbio che strumenti legislativi del tipo della legge Scelba, da qualsiasi parte considerati, sono — è il meno che si possa dire — controproducenti. Come volete che i giovani, e non soltanto i giovani, credano in una democrazia che discrimina i cittadini secondo il pensiero politico e considera reato un saluto romano? Legge nefasta, dunque, alla pacificazione: moralmente nefasta. Legge nefasta alla democrazia: politicamente nefasta. Legge nefasta ai suoi stessi promotori e fautori: la legge più controproducente, a tutti i fini, che sia stata finora presentata al Parlamento italiano.

4. — LA LEGGE SCELBA E I PARTITI POLITICI.

Sul piano politico, la legge è nefasta e insidiosa anche perché, sia come precedente, sia per le sue stesse norme, essa non è diretta soltanto contro il M. S. I. o in genere contro i movimenti e le associazioni che attualmente vengono accusati come neofascisti; ma può colpire chiunque sia politicamente invisibile alla maggioranza che detiene il potere.

A) Come precedente.

Non appena la legge fu annunciata, l'opinione pubblica si rese conto che essa costituiva un pericoloso precedente. A testimonianza di ciò riportiamo un giudizio autorevole e caratteristico, anche se espresso in forma paradossale. L'onorevole Corbino, in data 11 novembre 1950, dichiarava (vedi il *Tempo*): « Il Governo potrebbe domani accusare il partito liberale di ateismo o di attività massoniche e anticlericali, e decretarne lo scioglimento ». Anche durante la discussione in Senato, e particolarmente dai senatori Lucifero e Fazio, è stato rilevato che la legge può costituire un precedente di notevole gravità.

Allo stesso riguardo, è più importante il rilievo che gli stessi rappresentanti della maggioranza e del Governo hanno francamente dichiarato doversi considerare questa legge come un precedente per altre leggi politiche repressive. Tutti ricordano l'episodio che si svolse in Senato nel novembre 1950, quando l'onorevole Scelba chiese l'urgenza per questa legge e il Senato gliela negò, proprio perché ebbe dalle parole del Ministro la sensazione che si volesse aprire la strada ad una legislazione di regime. Malgrado ciò, l'argomento è stato ripreso nella recente discussione

dal senatore Bo e dallo stesso Ministro. Il senatore Bo ha detto: « Darò il voto a questo disegno di legge con animo pienamente tranquillo e consapevole; con lo stesso animo col quale domani voterei altre disposizioni che, in altra direzione, mirino a combattere diverse manifestazioni di un identico spirito totalitario ». Il Ministro Scelba, d'altra parte, ha presentato questa legge come una battaglia da combattere e da vincere non su un solo fronte, ma su tutto il fronte del totalitarismo.

Ancora più esplicita si mostra la stampa democristiana. L'autorevole periodico *Politica Popolare* (numero del 1 febbraio 1952) ha scritto quanto segue: « Resta da domandare se la legislazione repressiva delle attività antidemocratiche sia compiuta. A tal proposito non può essere ignorata la diversa e talvolta opposta valutazione che della legge in parola ha dato in questi giorni la stampa italiana. Certo è che i totalitarismi vanno tutti e decisamente combattuti sul piano di difesa della democrazia, non soltanto con semplici affermazioni, ma con strumenti di efficiente idoneità. I comunisti hanno votato al Senato la legge contro il neofascismo, nella speranza forse di aver conquistato una immunità in proprio favore: noi riteniamo invece che, se necessario, lo Stato democratico sarà pronto ad adottare tutte le misure di difesa occorrenti anche nei loro confronti ».

B) Con le sue stesse norme.

Cosa significa: *finalità antidemocratiche proprie del disciolto partito fascista*?

È una specificazione; ma non è una specificazione esclusiva. Perché si è usato « proprie » e non « esclusive »? È forse anche questo un processo alle intenzioni? Non è forse la fondamentale tesi politica della democrazia cristiana, che mille volte ci siamo sentiti ripetere, quella secondo cui le finalità antidemocratiche del fascismo sono proprie anche al comunismo? e, per quanto riguarda un altro settore non meno importante, non fu forse, nella legge 3 dicembre 1947, l'anticostituzionalismo fascista accoppiato a quello monarchico?

È non ha forse proprio in questi giorni il più autorevole interprete, anche sul piano dottrinario, del partito democristiano, l'onorevole professore Gonella, chiarito ogni dubbio al riguardo, precisando che sono *antidemocratici*, (e quindi *colpibili dalle misure della presente legge*), oltre al M. S. I., anche il

partito comunista italiano, il partito socialista italiano e i parenti del M. S. I. ?

Noi non stiamo tirando il campanello d'allarme per conto di nessuno. Ma invitiamo tutti gli uomini liberi e i rappresentanti di tutti i settori politici a considerare con responsabile attenzione le conseguenze di una legge di tal genere.

L'opinione pubblica si chiede, d'altra parte, se vi sia una relazione e quale relazione possa esservi tra il presente disegno di legge e la nuova legge « polivalente » per la difesa della democrazia, annunciata dal Presidente del Consiglio a Napoli.

L'opinione pubblica, in seguito a tale annuncio, ha in primo luogo rilevato che se il Presidente del Consiglio dichiara di voler emanare una legge « polivalente », egli stesso qualifica come « monovalente » e quindi come discriminatorio, come espressione d'una politica di parte, il disegno di legge Scelba.

Sembra inoltre perlomeno singolare il fatto che, come i giornali hanno annunciato, il Governo ritenga che l'approvazione della legge Scelba debba aver luogo indipendentemente dalla presentazione e dalla discussione della nuova legge. Tanto più che una nota ufficiosa, apparsa nei giornali romani il 29 aprile 1952, ha specificato che « il Governo è ormai deciso ad abbandonare il metodo delle leggi eccezionali, più dannose che utili ai fini della difesa della democrazia ». Se la presentazione di una legge « polivalente » vuole significare in realtà presentazione di una legge « onnivale », cioè pari doveri e pari diritti per tutti i cittadini italiani, indipendentemente dalle opinioni politiche, la legge Scelba, assieme a tutta la politica fallimentare da cui è stata parторita, non avrebbe più ragione di essere; e verrebbe finalmente messa in archivio una pratica politica che dagli archivi del Viminale, per il bene d'Italia, non avrebbe mai dovuto uscire.

5. — LA LEGGE SCELBA E IL MOVIMENTO SOCIALE ITALIANO.

Finora ci siamo occupati della legge cercando di collocarci dal punto di vista dei proponenti o comunque dal punto di vista del cittadino qualsiasi; ma è venuto il momento di parlarne anche in nome della parte politica che noi rappresentiamo, e cioè del M. S. I. Al Senato si sono fatte schermaglie più o meno eleganti, intorno alla diretta connessione tra la presentazione della legge e la polemica politica tra Governo e M. S. I.

Tali schermaglie sono evidentemente inutili, dal momento che autorevoli dichiarazioni di rappresentanti della maggioranza e dello stesso Ministro dell'interno, e tutto intero il contenuto del discorso del Ministro dell'interno in Senato, hanno dimostrato che il bersaglio principale o almeno il bersaglio immediato della legge è esattamente il M. S. I.

Basterà citare, per togliere ogni dubbio al riguardo e per non sentirci ripetere ancora una volta la spiritosa battuta: « Ma di che vi preoccupate, se questa legge non è diretta contro di voi? », l'inizio del discorso del Ministro Scelba in Senato:

« Il Governo presentò questa legge il 30 novembre 1950, dopo che nello stesso anno aveva emanato, con deliberazione del Consiglio dei Ministri, un divieto generale per i comizi del M.S.I. e aveva denunciato all'autorità giudiziaria questo movimento in base alla legge del 1947, vietandone il Congresso nazionale ».

E basterà altresì ricordare che il relatore di maggioranza in Commissione interni, onorevole Poletto, ha francamente dichiarato che, a suo parere, subito dopo l'entrata in vigore dalla legge il M.S.I. potrà essere sciolto.

Il senatore Terracini ha avuto la franchezza di riconoscere che la legge è diretta contro il M. S. I., con le seguenti parole: « Onorevole Franza, secondo il mio avviso ella ha perfettamente ragione. Sì, questa legge è stata presentata dal Ministro dell'interno, in accordo con l'intero Governo, pensando e mirando al M. S. I. ».

Il Ministro dell'interno ha tracciato in Senato la storia dei rapporti tra Governo e Movimento Sociale Italiano; e naturalmente lo ha fatto dal suo punto di vista. Riservandoci di ristabilire e di chiarire fino in fondo la verità in altra sede, ci limitiamo qui a sottolineare schematicamente taluni dati di fatto:

1°) Il M. S. I. è stato fondato, con regolare notifica al Ministero dell'interno, il 26 dicembre 1946, quando al potere era ancora la triarchia ciellenista. Il programma ufficiale del Movimento fu allora riassunto in un manifesto programmatico debitamente autorizzato e affisso in tutta Italia, il cui contenuto rispecchia tuttora in maniera sufficientemente precisa e organica i nostri postulati fondamentali.

2°) Il M. S. I. ha immediatamente preso parte alle competizioni democratiche che via via si sono presentate, a partire dalle elezioni amministrative di Roma dell'autunno 1947. I voti dei nostri consiglieri comunali parvero tanto democratici ai rappresentanti della maggioranza, che essi non sdegnarono di sollecitarli

onde dare a Roma un sindaco che non fosse comunista.

3º) Nella primavera 1948 il M. S. I. partecipò regolarmente alle elezioni politiche, lanciando un opuscolo programmatico nel quale le primitive formulazioni furono organicamente estese e completate. Anche questo programma ebbe diffusione nazionale e non diede luogo ad alcun addebito di carattere fascista o antidemocratico. Anche questo programma rispecchia l'attuale indirizzo del M. S. I.

4º) In Parlamento, nei Consigli regionali, provinciali e comunali i rappresentanti del M. S. I. hanno esercitato sul piano democratico, e in maniera altamente costruttiva, la loro legittima e doverosa attività, come rappresentanti della Nazione; è in nessun caso tale attività ha dato luogo a incidenti o a rilievi censurabili sulla base della legislazione antifascista.

5º) Il M. S. I. ha celebrato in ogni parte d'Italia migliaia e migliaia di comizi e di conferenze. La percentuale degli incidenti, delle denunce e dei rilievi è stata assolutamente irrilevante nei confronti della quantità del lavoro svolto, ed è stata comunque non superiore alla percentuale degli incidenti proporzionalmente determinati da comizi e manifestazioni degli altri partiti.

6º) Il M. S. I. ha in ogni parte d'Italia sedi provinciali e comunali, che nel complesso raggiungono il numero di circa quattromila. Anche in questo caso, e le autorità locali possono farne fede, il contributo dato dalla organizzazione del M. S. I. all'ordine pubblico è stato assolutamente positivo; e gli incidenti verificatisi assolutamente irrilevanti.

7º) Il M. S. I. ha liberamente tenuto due Congressi nazionali: a Napoli nel giugno 1948, a Roma nel giugno 1949. All'uno e all'altro era presente la stampa e un largo pubblico. In entrambi i casi le discussioni furono vivaci e spregiudicate; e si conclusero con la votazione di ordini del giorno e di mozioni pubblicamente diffusi, il cui contenuto non fu giudicato in contrasto con le leggi vigenti e non diede luogo a rilievi di sorta.

8. — IL M. S. I. HA SEMPRE DEPRECATO LA VIOLENZA; HA SEMPRE CHIESTO AL GOVERNO DI APPLICARE LE LEGGI VIGENTI, E DI APPLICARLE NEI CONFRONTI DI TUTTI I SETTORI DELLO SCHIERAMENTO POLITICO ITALIANO, ONDE REPRIMERE LA VIOLENZA

A tale riguardo deve essere tenuto particolarmente presente il discorso pronunciato alla Camera il 2 aprile 1950 dall'onorevole

Giovanni Roberti; discorso nel quale furono lungamente documentate le violenze subite dal M. S. I., furono indicati i responsabili delle violenze stesse, e si chiese che il Governo intervenisse per la tutela dell'ordine pubblico. Dalla imputazione di ricorrere alla violenza come metodo di lotta politica la Magistratura ha già assolto, in sede istruttoria, il M. S. I., in seguito a denuncia sporta contro il Movimento stesso, nei primi mesi del 1950, dalla Questura di Roma. Quella denuncia fu teatralmente annunciata in Parlamento dal Ministro dell'interno; ma lo stesso Ministro non ha ritenuto opportuno rendere note al Parlamento le conclusioni assolutorie alle quali la Magistratura pervenne. In questi cinque anni di dure battaglie politiche, non ci siamo mai stancati di denunciare l'altrui ricorso alla violenza e di proclamare la nostra decisione di non scendere sullo stesso terreno. Se episodi sporadici sono stati segnalati in tal senso a carico di nostri singoli associati, ciò rientra nell'inevitabile; ma è un dato di fatto che i nostri avversari hanno avuto in materia ben poco da dire; tanto è vero che in quattro anni solamente una decina di interrogazioni parlamentari sono state presentate per denunciare incidenti o presunti incidenti verificatisi in occasione di nostre manifestazioni.

In risposta, quali sono stati gli atti del Governo contro il M. S. I.? Li citiamo desumendoli dallo stesso discorso del Ministro dell'interno in Senato:

1º) divieto dei pubblici comizi;

2º) denuncia (*correggiamo: le denunce sono state due*) all'Autorità giudiziaria;

3º) divieto del Congresso di Bari;

4º) presentazione della legge in esame.

Quali sono stati i motivi addotti dal Ministro per giustificare tali provvedimenti? Citiamo dallo stesso discorso, e tra parentesi di ogni motivo contestiamo subito la fondatezza:

1º) « I continui attentati alle sedi di partiti politici, di Ambasciate e di Ministeri ». (Ci duole mettere in rilievo che l'onorevole Ministro ha dichiarato cosa non vera; ma ciò risulta in maniera incontestabile dagli atti parlamentari. Quando ebbero luogo gli attentati contro le sedi del Partito repubblicano italiano e del Partito socialista unitario in Roma, un comunicato A. N. S. A. ne attribuì subito la responsabilità al M. S. I. I deputati del M. S. I. presentarono una interrogazione urgente per conoscere chi avesse autorizzato l'A. N. S. A. a diramare una notizia calunniosa di tanta gravità. Il Governo rispose due mesi dopo, tramite il Sottosegre-

DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

tario onorevole Bubbio, e non potendo assolutamente insistere nella attribuzione della responsabilità degli attentati al M. S. I., si limitò a dichiarare che quella nota A. N. S. A. non aveva carattere né ufficiale né ufficioso. L'onorevole Roberti, replicando, ebbe parole estremamente severe contro la irresponsabilità del Governo che consentiva si lancia una accusa così grave da parte dell'agenzia ufficiale, e provvedeva alla smentita con due mesi di ritardo. Dopo ciò, non avremmo francamente mai potuto pensare che l'onorevole Ministro dell'interno riprendesse dopo oltre un anno la stessa calunnia, dimenticando che il suo stesso Ministero, per bocca del Sottosegretario, era già stato costretto a smentirla. Se poi ci si riferisce agli attentati dei quali, esclusi quelli contro le sedi del Partito repubblicano italiano e del Partito socialista unitario, si è occupata la Magistratura in un recente processo a Roma, l'onorevole Ministro dell'interno dovrebbe essere tenuto a conoscere gli atti del processo e il dispositivo della sentenza, da cui risulta esclusa tassativamente — malgrado i tentativi fatti dalla questura di Roma per insinuare il contrario — ogni diretta e indiretta responsabilità del M. S. I.).

2°) Le manifestazioni neofasciste, culminate nella « famosa » spedizione della Garbatella. (A seguito della « famosa » spedizione della Garbatella il Ministro dell'interno annunciò e lesse addirittura alla Camera una denuncia sporta contro il M. S. I. Leggiamo al riguardo nel testo stenografico quanto ebbe a riferire l'onorevole Roberti alla Camera nella seduta del 5 ottobre 1950: « Noi abbiamo atteso tranquilli e sereni la pronuncia del Magistrato, e la nostra attesa è stata premiata dalla sentenza testé depositata: il Magistrato ha ritenuto assolutamente insistenti tutte le affermazioni, che io oggi ho il diritto di chiamare caluniose, nei nostri confronti, e non ha neppure rubricato quei reati per i quali il M. S. I. è stato denunciato e per i quali è stato — solo partito in Italia — tenuto privo per sette mesi dell'esercizio dei propri diritti politici e delle proprie possibilità di manifestazione. Non le sembra inaudito tutto questo, onorevole Ministro? ». Ancor più inaudito ci sembra che l'onorevole Ministro, perdurando ancora oggi gli illegali divieti contro il M. S. I., non solo ignori la pronuncia della Magistratura, ma la calpesti, proclamando la reità di un imputato che è già stato riconosciuto innocente. Quanto poi alle « manifestazioni neofasciste » cui genericamente si è riferito l'onorevole Ministro,

delle due l'una: o costituivano reato, ed egli doveva sporgere denuncia simile a quella per i fatti della Garbatella; o non costituivano reato, e allora non possono essere invocate neppure in sede politica).

3°) Il sorgere di associazioni combattentistiche all'insegna della repubblica sociale italiana (qualsiasi associazione, per sorgere, deve depositare i propri statuti e comunicare agli organi di Governo, nelle forme debite, la propria esistenza e attività. Se si tratta di organizzazioni illecite, perché il Governo le ha consentite? E comunque, cosa hanno esse a che vedere con il M. S. I.?).

4°) I discorsi apologetici (qui, ancora una volta, delle due l'una: se vi è reato, il Governo promuova caso per caso la denuncia; se non vi è, rinunci a servirsi di argomenti che non hanno alcun fondamento).

5°) La stampa neofascista (il M. S. I. ha ripetutamente dichiarato — fin dall'ottobre 1949 in un discorso dell'autore di questa relazione alla Camera — di avere e riconoscere un solo giornale ufficiale e di non poter rispondere di altri. Comunque, è chiaro che vale per gli articoli di giornale quanto è stato detto circa la individuazione dei reati a proposito dei discorsi e delle pubbliche manifestazioni).

Quanto al divieto del Congresso di Bari, che al Ministro è stato rimproverato anche da oratori assolutamente insospettabili come l'onorevole Parri e l'onorevole Terracini, l'onorevole Scelba ha risposto testualmente che il Governo « era venuto nella convinzione che... quel Congresso avrebbe anche potuto sbocciare nella restaurazione ufficiale del partito fascista ». Ci sembra evidente trattarsi di una affermazione paradossale, che stona sulla bocca di un Ministro responsabile; ma d'altra parte ci sembra ancor più evidente che se i congressisti del M. S. I. avessero proclamato a Bari la restaurazione ufficiale del disciolto partito fascista, essi avrebbero automaticamente risolto il problema, risparmiando tanti fastidi all'onorevole Ministro dell'interno, che senza bisogno di leggi speciali avrebbe potuto dare immediata attuazione alla XII norma transitoria della Costituzione. Se il paradosso dell'onorevole Scelba avesse dunque avuto anche un minimo fondamento, ed egli ci avesse creduto, ciò avrebbe dovuto determinarlo non solo a consentire, ma addirittura ad imporre il Congresso.

Al riguardo, e a titolo di pura curiosità, rileviamo — dal *Popolo* del 21 giugno 1951 — una notizia divertente: il 28 giugno del 1925, in pieno regime, il governo fascista consentì

che si tenesse in Roma il V Congresso del partito popolare. Era segretario del partito popolare l'onorevole Alcide De Gasperi.

Perorando questa legge in Senato, il Ministro dell'interno — come abbiamo già detto — ha parlato lungamente della pacificazione. Siamo ormai abituati a sentir parlare della pacificazione nelle occasioni in cui contro la pacificazione si opera. Al riguardo ci limitiamo a osservare che la pacificazione ha un senso solo quando viene concepita *integralmente*. Essa non consiste in singoli e spiccioli provvedimenti, ma nella responsabile decisione di chiudere la fase polemica della vita nazionale, pur continuando, dai diversi punti di vista, nella critica serena e il più possibile costruttiva. Noi prendiamo atto che con questa legge il Governo proclama di voler continuare e incrudelire nella polemica, perpetuando il clima della guerra civile.

Sul piano più strettamente politico, ogni tentativo di pacificazione presuppone una responsabile chiarificazione di programmi e di posizioni. Poiché, come si è detto e dimostrato, il bersaglio immediato di questa legge è il M. S. I., riteniamo opportuno precisare, per la meditazione di quanti in Parlamento e fuori non obbediscono ciecamente agli ordini di gruppo parlamentare e di partito, quali sono le posizioni programmatiche e politiche sulle quali da tempo, e comunque molto prima che questa legge venisse presentata, il M. S. I. si è ufficialmente espresso (e teniamo a disposizione di chiunque la relativa documentazione):

1°) accettazione del metodo democratico e del principio della concorrenza fra i partiti;

2°) difesa della proporzionale pura per le competizioni elettorali sia politiche che amministrative;

3°) richiesta di sollecita e integrale attuazione delle maggiori garanzie costituzionali: Corte costituzionale e *referendum*;

4°) lealismo costituzionale, pur nella riconosciuta opportunità di larghe revisioni, sulla base dell'articolo 138; revisioni che chiediamo soprattutto per l'ordinamento regionale, per l'autorità da conferire al Capo dello Stato, per la riforma del sistema bicamerale;

5°) lealismo istituzionale;

6°) politica economica di piena occupazione;

7°) politica sindacale di garanzie efficienti e autonome per i lavoratori, nell'ambito di un sindacalismo nazionale;

8°) politica sociale di decise riforme di struttura, fino alla socializzazione;

9°) politica nazionale indipendente, nel quadro di alleanze che siano stabilite a parità di doveri e di diritti; e con il fine della integrazione dei principi nazionali in una più vasta comunità di popoli;

10°) parità di doveri e di diritti per tutti i cittadini nell'ambito dello Stato e delle sue leggi;

11°) osservanza piena del Concordato e difesa della religione e della tradizione cattolica;

12°) difesa ad oltranza della Patria in caso di guerra, da qualunque parte muova l'aggressione e chiunque rappresenti legalmente lo Stato.

E poiché i movimenti politici si giudicano, oltre che per la validità dei loro programmi, per la qualità degli uomini che li compongono, crediamo opportuno ripetere al riguardo quanto l'onorevole Roberti ebbe occasione di dichiarare alla Camera il 2 aprile 1950:

« Siamo uomini di studio e di lavoro, che, tornati dopo 7 anni di sofferenza e di prigionia da una guerra che abbiamo combattuto con passione e con orgoglio nazionale, non abbiamo piegato la schiena. Quando siamo tornati ci siamo dati alla vita politica, perché abbiamo avvertito essere una necessità nazionale quella di mobilitare anche le nostre energie per lottare per la salvezza di ciò che sopravviveva nel nostro Paese..

« I giovani vedono in noi la speranza nella rinascita dell'Italia, vedono la bontà della nostra azione politica, l'onestà dei nostri principi. Sì, onorevoli colleghi, essi vedono questo ed anche la coerenza tra l'essere e il parere, quel che in Italia purtroppo si è dimenticato. Noi siamo quelli che appariamo e appariamo quelli che siamo, non ci siamo coperti il volto, non abbiamo vergogna delle cose buone e respingiamo le cose cattive. È questa onestà politica e morale che la gioventù italiana, la quale è ancora generosa e — per grazia di Dio e dell'Italia — ha ancora vivo il senso della speranza nella rinascita del nostro Paese, vede in noi ».

Sulla base di questi principi, di questi programmi, di questi valori umani, ove il Parlamento dovesse esserci — e non vogliamo crederlo — avverso giudice, ci appelleremo sereni al Tribunale della Patria.

ALMIRANTE, *Relatore di minoranza.*

DISEGNO DI LEGGE

APPROVATO DAL SENATO DELLA REPUBBLICA

ART. 1.

(Riorganizzazione del disciolto partito fascista).

Ai fini della XII disposizione transitoria e finale (comma primo) della Costituzione, si ha riorganizzazione del disciolto partito fascista quando una associazione o un movimento persegue finalità antidemocratiche proprie del partito fascista, esaltando, minacciando o usando la violenza quale metodo di lotta politica o propugnando la soppressione delle libertà garantite dalla Costituzione o denigrando la democrazia, le sue istituzioni e i valori della Resistenza o svolgendo propaganda razzista, ovvero rivolge la sua attività alla esaltazione di esponenti, principii, fatti e metodi propri del predetto partito o compie manifestazioni esteriori di carattere fascista.

ART. 2.

(Sanzioni penali).

Chiunque promuove od organizza sotto qualsiasi forma la ricostituzione del disciolto partito fascista a norma dell'articolo precedente è punito con la reclusione da tre a dieci anni.

La stessa pena si applica ai dirigenti dell'associazione o movimento; chiunque vi partecipa è punito con la reclusione fino a due anni.

Se l'associazione o il movimento assume, in tutto o in parte, il carattere di organizzazione armata o para-militare ovvero fa uso di mezzi violenti di lotta, i promotori, i dirigenti e gli organizzatori sono puniti con la reclusione da cinque a dodici anni e i partecipanti con la reclusione da uno a tre anni.

Fermo il disposto dell'articolo 29, comma primo, del Codice penale, la condanna dei promotori, degli organizzatori o dei dirigenti importa in ogni caso la privazione dei diritti e degli uffici indicati nell'articolo 28, comma secondo, numeri 1 e 2, del Codice penale per un periodo di cinque anni. La condanna dei partecipanti importa per lo stesso periodo di cinque anni la privazione dei diritti previsti dall'articolo 28, comma secondo, numero 1, del Codice penale.

ART. 3.

(Scioglimento e confisca dei beni).

Qualora con sentenza risulti accertata la riorganizzazione del disciolto partito fascista,

DISEGNO DI LEGGE

DELLA COMMISSIONE

ART. 1.

(Riorganizzazione del disciolto partito fascista).

Identico.

ART. 2.

(Sanzioni penali).

Identico.

ART. 3.

(Scioglimento e confisca dei beni).

Identico.

DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

il Ministro dell'interno, sentito il Consiglio dei Ministri, ordina lo scioglimento e la confisca dei beni dell'associazione o movimento.

Nei casi straordinari di necessità e di urgenza il Governo, sempre che ricorra taluna delle ipotesi previste nell'articolo 1, adotta il provvedimento di scioglimento e di confisca dei beni mediante decreto-legge ai sensi del secondo comma dell'articolo 77 della Costituzione.

ART. 4.

(Apologia del fascismo).

Chiunque, fuori del caso preveduto dall'articolo 1, pubblicamente esalta esponenti, principii, fatti o metodi del fascismo oppure le finalità antidemocratiche proprie del partito fascista è punito con la reclusione fino a due anni e con la multa fino a lire 500.000.

La pena è aumentata se il fatto è commesso col mezzo della stampa o con altro mezzo di diffusione o di propaganda.

La condanna importa la privazione dei diritti indicati nell'articolo 28, comma secondo, n. 1, del Codice penale per un periodo di cinque anni.

ART. 5.

(Manifestazioni fasciste).

Chiunque con parole, gesti o in qualunque altro modo compie pubblicamente manifestazioni usuali al disciolto partito fascista è punito con l'arresto fino a tre mesi o con l'ammenda fino a lire cinquantamila.

ART. 6.

(Aggravamento di pene).

Le pene sono aumentate quando i colpevoli abbiano ricoperto una delle cariche indicate dall'articolo 1 della legge 23 dicembre 1947, n. 1453 o risultino condannati per col-laborazionismo ancorché amnistiati.

Le pene sono altresì aumentate per coloro che abbiano comunque finanziato, per i fatti preveduti come reati negli articoli precedenti, l'associazione o il movimento o la stampa.

ART. 7.

(Competenza e procedimenti).

La cognizione dei delitti preveduti dalla presente legge appartiene al Tribunale.

Per i delitti stessi si procede sempre con istruzione sommaria, salvo che ricorrano le

ART. 4.

(Apologia del fascismo).

Identico.

ART. 5.

(Manifestazioni fasciste).

Identico.

ART. 6.

(Aggravamento di pene).

Identico.

ART. 7.

(Competenza e procedimenti).

Identico.

condizioni per procedere a giudizio direttissimo ai sensi dell'articolo 502 del Codice di procedura penale. In questo caso il termine di cinque giorni indicato nello stesso articolo è elevato a quindici giorni.

ART. 8.

*(Provvedimenti cautelari
in materia di stampa).*

Anche prima dell'inizio dell'azione penale, l'autorità giudiziaria può disporre il sequestro dei giornali, delle pubblicazioni o degli stampati nell'ipotesi del delitto preveduto dall'articolo 4 della presente legge.

Nel caso previsto dal precedente comma, quando vi sia assoluta urgenza e non sia possibile il tempestivo intervento dell'Autorità giudiziaria, il sequestro dei giornali e delle altre pubblicazioni periodiche può essere eseguito dagli ufficiali di polizia giudiziaria, che debbono immediatamente, e non mai oltre ventiquattro ore, farne denuncia all'Autorità giudiziaria. Se questa non lo convalida nelle ventiquattro ore successive, il sequestro si intende revocato e privo di ogni effetto.

Nella sentenza di condanna il giudice dispone la cessazione dell'efficacia della registrazione, stabilita dall'articolo 5 della legge 8 febbraio 1948, n. 47, per un periodo da tre mesi a un anno e, in caso di recidiva, da sei mesi a tre anni.

ART. 9.

*(Pubblicazioni sull'attività antidemocratica
del fascismo).*

La Presidenza del Consiglio bandisce concorsi per la compilazione di cronache dell'azione fascista, sui temi e secondo le norme stabilite da una Commissione di dieci membri, nominati dai Presidenti delle due Camere, presieduta dal Ministro della pubblica istruzione, allo scopo di far conoscere in forma obbiettiva ai cittadini e particolarmente ai giovani delle scuole, per i quali dovranno compilarci apposite pubblicazioni da adottare per l'insegnamento, l'attività antidemocratica del fascismo.

La spesa per i premi dei concorsi, per la stampa e la diffusione è a carico dei capitoli degli stati di previsione della spesa per acquisto e stampa di pubblicazioni della Presidenza del Consiglio e del Ministero della pubblica istruzione.

ART. 8.

*(Provvedimenti cautelari
in materia di stampa).*

Identico.

ART. 9.

*(Pubblicazioni sull'attività antidemocratica
del fascismo).*

Identico.

DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

ART. 10.

(Norme di coordinamento e finali).

Le disposizioni della presente legge si applicano senza pregiudizio delle maggiori pene previste dal Codice penale.

Sono abrogate le disposizioni della legge 3 dicembre 1947, n. 1546, concernenti la repressione dell'attività fascista, in quanto incompatibili con la presente legge.

La presente legge e le norme della legge 3 dicembre 1947, n. 1546, non abrogate, cesseranno di aver vigore appena che saranno state rivedute le disposizioni relative alla stessa materia del Codice penale.

ART. 10.

(Norme di coordinamento e finali).

Identico.