

ASSEMBLEA COSTITUENTE N. 10-A

COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE

RELAZIONE DELLA SOTTOCOMMISSIONE

COMPOSTA DEI DEPUTATI

Fabbi, *presidente*; Corbi, *segretario*; Bozzi, Calamandrei, Capi, Cevolotto, Lami Starnuti, Marinaro, Targetti, Zuccarini e Bettiol, *relatore*

SUL

DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
(DE GASPERI)

DI CONCERTO CON TUTTI I MINISTRI

nella seduta del 17 marzo 1947

Norme per la repressione dell'attività fascista
e dell'attività diretta alla restaurazione dell'istituto monarchico

Seduta del 23 ottobre 1947

ONOREVOLI COLLEGHI! — Non c'è dubbio che la nuova Italia democratica e repubblicana deve difendersi contro i pericoli del ritorno del fascismo o del sorgere di movimenti o partiti che riproducono i tratti essenziali di quel partito fascista il quale ha determinato la catastrofe del paese. Il decreto legislativo luogotenenziale 26 aprile 1945, n. 195, emanato subito dopo la liberazione, è limitato nel tempo. Urge una nuova legge la quale incrimini come reato l'attività fascista, se si vogliono evitare al paese nuovi torbidi e nuove sofferenze. Il mantenimento della pace politica richiede anche la tutela delle istituzioni repubblicane contro i pericoli di un'attività che violentemente cerchi di imporre al popolo italiano la forma istituzionale monarchica rifiutata dalla mag-

gioranza del popolo stesso con il plebiscito del 2 giugno 1946.

Da parte di qualche membro della Commissione è stata però sollevata la riserva circa l'opportunità di emanare al riguardo una legge speciale, mentre sarebbe sufficiente ricorrere al diritto penale comune. Comunque sia, è chiaro che nella redazione tecnica delle norme incriminatrici bisogna tener presenti alcuni criteri fondamentali di carattere politico-giuridico, i quali devono considerarsi come dei punti fermi in una concezione democratica del diritto penale. Altrimenti si corre il rischio di ricadere in errori pericolosi e di redigere delle leggi che riproducono i caratteri che presentavano le leggi penali dei regimi totalitari.

Una legge di difesa non può essere una pura e semplice legge *vendicativa* che sovverte ogni tradizionale criterio tecnico-politico ancorato ancora ad un'idea di giustizia retributiva. Diversamente si cade nell'arbitrio e quindi in una forma di terrorismo penale.

La Commissione ha ritenuto opportuno di distinguere in due articoli diversi l'incriminazione dell'attività fascista dalla incriminazione dell'attività che violentemente intenda restaurare la monarchia, per la ragione fondamentale che i beni giuridici tutelati dalle relative norme penali sono diversi: nel primo caso si tutelano i fondamentali valori di una concezione democratica di vita che il fascismo sovverte radicalmente, nel secondo una determinata istituzione repubblicana la quale viene negata da quella monarchica senza che da quest'ultima logicamente sieno compromessi tutti i valori della democrazia. Ci sono state e sono concepibili anche monarchie democratiche costituzionali. Si dirà che storicamente in Italia, durante il ventennio, monarchia e fascismo sono stati *unum et idem*, ma gli è che nel pensiero della Commissione la presente legge non deve considerarsi solo come giusta reazione verso il passato, ma deve guardare anche all'avvenire. Non deve soprattutto mettersi in contrasto con categorie logiche e con date realtà politiche. In secondo luogo il presente disegno di legge non può ricopiare i criteri di una concezione penale che guarda solo o prevalentemente alla volontà delittuosa, facendo il processo a delle intenzioni — era questa la caratteristica saliente del diritto penale totalitario — ma 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 e 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*.

In terzo luogo è necessario — ai fini della certezza e della sicurezza del diritto — che i fatti incriminati sieno 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. Sorge a tale riguardo il problema della determinazione concreta della fattispecie penale nella quale l'attività fascista viene incriminata. Alla Commissione pare che la dizione dell'articolo 1 del disegno di legge ministe-

riale sia troppo generica, specie per quanto riguarda l'attività neo-fascista. Le frasi usate — che riproducono quelle dell'articolo 1 del decreto legislativo luogotenenziale 26 aprile 1945, n. 195 — potevano giustificarsi come immediata reazione ad un fatto storico appena esauritosi, quando il fascismo ancora si presentava alla coscienza degli italiani con tutta la sua intrinseca ed estrinseca mostruosità. Ma proprio perché oggi questa mostruosità viene dai movimenti neo-fascisti mascherata, è necessario che sia il legislatore a indicare i tratti salienti di un movimento o di un partito effettivamente fascisti, onde esso non possa eludere il rigore della legge.

Si afferma che circoscrivere o definire l'attività fascista o neo-fascista è cosa difficile, come è in genere difficile in campo giuridico arrivare ad una definizione: in una legge però non si tratta di fare opera scientifica, ma di soddisfare ad una esigenza pratica. E poiché già abbiamo l'articolo 17 del Trattato di pace, per il quale le organizzazioni fasciste o di tale natura sarebbero quelle aventi carattere politico, militare o paramilitare, il cui fine è di privare il popolo dei suoi diritti democratici, e poiché l'esperienza fascista in Italia ha reso possibile individuare le note fondamentali del totalitarismo, si possono considerare come tipici di un movimento o di un partito fascista o neo-fascista i seguenti momenti:

a) il carattere *militare* o *paramilitare* della organizzazione interna;

b) *i mezzi*, che debbono essere 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.

Tenuti fermi questi criteri, la Commissione, dopo lunga discussione, all'unanimità propone che il comma primo dell'articolo 1 del disegno di legge sia sostituito con la formula seguente:

« Chiunque promuove la ricostituzione del disciolto partito fascista, sotto qualunque forma di partito o di movimento che, per l'organizzazione militare o paramilitare e per l'esaltazione o l'uso di mezzi violenti di lotta persegua finalità o metodi propri del disciolto partito fascista, rappresentando un attentato alle libertà democratiche garantite dalla Costituzione, è punito con la reclusione da due a venti anni ».

La Commissione ha ritenuto di abbassare il limite minimo delle pene, perché ritiene

che in questa materia pene troppo elevate non rispondono agli intenti che si vogliono raggiungere e difficilmente vengono dai giudici applicate.

Per quanto riguarda il secondo comma dell'articolo 1, pare alla Sottocommissione che la pena prevista per la semplice adesione sia troppo elevata, per cui propone che chiunque vi aderisce sia punito con la reclusione sino a tre anni. Si deve trattare di adesione, non di iscrizione, perché chi si iscrive ad un partito concorre alla costituzione del partito stesso.

In relazione a quanto precedentemente specificato, la Commissione propone che del terzo comma si faccia un articolo a sé (l'articolo 1-*bis*) del seguente tenore:

« Chiunque promuove un movimento o costituisce un partito diretto alla restaurazione, con mezzi violenti, dell'istituto monarchico ovvero ne agevola la costituzione, è punito con la reclusione da uno a quindici anni.

« Chiunque vi aderisce è punito con la reclusione sino a due anni ».

Resta così chiarita la differenza *ontologica* tra questo reato e quello precedente e in ogni caso il fatto che non è penalmente incriminata la costituzione di un partito monarchico come tale, ma solo di un partito che si proponga di arrivare alla metà con mezzi violenti. Questo dei mezzi è così un elemento costitutivo della incriminazione penale.

Per quanto riguarda l'articolo 2 è parso a più di uno che potesse essere eliminato l'inciso « svolge attività fascista o attività diretta alla restaurazione dell'istituto monarchico »; ma a ben guardare è proprio tale momento a caratterizzare il tipo specifico di reato previsto, in quanto diversamente ricadremmo sotto il titolo di reato di cui all'articolo 294 del Codice penale e il reato di cui all'articolo 2 si presenterebbe come un doppione non giustificato.

In relazione all'articolo 4, la Sottocommissione unanime esprime il parere che sia eliminata la possibilità dell'applicazione della pena di morte, in armonia al principio già approvato in sede di Costituzione, e propone pertanto l'emendamento per cui i capi e i promotori « possono essere puniti con la reclusione non inferiore ad anni ventuno e, nei casi più gravi, con la pena dell'ergastolo ».

In merito all'articolo 5, la Sottocommissione propone l'emendamento: « chiunque

pubblicamente istiga », il quale è comprensivo di ogni e qualsiasi mezzo con cui l'istigazione possa pubblicamente e quindi anche con il mezzo della stampa essere compiuta. Propone che il capoverso venga elevato ad articolo a sé (5-*bis*) ed emendato come segue: « i capi e le ideologie proprie del fascismo o compie pubblicamente manifestazioni di carattere fascista », onde non possa ricadere sotto sanzione l'esaltazione di istituti o di ideologie che il fascismo non ha create o inventate ma che si è male appropriato dal patrimonio culturale di altre tendenze politiche. Per quanto riguarda le persone è necessario specificare che si deve trattare dei capi, di coloro cioè che sul piano politico ideologico e su quello dell'azione politica hanno guidato il fascismo sino alla rovina del Paese.

Ritiene che debbano essere incriminate anche le manifestazioni di carattere fascista quali il canto di inni fascisti, l'indossare pubblicamente divise e segni del partito fascista, compiere cerimonie secondo lo stile che il fascismo aveva creato.

Viva è stata in seno alla Commissione la discussione sull'articolo 6. Per alcuni la disposizione deve ritenersi giustificata, perché viene incriminata la propaganda a favore della restaurazione della dinastia sabauda, che è stata complice del fascismo, mentre non viene punita la propaganda dell'idea monarchica come tale. Da altri si osserva che una propaganda monarchica *astratta* non esiste o è in Italia inconcepibile, per cui, se è legale dal punto di vista costituzionale un partito monarchico, negare a questo partito la possibilità di propagandare con mezzi democratici l'idea della restaurazione sabauda significherebbe negare una delle fondamentali libertà politiche, a parte la considerazione della poca opportunità di gravare in materia la mano quando l'idea monarchica si sta illanguidendo tra gli italiani, mentre una persecuzione potrebbe risvegliare sentimenti e rinfocolare contrasti sopiti.

La Commissione a maggioranza approva la soppressione dell'articolo 6.

La Commissione propone anche la soppressione dell'articolo 7, trattandosi di reato di favoreggiamento personale e reale già previsto dal Codice penale.

BETTIOL, *Relatore.*

DISEGNO DI LEGGE
DEL MINISTERO

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.

Le stesse pene si applicano a chiunque costituisce qualsiasi partito diretto alla restaurazione, con mezzi violenti, dell'istituto monarchico ovvero ne agevola la costituzione ovvero vi aderisce.

ART. 2.

Chiunque svolge attività fascista o attività diretta alla restaurazione dell'istituto monarchico, 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. 3.

Chiunque, al fine di svolgere alcuna delle attività previste negli articoli precedenti, promuove, dirige o sovvenziona una banda armata è punito, per ciò solo, con la reclusione da quindici a trenta anni.

Chiunque partecipa alla banda armata è punito, per ciò solo, con la reclusione da cinque a quindici anni.

ART. 4.

Nella ipotesi di concorso nel delitto previsto nell'articolo 3 con alcuno dei delitti previsti negli articoli 1 e 2, quando si tratta di fatti che per la loro gravità sono tali da potere provocare o alimentare la guerra civile, i promotori o i capi possono

DISEGNO DI LEGGE
DELLA COMMISSIONE

ART. 1.

Chiunque promuove la ricostituzione del disciolto partito fascista, sotto qualunque forma di partito o di movimento che, per l'organizzazione militare o paramilitare e per l'esaltazione o l'uso di mezzi violenti di lotta persegua finalità o metodi propri del disciolto partito fascista, rappresentando un attentato alle libertà democratiche garantite dalla Costituzione, è punito con la reclusione da due a venti anni.

Chiunque vi aderisce, è punito con la reclusione sino a tre anni.

ART. 1-bis.

Chiunque promuove un movimento o costituisce un partito diretto alla restaurazione, con mezzi violenti, dell'istituto monarchico ovvero ne agevola la costituzione, è punito con la reclusione da uno a quindici anni.

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

ART. 2.

Chiunque svolge attività fascista o attività diretta alla restaurazione dell'istituto monarchico, 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 sino a dieci anni.

ART. 3.

Chiunque, al fine di svolgere alcuna delle attività previste negli articoli precedenti, promuove, dirige o sovvenziona una banda armata è punito, per ciò solo, con la reclusione da dieci a trenta anni.

Chiunque partecipa alla banda armata è punito, per ciò solo, con la reclusione da tre a quindici anni.

ART. 4.

Nella ipotesi di concorso nel delitto previsto nell'articolo 3 con alcuno dei delitti previsti negli articoli 1 e 2, quando si tratta di fatti che per la loro gravità sono tali da potere provocare o alimentare la guerra civile, i promotori o i capi possono essere puniti con

essere puniti con le pene comminate dall'articolo 2 del decreto legislativo 27 luglio 1944, n. 159.

ART. 5.

Chiunque, a mezzo della stampa o in altro modo pubblicamente, istiga a commettere alcuno dei delitti preveduti negli articoli precedenti, è punito con la reclusione da due a dieci anni.

È punito con la reclusione da uno a cinque anni chiunque con i mezzi anzidetti esalta pubblicamente le persone, gli istituti e le ideologie del fascismo.

ART. 6.

Chiunque con i mezzi indicati nel precedente articolo fa propaganda per la restaurazione della dinastia sabauda è punito con la reclusione da 6 mesi a 2 anni.

ART. 7.

Chiunque dà rifugio o assistenza ai colpevoli dei delitti preveduti negli articoli 1 e 2, o li aiuta ad eludere le investigazioni dell'autorità, ovvero a sottrarsi alle ricerche della medesima o all'esecuzione della condanna, e chiunque sopprime o in qualsiasi modo disperde le tracce o gli indizi del delitto è punito con la reclusione da uno a cinque anni.

Non è punibile chi commette il fatto per salvare un ascendente o un discendente; o i coniuge, o un fratello, o una sorella, o uno zio, o un nipote, o un affine entro il secondo grado, tranne, in quest'ultimo caso, che sia morto il coniuge e non vi sia prole.

ART. 8.

Per i delitti preveduti negli articoli precedenti si procede con istruzione sommaria e, quando è possibile, con giudizio direttissimo.

ART. 9.

La presente legge entra in vigore nel giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica.

la reclusione non inferiore ad anni ventuno e, nei casi più gravi, con la pena dell'ergastolo.

ART. 5.

Chiunque pubblicamente istiga a commettere alcuno dei delitti preveduti negli articoli precedenti, è punito con la reclusione da uno a otto anni.

ART. 5-bis.

Chiunque esalta pubblicamente i capi e le ideologie proprie del fascismo o compie pubblicamente manifestazioni di carattere fascista, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni.

ART. 6.

Soppresso.

ART. 7.

Soppresso.

ART. 8.

Identico.

ART. 9.

Identico.