

All. 16

GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

Anno XLVI Fasc. 4 - 2001

Stefano Ceccanti

**L'ITALIA NON È UNA "DEMOCRAZIA
PROTETTA", MA LA TURCHIA E LA
CORTE DI STRASBURGO NON LO
SANNO**

Estratto



Milano • Giuffrè Editore

SENTENZA — (5 luglio) 12 luglio 2001 n. 243 — Pres. Ruperto — Red. Santosuosso — Contin ed altri — Pres. Cons. Ministri.

[6420/252] Personalità dello Stato (Delitti contro la) - Delitti contro la personalità internazionale dello Stato: associazioni antinazionali e sovversive - Reato di associazione antinazionale - Rilevata correlazione con il reato di propaganda antinazionale, già dichiarato incostituzionale nel limite dell'attività non violenta né lesiva di altri beni costituzionalmente garantiti - Incidenza sulla libertà associativa - Illegittimità costituzionale.

(Cost., art. 18; cod. pen., art. 271).

È costituzionalmente illegittimo l'art. 271 c.p. (*Associazioni antinazionali*), il quale punisce le condotte di promozione, costituzione, organizzazione e direzione delle associazioni che si propongono di svolgere o che svolgono attività dirette a distruggere o deprimere il sentimento nazionale. Le considerazioni che hanno portato a dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 272 comma 2 c.p. (*Propaganda antinazionale*) — e cioè che « il sentimento nazionale » costituisce soltanto un dato spirituale che, sorgendo e sviluppandosi nell'intimo della coscienza di ciascuno, fa parte esclusivamente del mondo del pensiero e delle idealità, sicché la relativa propaganda (non indirizzata a suscitare violente reazioni, né rivolta a vilipendere la nazione o a compromettere i doveri che il cittadino ha verso la patria, od a menomare altri beni costituzionalmente garantiti) non poteva essere vietata senza che si profilasse il contrasto con la libertà di cui all'articolo 21 della Costituzione — forniscono sufficiente ragione per addivenire a pari conclusione anche riguardo al reato che vieta le associazioni per l'attività diretta sempre al fine di « distruggere o deprimere il sentimento nazionale ». Invero, se non è illecito penale che il singolo svolga opera di propaganda tesa a tale scopo, non può costituire illecito neppure l'attività associativa volta a compiere ciò che è consentito all'individuo (cfr. sent. n. 87 del 1966) (1).

Nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 271 c.p., promosso con ordinanza emessa il 16 giugno 2000 dal giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Verona nel procedimento penale a carico di Contin Cristian ed altri, iscritta al n. 707 del registro ordinanze 2000 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 48, 1^a serie spec., dell'anno 2000.

Visti gli atti di costituzione di Contin Cristian e di Contin Flavio ed altro nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri; udito nell'udienza pubblica del 22 maggio 2001 il Giudice relatore Fernando Santosuosso;

uditi gli avvocati Piero Longo per Contin Cristian, Alessio Morosin per Contin Flavio ed altro e l'avvocato dello Stato Giuseppe Albenzio per il Presidente del Consiglio dei Ministri.

RITENUTO IN FATTO. — 1. Nel corso del procedimento penale a ca-

rico di Contin Cristian e altri, accusati — tra l'altro — del reato di associazione antinazionale (art. 271 c.p.), diretta a « distruggere o deprimere il sentimento nazionale inteso come coscienza dell'unità territoriale, sociale e politica dell'Italia », il giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Verona, richiesto dal P.M. dell'emissione del decreto che dispone il giudizio, ha promosso, in riferimento agli artt. 2, 18 e 21 Cost., il giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 271 c.p.

Ad avviso del rimettente, tale precetto violerebbe anzitutto l'art. 21 Cost., poiché l'unico limite posto dalla Costituzione alla libera manifestazione del pensiero, quello del buon costume, non avrebbe alcuna attinenza al « sentimento nazionale ».

Neppure sarebbe ipotizzabile un limite implicito alla libertà di manifestazione del pensiero (art. 21 Cost.) capace di dare fondamento alla fattispecie incriminatrice esaminata, soprattutto se di quest'ultima viene valutato il bene giuridico tutelato. Esso s'identifica con « il sentimento nazionale », vale a dire con il patriottismo, inteso come coscienza dell'unità territoriale, sociale e politica del Paese. Tale valore è stato già preso in considerazione dalla Corte costituzionale nella pronuncia n. 87 del 1966 che ha dichiarato illegittimo l'art. 272, comma 2, c.p., il quale puniva le condotte di propaganda « per distruggere o deprimere il sentimento nazionale », un reato cioè assimilabile a quello per il quale si procede nell'odierno giudizio.

Tra la fattispecie dichiarata illegittima e quella oggetto del giudizio non vi sarebbero, secondo il rimettente, diversità tali da giustificare un diverso trattamento davanti alla giurisdizione costituzionale. Le due « attività » sarebbero dirette a perseguire le stesse finalità; inoltre, considerato che il fenomeno oggetto della censura posta dall'art. 271 copre un'area comportamentale più vasta, questo — per la parte eccedente l'area della libertà di espressione — ricadrebbe sotto altre censure penali presenti nell'ordinamento.

In conclusione, anche associazioni che si propongono la depressione o la distruzione del sentimento nazionale sarebbero lecite purché non facciano ricorso, diretto o indiretto, alla violenza. Esse, allora, potrebbero dirsi formazioni sociali tutelabili ai sensi dell'art. 2 Cost.

2. Si sono costituite, con memorie, le parti private Cristian, Flavio e Severino Contin, concludendo per l'accoglimento della questione sollevata.

Osservano gli imputati che, da tempo, la fattispecie penale non trova applicazione, ed essa è considerata — dalla dottrina — incompatibile con la Costituzione oppure tacitamente abrogata.

La norma finirebbe per punire con la sanzione penale solo un'opinione e una associazione, in violazione degli artt. 21 e 18 Cost.

3. È intervenuto il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappre-

sentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato, che ha concluso per l'infondatezza della questione.

Premette l'Avvocatura che la questione è stata sollevata sulla base di un falso presupposto, costituito dall'erronea interpretazione della sentenza della Corte costituzionale n. 87 del 1966; la quale, al contrario di quanto ritenuto nell'ordinanza di rimessione, avrebbe riconosciuto meritevole di tutela il bene del « sentimento nazionale ». Tale valore, infatti, avrebbe — secondo l'interventore — una sicura rilevanza costituzionale. Inoltre, la disciplina sanzionatoria stabilita dall'art. 271 c.p., con riferimento al limite del rispetto della legge penale stabilito, per la libertà di associazione, dall'art. 18 Cost., non sarebbe affatto irragionevole né priva di fondamento.

* * *

CONSIDERATO IN DIRITTO. — 1. Viene all'esame della Corte la questione di legittimità costituzionale dell'art. 271 c.p., il quale punisce le condotte di promozione, costituzione, organizzazione e direzione delle associazioni che si propongono di svolgere o che svolgono attività dirette a distruggere o deprimere il sentimento nazionale, perché se ne assume il contrasto con: a) l'art. 21 Cost., in quanto l'unico limite posto dalla Costituzione alla libera manifestazione del pensiero, quello del buon costume, non avrebbe alcuna attinenza con il « sentimento nazionale », né potrebbe identificarsi con la morale o la coscienza etica; b) l'art. 18 Cost., perché esso pone un limite alla libertà associativa con riferimento soltanto a quelle segrete o che perseguono scopi politici mediante organizzazioni militari, onde anche le associazioni che si propongono quale fine la depressione o la distruzione del sentimento nazionale sarebbero lecite purché non facciano ricorso, diretto o indiretto, alla violenza; c) l'art. 2 Cost., atteso che tali associazioni costituirebbero formazioni sociali ove si svolga la personalità del singolo.

2. La questione è fondata.

3. Il codice penale del 1930 aveva posto alcune fattispecie associative in diretta correlazione con i reati di propaganda ed apologia sovversiva o antinazionale (in tal senso anche il paragrafo n. 127 della *Relazione del Guardasigilli*, che pone « in rispondenza » le due previsioni punitive). In particolare, appaiono chiari i collegamenti tra il primo comma dell'art. 272 e il delitto riguardante le associazioni sovversive (art. 270), nonché tra il comma 2 della stessa disposizione e quello riguardante le associazioni antinazionali (art. 271), sia per l'identità delle espressioni usate nelle parallele figure delittuose, sia per le convergenti riflessioni dottrinarie sviluppatasi al riguardo. Esulano dalla tipicità del fatto descritto in dette disposizioni, e risultano quindi estranee al modello legale in esame, le condotte violente, diverse dalle attività di propaganda, anche se poste in essere per lo svolgimento di tali comportamenti.

Com'è noto, questa Corte, con la sentenza n. 87 del 1966, mentre ha respinto il dubbio di costituzionalità relativo al primo comma dell'art. 272 c.p.p. (propaganda sovversiva), ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del comma 2 (propaganda antinazionale), sulla base della considerazione che « il sentimento nazionale » costituisce soltanto un dato spirituale che, sorgendo e sviluppandosi nell'intimo della coscienza di ciascuno, fa parte esclusivamente del mondo del pensiero e delle idealità, sicché la relativa propaganda — non indirizzata a suscitare violente reazioni, né rivolta a vilipendere la nazione o a compromettere i doveri che il cittadino ha verso la Patria, od a menomare altri beni costituzionalmente garantiti — non poteva essere vietata senza che si profilasse il contrasto con la libertà di cui all'articolo 21 Cost.

4. Va premesso che la presente questione non coinvolge il significato e la portata dei valori costituzionali della nazione e dell'unità nazionale (artt. 5, 9, 67, 87 e 98 Cost.), né le forme di tutela che vi si possono riferire.

La questione invece concerne esclusivamente il dubbio sulla legittimità costituzionale dell'incriminazione della condotta sotto forma associativa, intesa a « distruggere o deprimere il sentimento nazionale ».

Orbene, le considerazioni che hanno portato questa Corte a dichiarare l'illegittimità costituzionale della fattispecie incriminatrice della propaganda antinazionale (art. 272, comma 2), forniscono sufficiente ragione per addivenire a pari conclusione — in relazione ai parametri costituzionali ora invocati — anche riguardo alla figura del reato, punito dalla norma qui denunciata che vieta le associazioni per l'attività, diretta sempre al fine di « distruggere o deprimere il sentimento nazionale ».

Invero, se non è illecito penale che il singolo svolga opera di propaganda tesa a tale scopo — ove non trasmodi in violenza o in attività che violino altri beni costituzionalmente garantiti fino ad integrare altre figure criminose — non può costituire illecito neppure l'attività associativa volta a compiere ciò che è consentito all'individuo; così come è stabilito dall'art. 18 Cost., che riconosce — nei limiti posti dal comma 2 — la libertà di associazione per i fini che non siano « ... vietati ai singoli dalla legge penale ».

La permanenza della norma censurata — essendo stata già espunta dall'ordinamento quella che considerava illecita la propaganda diretta all'identico fine perseguito perfino dalla totalità dei cittadini *uti singuli* — verrebbe ad incidere unicamente sulla libertà di associazione garantita dalla Costituzione.

P. Q. M. LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 271 (Associazioni antinazionali) c.p.

L'ordinanza che ha sollevato la questione è pubblicata in *G.U.* n. 48 del 22 novembre 2000, 1^a serie spec.

(1) La Corte con la sentenza in esame ha finalmente dichiarato l'illegittimità costituzionale di una disposizione, quale quella relativa all'art. 271 c.p. che puniva il reato di associazione antinazionale, che già la dottrina più attenta considerava, anche con riferimento all'art. 18 Cost., incompatibile con la sopravvenuta costituzione e, quindi, tacitamente abrogata (sul punto cfr. BARILE, *Associazione (diritto di)*, in *Enc. dir.*, Milano 1958, III, 846 s.) o, quanto meno, travolta dalla stessa dichiarazione di illegittimità costituzionale, ad opera della sent. n. 87 del 1966, dell'art. 272, comma 2, c.p. relativo al reato di propaganda antinazionale (così, cfr., ad es., PALAZZO, *Associazioni illecite ed illeciti delle associazioni*, in *Riv. it. dir. proc. pen.* 1976, 418 ss., nonché MAZZIOTTI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Milano 1985, 281). Ed è proprio muovendo da tale ultima decisione che la Corte, sostanzialmente in base alle stesse argomentazioni allora utilizzate stante lo stretto rapporto di strumentalità tra le due fattispecie incriminatrici (nel senso che le disposizioni di cui agli artt. 271 e 272 c.p. siano accomunate da un'identità o analogia di *ratio* incriminatrice, FIANDACA, in *Foro it.* 1994, 593 ss.; parla di reato-fine e reato-mezzo, GENOVESE, *L'associazione non è mai antinazionale se opera nei confini democratici*, in *Dir. e giust.* 2001, n. 29, 11), ne ha, sia pure con riferimento al comma 1 dell'art. 18 Cost. e non al comma 2 dello stesso come indicato, invece, nell'ordinanza di rimessione (sulla limitazione del giudizio della Corte alla questione come posta nell'ordinanza introduttiva, cfr. la nota redaz. alla sent. n. 364 del 1999, in questa *Rivista* 1999, 3959 s. e all'ord. n. 24 del 2001, *ivi* 2001, 75 s.), dichiarato l'illegittimità costituzionale; se la conclusione cui è pervenuta la Corte, anche nelle stesse motivazioni, è sicuramente da condividere e, del resto, in armonia con quanto già sostenuto dalla dottrina (sul punto cfr., oltre gli aa. già citati, soprattutto BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna 1984, 193, secondo cui caduto il comma 2 dell'art. 272 c.p. e quindi il supporto del fine vietato al singolo « cade la norma diretta contro l'associazione »; in argomento v. pure FIANDACA, MUSCO, *Diritto penale, parte speciale*, Bologna 1997, I, 40), resta però l'impressione che la stessa sembra aver volutamente inteso attenuare la portata della decisione in epigrafe escludendo perentoriamente, quasi a monito della progettata riforma dei reati di opinione da parte del nuovo Governo (così GENOVESE, *L'associazione cit.*, 12; per la difficile compatibilità con l'attuale ordinamento costituzionale dei reati di opinione, cfr. BARILE, *Libertà di manifestazione del pensiero*, Milano 1975, 121 ss., FIORE, *I reati di opinione*, Padova 1972, specie 36 ss., 83 ss., 155 ss.: in argomento v. pure problematicamente PALADIN, *Diritto costituzionale*, Padova 1998, 623 ss.), quanto, in definitiva, sulla base del nostro stesso ordinamento costituzionale, poteva già escludersi e cioè che la decisione assunta non avrebbe comunque inciso sul significato e sulla portata dei valori costituzionali della nazione e dell'unità nazionale e sulle relative forme di tutela (sul significato e la portata degli artt. 270-bis e 272 c.p. anche con riferimento ai requisiti delle associazioni sovversive, cfr. da ultimo Cass. pen., sez. I, 20 giugno 2000, in *Cass. pen.*, 2001, 1196 s.).

R. D'A.

A commento della decisione pubblichiamo un'osservazione del prof. Stefano Ceccanti.

L'Italia non è una "democrazia protetta", ma la Turchia e la Corte di Strasburgo non lo sanno.

1. Con la sentenza in commento la Corte costituzionale ha dichiarato incostituzionale l'art. 271 del codice penale, che puniva coloro che avessero promosso, costi-

tuito, organizzato o diretto associazioni che si fossero proposte di svolgere o che avessero svolto « un'attività diretta a distruggere o deprimere il sentimento nazionale ».

Si tratta del terzo intervento demolitorio di reati associativi previsti dal codice penale: i precedenti avevano riguardato l'art. 272 (sent. n. 87 del 1966, richiamata in quella odierna) che puniva « la propaganda...fatta per distruggere o deprimere il sentimento nazionale », e — con la sent. n. 193 del 1985 — sia l'art. 273 (illecita costituzione di associazioni aventi carattere internazionale, per le quali era richiesta l'autorizzazione del Governo) sia l'art. 274 (illecita partecipazione alle medesime).

Ciò che accomuna queste due sentenze con quella in commento è, con tutta evidenza e al di là dei singoli precetti costituzionali richiamati, il ripudio che la Costituzione del 1948 ha segnato rispetto all'« ideale grettamente nazionalistico » dello Stato autoritario, espresso con particolare enfasi nell'art. 11 del testo (1).

Peraltro, rispetto al testo originario, è da sottolineare che il legislatore ha aggiunto nel 1980 un ulteriore articolo, il 270-bis (art. 3 della l. 6 febbraio 1980, n. 15, recante misure urgenti per la tutela dell'ordine democratico e della sicurezza pubblica) che punisce « chiunque promuove, costituisce, organizza o dirige associazioni che si propongono il compito di atti di violenza con fini di eversione dell'ordine democratico ».

2. La brevità della sentenza non può stupire il lettore italiano avveduto (l'aggettivo italiano non è casuale, come si vedrà nel prosieguo). Infatti *sin dal 1966, cioè dalla sentenza che aveva eliminato il reato contro il "sentimento nazionale", secondo l'« unanime dottrina »* (2) anche l'art. 271 era incostituzionale a causa della ampia latitudine prevista per garantire la libertà di associazione — estesa a tutti i fini che non siano « vietati ai singoli dalla legge penale » (3) — propria dell'art. 18.c.

Il dibattito dottrinale sin dalla sentenza del 1966 si è invece focalizzato con po-

(1) Come segnalava già nel 1958 ritenendo sicuramente anticostituzionale l'art. 271, P. BARILE in *Associazione (diritto di)*, in *Enc. dir.*, III, Milano 847. Sul concetto di Nazione e sulle sue utilizzazioni nel diritto costituzionale italiano, cfr. G.F. FERRARI, *Nazione*, in *Enc. giur.*, XX, Roma 1990, 1 ss. Sul significato del reato di associazione nazionale inteso a tutela del « patriottismo », della « coscienza dell'unità » del Paese e « dei diritti che gli spettano nei rapporti internazionali », cfr. le opinioni dottrinali così sintetizzate in T. PADOVANI (a cura di), *Codice penale*, II, Milano 2000, 1188 e V. MANZINI, *Trattato di diritto penale italiano*, V ed., Torino 1981, 384 s.

(2) L'espressione *tranchant* è esposta (e documentata) da U. DE SIERVO, *Associazione (libertà di)*, in *Dig. disc. pubbl.*, I, Torino 1987, 493. Per un approfondimento in termini più strettamente penalistici cfr. F. C. PALAZZO, *Associazioni illecite e illeciti delle associazioni*, in *Riv. it. dir. proc. pen.* 1976, 424. Si veda anche G. BRUNELLI, *Considerazioni sul primo annullamento di un reato associativo*, in questa *Rivista* 1985, 2657. Come aveva sostenuto criticamente A. CERRI, la Corte avrebbe potuto già arrivare all'esito della sentenza in commento nel 1993, con la sent. n. 89 del 17 marzo di quell'anno, in un caso che riguardava un sindacato vicino alla Lega Nord, ma allora essa dichiarò inammissibile la questione per la sua irrilevanza nel giudizio in corso, *rectius*, per la sua « totale estraneità al thema decidendum » (A. CERRI, *Una risposta disattenta della Corte sul requisito del carattere antinazionale del sindacato per la legittimazione del ricorso ai sensi dell'art. 28 del cosiddetto "Statuto dei lavoratori"*, in *Foro it.* 1995, I, 1735 ss.).

(3) Questo diretto « effetto di trascinamento » della sentenza del 1966, fatto proprio dalla sentenza qui commentata, era anch'esso esplicitamente proposto in modo pressoché unanime dalla dottrina: cfr., tra gli altri, F. C. PALAZZO, *Associazioni...*, cit., 424; G. MARCONI, *I delitti contro la personalità dello Stato. Profili storico-sistematici*, Milano 1984, 382 ss.; P. RIDOLA, *Libertà di associazione*, in *Enc. giur.*, III, Roma, 7 e C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Tomo II, Padova 1976, 1164. Come precisò Lelio Basso nella seduta del 10 aprile 1947 dell'Assemblea Costituente, chiarendo il raccordo che l'art. 18 stabilisce tra sfera di libertà del singolo e delle realtà associate, « Tutto quello che un cittadino può fare da solo, che può compiere senza urtare i precetti della legge penale, può essere oggetto e

sizioni diverse, anche in considerazione del fatto che tale sentenza aveva salvato dai diffusi dubbi di costituzionalità sia il comma 1 dell'art. 272 (propaganda e apologia sovversiva) sia — per diretta conseguenza del parallelismo stabilito dall'art. 18 Cost. — l'art. 270 (associazioni sovversive). E, facendo scuola su questa linea interpretativa, si collocò infatti già la rigorosa e appassionata nota, comparsa allora in questa rivista, da parte di Giuliano Vassalli, analisi tutta fondata — in polemica con la giurisprudenza precedente della Cassazione (ma anche con quella parte della sentenza che salvava l'art. 272 comma 1 e l'art. 270) — sulla natura indissolubile del legame tra tutte quelle norme penali e l'impostazione autoritaria del regime da cui erano sorte, vincolo che la Costituzione, a partire dall'art. 21, aveva inteso spezzare, rendendo inutilizzabili precetti che punivano i « meri reati di opinione » (4).

scopo di associazione ed è la forma più ampia che si trovi in qualsiasi Costituzione » in CAMERA DEI DEPUTATI-SEGRETARIATO GENERALE, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, Roma 1970, vol. I, 756. Per un inquadramento generale cfr. A. PACE, *Art. 18*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, II, *Rapporti civili*, Bologna-Roma 1987, 145 ss.

(4) G. VASSALLI, *Propaganda sovversiva e sentimento nazionale*, in questa *Rivista* 1966, 1100. Vassalli cita la relazione al progetto definitivo del codice del Guardasigilli on. Rocco, secondo il quale con l'art. 270 « le associazioni comuniste e le associazioni anarchiche costituiscono di per se stesse associazioni delittuose » (*ivi*, 1099), per ironizzare su quella parte della motivazione della sentenza secondo cui « quali che siano il tempo e l'occasione che le hanno dato vita, la norma va esaminata nella sua obbiettiva struttura ed interpretata nella sua reale portata » (*ivi*, 1097), come se si potesse tranquillamente — prosegue Vassalli — « pensare che disposizioni così chiaramente individualizzate come dirette contro determinati partiti possano essere trapiantate, *mutatis mutandis*, in un ordinamento che quei partiti ammette » (*ivi*, 1101; i corsivi sono dell'Autore). Non si può infatti, concludere convincentemente il medesimo, ignorare la « differenza tra le norme in cui il legislatore ha tradotto i propri scopi in forma tale da designare determinati movimenti politici in modo inequivocabile (si direbbe "col nome e cognome") e quelle norme invece in cui, sia pure per propri fini persecutori del momento, ha creato norme incriminatrici che oggettivamente si prestano ad essere adottate da ogni nazione e da ogni regime politico » (*ivi*, 1104).

All'intenzione del legislatore, puntualmente ricostruita da Vassalli, corrispondeva perfettamente la dottrina dell'epoca, espressa ad esempio da un autorevole autore come R. PANNAIN, che a partire dalla legislazione fascista in materia precedente al codice penale per comprendere poi anche lo stesso, concludeva: « Fin da quando il Fascismo, preso il Governo d'Italia, non pose il principio dello Stato forte e autoritario... un malinteso principio di libertà riconosceva incondizionatamente il diritto di associazione... in passato in Italia e attualmente in altri Stati » (*Associazioni sovversive, antinazionali e aventi carattere internazionale*, in Università degli studi di Camerino, *Annali della Facoltà giuridica*, XII, 2°, Napoli, 1938, 179-181).

Il diritto comparato conferma puntualmente la stretta connessione tra quelle norme e la forma di Stato autoritaria. La Costituzione salazariana del Portogallo affidava direttamente ai militari il compito di far valere le « supreme necessità della difesa dell'integrità nazionale » (art. 53), prevedeva a tal fine interventi preventivi e repressivi contro i reati di opinione rinviando a leggi speciali (art. 8.20.2), proibiva le candidature alle elezioni presidenziali di personalità che non avessero offerto « garanzie di rispetto e fedeltà ai principi fondamentali dell'ordinamento » (art. 73.1) e consentiva la revoca del mandato per i deputati che avessero espresso « opinioni contrarie all'esistenza del Portogallo come Stato indipendente ». La Carta degli spagnoli, la più importante delle leggi fondamentali del regime franchista, nel suo art. 12 riconosceva la libertà di opinione purché le idee dei cittadini non avessero leso « i principi fondamentali dello Stato »; l'art. 16 riconosceva il diritto di associazione, ma prevedeva poi che lo Stato potesse « creare e mantenere le organizzazioni » ritenute « necessarie al raggiungimento di questi fini », riassunti poi nella clausola generale contenuta nell'art. 33: « L'esercizio dei diritti riconosciuti nella presente Carta non dovrà

Com'è noto però, a quella linea — pur maggioritaria in dottrina (5) e pur basata su un più che convincente inquadramento complessivo della nostra Costituzione, la quale chiede solo, come ha scritto Giorgio Lombardi, una fedeltà « minimale » al sistema, mentre tutti gli articoli del codice penale sopravvissuti e qui esaminati sono strettamente legati alla logica della « fedeltà totale » allo Stato autoritario (6) — ha corrisposto un atteggiamento più prudente della giurisprudenza. Essa non ha confermato i timori di Vassalli, ma si è servita della opinabile idea di poter separare le fattispecie in questione dall'intenzione del legislatore in modo tale da giungere ad un'interpretazione adeguatrice, tale da svuotare gli articoli in questione.

In sostanza, come chiarito da Barile (il quale pure avrebbe preferito la cancellazione di quelle norme) la Corte ha reinterpretato l'art. 270 come se esso richiedesse anche il « ricorso, diretto o indiretto, alla violenza », secondo le parole utilizzate dalla Corte stessa nella sent. n. 114 del 1967 (7).

Ciò ha provocato, tra l'altro, un risultato paradossale quando il nuovo clima politico-sociale, segnato dalla lotta contro il terrorismo, ha portato il legislatore ad inserire, nel già richiamato art. 3 della l. 6 febbraio 1980, n. 15, il nuovo art. 270-bis. Infatti, quest'articolo che proibisce associazioni « che si propongono il compito di atti di violenza con fini di eversione dell'ordine democratico » non è altro che una mera ripetizione dell'art. 270, se interpretato nel senso restrittivo-evolutivo anzidetto.

3. Peraltro la sentenza qui in commento si presta poi a più interessanti (perché meno scontate) considerazioni di diritto comparato, oltre a quelle più pacifiche presentate nella nota 4 rispetto alle principali esperienze di Stato autoritario che hanno costruito analoghe fattispecie penali.

È da sottolineare infatti che oggi sono solo due le Costituzioni dell'Unione Europea che contengono norme di « protezione della democrazia » comparabili, almeno a prima vista, alle fattispecie penali prima esaminate nel nostro codice e alla XII delle nostre Disposizioni transitorie e finali sul divieto di organizzazione del disciolto partito fascista (8); cioè, in altri termini, soltanto due Paesi dell'Unione sembrano proteggersi in Costituzione rispetto a opinioni radicalmente dissenzianti che restino solo su tale livello, senza connessione con atti di violenza: si tratta della Legge Fondamentale di Bonn (art. 9.2: divieto delle associazioni « i cui scopi o le cui attività contrastino con le leggi

ledere l'unità spirituale, nazionale e sociale della Spagna ». Infine il Preambolo della legge costitutiva delle Cortes, avente analoga forza di legge costituzionale, enunciava un pluralismo chiaramente inquadrato: « Il contrasto delle opinioni — nell'unità del regime — la possibilità di esprimere le proprie aspirazioni, la critica fondata e responsabile... devono contribuire alla vitalità, alla giustizia e al perfezionamento del diritto positivo della Rivoluzione e della nuova economia del popolo spagnolo ».

(5) Si vedano, tra gli altri, C. MORTATI, *Istituzioni...*, cit., Tomo II, 1164 e E. CHELI, *Libertà di associazione e poteri di polizia: profili storici*, in P. BARILE (a cura di), *La pubblica sicurezza. Atti del congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione*, Vicenza 1967, 305.

(6) G. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano 1967, 156-170.

(7) La citazione è tratta dal punto 2 del *Considerato in diritto*; cfr. la relativa nota di P. BARILE, *La salutare scomparsa del potere prefettizio di scioglimento delle associazioni*, in questa *Rivista* 1967, 1250 ss. e la ricostruzione di A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte speciale*, Padova 1992, 372 s.

(8) Che tuttavia si presenta come un'eccezione alla regola della libertà dei fini che si possono prefiggere associazioni e partiti (non soggetti come tali a limiti negli artt. 18 e 49), su un « livello semantico di garanzie residuali » (G. LOMBARDI, *Premesse al corso di diritto pubblico comparato*, 1986, 81) e che è sempre stata interpretata in modo restrittivo, richiedendosi il requisito di concreti comportamenti violenti, come nel caso di scioglimento dell'organizzazione « Ordine Nuovo », l'unico in cui è stata applicata (V. CRISAFULLI-L. PALADIN, *Commentario alla Costituzione*, Padova 1990, 824 s.)

penali o siano dirette contro l'ordinamento costituzionale »; art. 21.2 divieto dei partiti che tentino di « pregiudicare od eliminare l'esistenza della Repubblica Federale di Germania ») e della Costituzione portoghese (secondo l'art. 10 i partiti devono rispettare i « principi di indipendenza nazionale, di unità dello Stato »; l'art. 51.4 vieta tutte le associazioni « razziste o che perseguano l'ideologia fascista »).

Tuttavia, anche in questi casi, l'evoluzione costituzionale è andata in un senso analogo (e di tipo restrittivo) simile a quello determinato dalla nostra giurisprudenza costituzionale. Sebbene negli anni '50, con le prime sentenze di scioglimento del partito nazista e di quello comunista da parte del Tribunale costituzionale, si fosse manifestata una realtà di « democrazia che si protegge » attivamente dai propri nemici, successivamente il requisito dell'uso effettivo della violenza, per attivare contro di essa la difesa attiva della democrazia, è stata ritenuta una condizione necessaria (9).

Parimenti, anche l'organo di giustizia costituzionale portoghese ha deciso in questo modo nell'unico caso in cui ha dovuto giudicare sulla liceità di un'associazione di ideologia fascista, che si era mossa esclusivamente sul piano delle opinioni (10).

In questo senso, allora, si resta colpiti dalla lettura in chiave comparata che ci offre la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo — a qualche settimana di distanza dalla sentenza della nostra Corte costituzionale — in merito allo scioglimento deliberato dalla Corte costituzionale turca contro il partito islamico *Refah* (11) esclusivamente sulla base di semplici opinioni, ritenute contrarie al principio di laicità dell'ordinamento, espresse da esponenti di tale partito.

Si può leggere infatti in questa sentenza come il Governo turco, nel presentare le proprie tesi davanti alla Corte, abbia unificato l'esperienza italiana e tedesca sotto il comune denominatore della « democrazia protetta » e abbia giustificato pertanto la propria richiesta sulla base di una linea di « democrazia che si difende » e sulla possibilità « di reprimere le formazioni politiche che utilizzano abusivamente la libertà di associazione e di espressione », ipotesi che sarebbero « riconosciute da testi costituzionali degli Stati europei » (12), rinviando precisamente al nostro art. 18 e alla XII disposizione finale, nonché agli artt. 2, 18 e 21 comma 2 della Legge Fondamentale di Bonn.

Ora, sebbene sia forse possibile paragonare la rigida interpretazione delle norme di protezione della Costituzione turca nell'odierno contesto internazionale (la sentenza precede però la strage di New York del successivo 11 settembre) con l'analogia rigidità dimostrata durante la Guerra Fredda dal Tribunale Costituzionale di Bonn —

(9) S. MANZIN MAESTRELLI, *Il partito politico nella giurisprudenza del tribunale costituzionale federale*, Milano 1971. Anche il dibattito sull'eventuale scioglimento del partito neo-nazista Npd, ripreso negli ultimi anni, si è legato indissolubilmente ad episodi di violenza commessi da settori riconducibili a tale partito e non a mere opinioni, per quanto aberranti, da essi espresse. Come scrive P. LAUVAUX, « è il rafforzamento stesso delle istituzioni democratiche » che ha portato a tale mutamento restrittivo di interpretazione delle norme protettive della Legge Fondamentale di Bonn (P. LAUVAUX, *Les grandes démocraties contemporaines*, Paris 1998, 148). Cfr. anche per l'analoga evoluzione americana dopo gli anni della legislazione macartista, A. REPOSO, *La disciplina dell'opposizione anticostituzionale negli Stati Uniti d'America*, Padova 1977. Del resto ancora in data 1° maggio 2001 il Tribunale costituzionale federale ha annullato, su ricorso di costituzionalità diretto, la decisione di un giudice amministrativo che aveva confermato il divieto di manifestare opposto dall'autorità amministrativa al partito NPD per la probabile diffusione di idee di ispirazione nazista nel corso della riunione. Un'impostazione rigettata dal Tribunale in quanto contraria sia alla libertà di pensiero sia a quella di riunione costituzionalmente garantite. Cfr., *amplius*, la ricostruzione della sentenza, in *Quaderni costituzionali* 2001, 686.

(10) R. ORRÙ, *La giurisprudenza del Tribunal Constitucional portoghese nel biennio 1993-1994*, in questa *Rivista* 1995, 4059 ss.

(11) III sezione della Corte, *Refah partisi (parti de la prospérité) et autres c. Turquie*, 31 luglio 2001.

(12) Par. 61 della sentenza.

anche se l'opinione dissenziente di ben tre dei sette giudici della terza sezione competente non accetta questa logica, ritenendo inconciliabile con la Convenzione Europea la punizione di reati di semplice opinione —, *quello che non appare accettabile, però, è che né la sentenza né l'opinione dissenziente abbiano proceduto ad un controllo delle nozioni comparatistiche offerte in modo del tutto distorto per l'esperienza italiana e, parzialmente distorto — cioè come se si fosse ancora negli anni '50 — per quella tedesca.*

Non potrebbe questa lacuna aver influenzato la stessa decisione, vista la ristrettezza della maggioranza? Il dubbio è più che ragionevole e ci ricorda ancora una volta che la conoscenza del diritto comparato da parte degli operatori giuridici, soprattutto di quelli sovranazionali, non può più essere considerata un *optional*.

STEFANO CECCANTI