

# SENATO DELLA REPUBBLICA

V LEGISLATURA

(N. 1053)

## DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori PARRI, GATTO Simone, ALBANI, ANDERLINI, ANTONICELLI, BONAZZI, CORRAO, GALANTE GARRONE, LEVI, MARULLO, OSSICINI e ROMAGNOLI CARETTONI Tullia

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 13 GENNAIO 1970

### Abrogazione degli articoli 272 e 305 del Codice penale

ONOREVOLI SENATORI. — L'esigenza di elaborare una nuova legislazione penale venne avvertita già durante i lavori preparatori della Costituzione ed il testo definitivo rese non meno manifesta tale necessità.

Del resto il codice Rocco, nato come espressione del regime fascista non poteva non contraddire le istanze fondamentali di libertà che la Costituzione affermava e garantiva solennemente. Tuttavia, ancora oggi, a questo codice, comprese quelle sue disposizioni attraverso le quali traspare la origine e la *ratio* di una concezione autoritaria dello Stato, e affidata la disciplina della materia.

I Governi che si sono succeduti dal 1948 in poi hanno puntualmente incluso nei propri programmi di attività la riforma del Codice penale, senza che tuttavia tale disegno sia stato portato a compimento.

Nella legislatura in corso, il disegno di legge di riforma del codice penale (stampato n. 351 del Senato) è da circa un anno all'esame, in sede redigente, della Commissione giustizia e tutto lascia prevedere un *iter* lungo e complesso.

Questo enorme ritardo e la lentezza con la quale si procede alla riforma del Codice penale, hanno determinato la presentazione del presente disegno di legge diretto a sopprimere dal testo gli articoli 272 (propaganda ed apologia sovversiva o antinazionale) e 305 (cospirazione politica mediante associazione) che sono in palese contrasto con le norme contenute nella Costituzione, in particolare con quelle previste rispettivamente agli articoli 21 e 18.

L'articolo 272 del Codice penale ha già formato oggetto di esame da parte della Corte costituzionale che, dovendo pronunciarsi sulla questione di legittimità costituzionale della norma, sollevata con ordinanza della Corte d'assise di Modena, con sentenza del 6 luglio 1966, n. 87, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del secondo comma dell'articolo stesso, mentre ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale del primo comma; per quanto riguarda poi l'ultimo comma la Corte non ha ritenuto di doversi pronunciare dal momento che la questione di legittimità veniva proposta soltanto in relazione alla

propaganda « con l'esclusione di quanto possa avere attinenza alla apologia ».

La sentenza della Corte, o meglio le motivazioni che la Corte ha fornito per giustificare l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale del primo comma dell'articolo 272 del Codice penale, non sono peraltro convincenti e ripropongono il problema del significato che la Costituzione ha voluto assegnare alla norma che garantisce la manifestazione del pensiero.

Al di là della considerazione storica che la Costituzione è la conclusione di un movimento di liberazione che ha rovesciato e inteso sopprimere un regime autoritario, si deve ricordare che essa pone a suo fondamento i diritti « inviolabili » di libertà che appartengono all'uomo « sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità » (articolo 2 della Costituzione).

L'articolo 21 della Costituzione, nel sancire il diritto a manifestare il proprio pensiero, ha ritenuto opportuno attribuire a questo diritto un valore ed una forza particolare, precisando che esso spetta a « tutti » e non ai soli cittadini e, *ad abundantiam* ma con ragione, che la manifestazione del pensiero si svolge « liberamente » senza bisogno di autorizzazione e senza limitazioni o censura « con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione ». Essa intende dunque tutelare un diritto primario della persona umana, poichè « la garanzia di buon funzionamento del sistema poggia proprio sulla più ampia libertà della manifestazione del pensiero essendo essa che alimenta la forza sociale di base, che è la pubblica opinione » (Mortati). Libertà in senso pieno, dunque, come pensiero attivo ed operante che, proprio perchè destinata ad influire nella società, viene rigorosamente protetta.

La norma è tra quelle cui i costituzionalisti attribuiscono valore dichiarativo; pertanto la dichiarazione, il riconoscimento di una libertà giuridica non consente di disporre contro di essa. Principio in perfetta armonia con l'unanime opinione che affida, in presenza di una costituzione rigida quale è la nostra, alle sole leggi costituzionali il

potere di limitare il senso, la portata e le conseguenze di ogni dichiarazione di libertà, e richiede che sia esplicito l'eventuale rinvio alla legge ordinaria perchè questa abbia reale potere. Tale rinvio nel caso dell'articolo 21 primo comma, manca, e l'unico limite alla manifestazione del pensiero, previsto per altro dallo stesso articolo nell'ultimo comma, è quello del buon costume.

Se tale è, dunque, l'interpretazione pacifica o almeno autorevolmente sostenuta che si dà del primo comma dell'articolo 21 della Costituzione, non si vede come possa questa libertà costituzionale conciliarsi con il divieto sancito dall'articolo 272 del Codice penale.

La Corte costituzionale nella citata sentenza ha ritenuto non fondata la questione di legittimità svolgendo una serie di considerazioni: in primo luogo non riconoscendo alla libertà di manifestazione del pensiero il solo limite del buon costume, ma anche « altri limiti dipendenti dalla necessità di tutelare beni diversi, che siano parimenti garantiti dalla Costituzione » (la sentenza ne cita alcuni come il metodo democratico, l'ordine legale costituito e l'ordine economico); in secondo luogo affermando che « la propaganda non si identifica perfettamente con la manifestazione del pensiero » in quanto è una manifestazione « rivolta e strettamente collegata al raggiungimento di uno scopo diverso, che la qualifica e la pone su un altro piano ».

Già in altre sentenze (per esempio: 19 febbraio 1965, n. 9) la Corte aveva affermato che l'ordine pubblico inteso come ordine legale costituito rappresenta un limite alla libertà di manifestazione del pensiero, ma si sa quanto discusso sia in dottrina e in giurisprudenza il concetto di « ordine pubblico ».

Tuttavia il problema immediato che si pone è quello di stabilire se sia possibile derogare alla norma costituzionale imponendo, ad una libertà sancita e garantita, i limiti derivanti da una legge, che, ben inteso, trovi almeno fondamento in precetti o principi costituzionali. A nostro avviso, se così fosse, i diritti fondamentali del cittadino verrebbero ad assumere un contenuto ideo-

logico-programmatico, privo di autentica efficacia giuridica, con la conseguenza di aprire la via alla violazione sistematica della Costituzione ed al suo progressivo svuotamento. Del resto la *ratio* dell'articolo 21 della Costituzione, come quella di tutte le norme costituzionali che tutelano le libertà individuali, non intende assolutamente disconoscere certe esigenze generali dell'ordinamento pubblico, ma intende chiaramente tutelare la libertà di manifestazione del pensiero quando quelle esigenze possano essere invocate per coprire degli arbitri.

Il tentativo poi della Corte di operare una distinzione tra propaganda e manifestazione del pensiero si riduce ad un vero e proprio artificio teso a giustificare il divieto dell'articolo 272 del Codice penale.

Infatti l'articolo 21 della Costituzione prevede la « diffusione con ogni mezzo » del pensiero, includendo quindi tutte le facoltà di dichiarare le proprie opinioni, di sostenerle e difenderle, di farne l'apologia, di diffonderle e propagandarle allo scopo di raccogliere intorno ad esse adesioni ed acquistare proseliti. La propaganda, pertanto, non è che un modo di manifestare il proprio pensiero, e d'altro canto non è scritto da nessuna parte che essa debba manifestarsi in modo esclusivamente « puro ed astratto, quale può essere quello scientifico, didattico, artistico o religioso » come vorrebbe la citata sentenza. Nè si capisce perchè la propaganda, secondo il giudizio della Corte, non potrebbe tendere « a far sorgere una conoscenza oppure a sollecitare un sentimento in altre persone », e sarebbe invece una manifestazione « rivolta e strettamente collegata al raggiungimento di uno scopo diverso, che la qualifica e la pone su un altro piano ».

Anche qui la *ratio* della disposizione, esaminata attentamente, porta alla conclusione che la Costituzione quando garantisce la libera manifestazione del pensiero si riferisce a contenuti concreti capaci di « sollecitare un sentimento in altre persone » al fine di raggiungere determinati scopi, e non al « pensiero puro ed astratto ».

Si afferma però che la propaganda punita dall'articolo 272 del Codice penale è quel-

la « idonea a determinare reazioni che sono pericolose per la conservazione di quei valori che ogni Stato, per necessità di vita, deve pur garantire » e si accenna al metodo democratico, all'ordine pubblico, all'ordine economico.

Sempre premettendo che la garanzia di manifestare liberamente la propria opinione rappresenta l'elemento più qualificante di un sistema democratico, essendo per contro qualificante delle dittature il delitto di opinione, come dimostra appunto l'articolo 27 del Codice penale che venne introdotto proprio dal fascismo, si possono indubbiamente riconoscere i rischi connessi con la propaganda per la violenza, ma si tratta dei rischi normali di ogni regime che si definisce democratico e deve trovare in se stesso la forza di superarli. La pericolosità, invero, dipendente dalla capacità di persuasione che tale propaganda possiede, perchè o non convince la maggioranza ed il pericolo si annulla, dal momento che il metodo democratico, che ha consentito anche quella propaganda, costituisce la migliore valvola di sicurezza, oppure ha tale efficacia da convincere la maggioranza ed allora matura il suo diritto democratico alla realizzazione.

Se queste considerazioni possono parere troppo teoriche, si deve ricordare che nella realtà dei fatti il nostro ordinamento costituzionale è già tutelato da un complesso di difese legali atte ad evitare possibili effetti negativi della libera manifestazione del pensiero. Tali nell'ordine costituzionale possono considerarsi ad esempio: il divieto di commettere atti che violino la legalità, cioè tutte le manifestazioni di pensiero che si traducano in azioni individuali o collettive illecite; il divieto previsto all'articolo 17 della Costituzione che secondo l'Esposito trova giustificazione nella pericolosità di manifestazioni di pensiero contrarie all'ordine legale costituito, avvenute durante una riunione, che possano tradursi in azioni illegali; il divieto sancito dall'articolo 18 della Costituzione che punisce coloro che si associano per fini « vietati ai singoli dalla legge penale » e coloro che costituiscono associazioni segrete o che perseguono « scopi politici

mediante organizzazione di carattere militare ». A tutelare l'ordinamento contro la sovversione violenta intervengono anche molteplici norme penali contenute nel titolo I, capo II, del secondo libro del Codice penale, che contempla i delitti contro la personalità interna dello Stato e le disposizioni contenute nella legge di pubblica sicurezza, destinate a restare anche dopo la sua auspicata riforma.

In conclusione, argomentazioni, capaci di giustificare in modo convincente l'articolo 272 del Codice penale, non hanno consistenza e l'articolo stesso deve considerarsi costituzionalmente illegittimo perchè in contrasto con l'articolo 21 della Costituzione che, come scrive l'Esposito e ci piace ripetere « è espressione di fiducia e di speranza, in questo spirito esso va ricostruito e non è lecito all'interprete timoroso di sostituire a quella fede il proprio scetticismo, la propria sfiducia, i propri dubbi o peggio ancora la propria paura ».

L'articolo 305 del Codice penale (cospirazione politica mediante associazione) punisce chi si associa « al fine di commettere uno dei delitti indicati nell'articolo 302 », e cioè quelli previsti dal capo I (delitti contro la personalità internazionale dello Stato) e dal capo II (delitti contro la personalità interna dello Stato) del titolo I del libro secondo.

Anche questo articolo, a nostro avviso, urta contro un preciso dettato costituzionale, quello dell'articolo 18 della Costituzione che proclama un altro fondamentale diritto del cittadino: il diritto di libertà di associazione, con la condizione peraltro che tale libertà non sia esercitata per fini che « siano vietati ai singoli dalla legge penale », e con il particolare divieto di costituire associazioni segrete o che perseguano « scopi politici mediante organizzazioni di carattere militare ».

La norma testimonia lo sforzo scrupoloso dei costituenti mirante a garantire allo stesso modo e contemporaneamente sia una libertà fondamentale propria della persona umana e caratteristica perciò di un ordinamento democratico, sia questo stesso quando dall'azione illecita di una organizzazione

possa trarre pregiudizio. Non è infatti l'opera del singolo pericolosa, ma quella messa in atto attraverso una associazione o un gruppo.

Tutti i cittadini dunque possono liberamente associarsi, nella forma e nei modi e per gli scopi da essi determinati e questo diritto essi esercitano senza alcuna autorizzazione, salvo il limite rappresentato dal duplice divieto sopra ricordato.

Mentre il divieto delle associazioni segrete e di quelle che perseguono anche indirettamente scopi politici mediante organizzazioni di carattere militare si commenta da sè, vale la pena soffermarsi sul significato che assume il rinvio alla legislazione penale per i fini vietati ai singoli. Innanzitutto non si tratta di un rinvio puro e semplice. Le norme costituzionali prevalgono sempre su tutte le disposizioni dell'ordinamento, pertanto l'illiceità di particolari attività o fini associativi sanciti dalla legislazione penale non può rappresentare alcun limite quando tali attività e fini siano riconosciuti da norme costituzionali come diritti dei singoli cittadini.

Ora l'articolo 305 del Codice penale, di cui si chiede l'abrogazione, contempla una fattispecie già ampiamente prevista dall'articolo 18 della Costituzione, sia che l'associazione che mette in atto una cospirazione politica prenda la forma di associazione segreta o paramilitare, sia che non operi con tali modalità poichè eventuali fini illegali restano previsti e vietati dal primo comma dell'articolo 18 della Costituzione.

La norma costituzionale pertanto prevale fissando essa stessa i limiti alla libertà di associazione; la violazione di tali limiti implica la responsabilità personale dei colpevoli che saranno puniti in base alle norme contenute nello stesso codice nei capi I e II del titolo primo del libro secondo e dal testo unico delle leggi di pubblica sicurezza.

Non trova pertanto più giustificazione la permanenza nel Codice penale di una norma come quella contenuta nell'articolo 305, norma che ha trovato del resto ampia applicazione durante il fascismo per colpire indiscriminatamente le organizzazioni antifasciste.

## LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

È un precedente questo che bene illustra la pericolosità di una definizione incerta come quella di « cospirazione politica » e la necessità di abrogare una norma che in particolari situazioni politiche potrebbe sempre prestarsi ad interpretazioni contrarie ai diritti costituzionali di libertà.

Questi rapidi accenni ai motivi che ci hanno indotto a proporre al Parlamento le soppressioni degli articoli 272 e 305 del Codice penale non ci fanno perdere di vista l'esigenza primaria, già avvertita all'inizio del-

la relazione, di una radicale riforma di questo Codice, nè d'altra parte ci nascondiamo il fatto che strettamente collegati a questi articoli ve ne sono altri che andrebbero soppressi anch'essi o almeno emendati. Considerazioni di urgenza hanno consigliato di limitare la nostra iniziativa a quegli articoli più significativi e pericolosi che, riesumati recentemente con una operazione giustamente definita di « archeologia giuridica », intaccano due fondamentali principi costituzionali.

**DISEGNO DI LEGGE***Articolo unico.*

Gli articoli 272 e 305 del Codice penale sono abrogati.