



CONSULTA ONLINE

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2021 FASC. III

(ESTRATTO)

GIUSEPPE DONATO

**UN VECCHIO PROBLEMA PER (UNA) FORZA NUOVA:
LO SCIOLIMENTO DELLE ORGANIZZAZIONI NEOFASCISTE
TRA GIUDICI E GOVERNO**

20 DICEMBRE 2021

IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO

Giuseppe Donato*

**Un vecchio problema per (una) Forza Nuova:
lo scioglimento delle organizzazioni neofasciste tra giudici e governo**

ABSTRACT: *The essay examines the problem of the dissolution of neo-fascist organizations in its legislative and jurisprudential evolution. The analysis starts from the XII final provision of the Constitution, which imposes a specific ban that is limited only to the fascist party; then it develops on the legislation of ordinary rank approved in 1945, 1947 and 1952, the so-called "Scelba law" still in force. Then, the debate on the bill proposed by Senator Parri – which aimed to dissolve the MSI by law – and the decisions of ordinary judges that led to the dissolution of some neo-fascist groups are deepened. In the conclusions, some proposals are made for changes to the existing structure, including the attribution to the Constitutional Court of the delicate task of the dissolution of parties.*

SOMMARIO: 1. Alle origini della questione: la XII disposizione finale della Costituzione. – 2. La legislazione di attuazione: dalla legge pre-costituzionale del 1947 alla legge Scelba. – 3. Segue. La configurazione legislativa del doppio binario di scioglimento. – 4. Il ddl Parri sullo scioglimento del MSI: un adempimento improrogabile? – 5. Il seguito giurisprudenziale: Ordine Nuovo e Avanguardia Nazionale. – 6. La dimensione costituzionale della questione in una prospettiva di riforma.

1. Alle origini della questione: la XII disposizione finale della Costituzione

L’istituto dello scioglimento delle organizzazioni neofasciste è caratterizzato da un assetto normativo che, nel suo complesso, difetta di chiarezza e organicità, oltre che da un quadro giurisprudenziale scarno e ormai risalente. Recenti – ed esecrabili – fatti di cronaca hanno riportato la questione all’attenzione delle istituzioni, che muovono passi incerti su questo scivoloso territorio di confine fra il diritto e la politica¹.

La Costituzione prescrive, nella XII disp. trans. fin., comma 1, un netto divieto di «riorganizzazione, sotto qualsiasi forma, del disiolto partito fascista».

L’origine di tale disciplina va ricercata nella discussione in Assemblea Costituente sulla regolazione dei partiti politici, allora rubricata all’art. 47: Togliatti, intervenendo sulle differenti proposte avanzate da Mancini e Merlin (relatori in seno alla prima sottocommissione) e da Basso, suggeriva di inserire un limite esplicito sul partito fascista, «perché si deve escludere dalla democrazia chi ha manifestato di essere il suo nemico»².

Si delineava, quindi, una regolazione dei partiti conforme ad un modello di *Legalisierung*³, che arrestava qualsiasi forma di controllo sulla soglia della c.d. istituzionalità esterna⁴, spingendosi a censurare, sul piano ideologico, soltanto la dottrina fascista⁵.

La peculiare scelta della *sedes materiae* della disposizione, approntata in sede di coordinamento, suscitò le critiche di Calamandrei, che ne censurò anche una certa insufficienza semantica⁶; altra

* Contributo scientifico sottoposto a referaggio.

¹ Si fa riferimento agli eventi del 9 ottobre 2021, allorché – in occasione di una manifestazione contro l’obbligo del *green pass* per i lavoratori tenutasi nel centro di Roma – numerosi esponenti di Forza Nuova sono stati protagonisti di episodi di violenza e vandalismo, culminati con l’assalto alla sede della CGIL.

² ASSEMBLEA COSTITUENTE, Prima Sottocommissione, 19 novembre 1946.

³ In ossequio alla nota quadripartizione coniata da H. TRIEPEL, *Die Staatsverfassung und die politischen Parteien*, Berlino 1930, in E. GIANFRANCESCO e G. GRASSO (curr.), *La Costituzione dello Stato e i partiti politici*, trad. it. di A. Kalajzić, Napoli, 2015, 6 s., che raffigura quattro *idealtipi* di rapporto fra Stato e partito: ostilità (*Bekämpfung*), indifferenza (*Ignorierung*), riconoscimento giuridico e legalizzazione (*Anerkennung und Legalisierung*), incorporazione (*Inkorporierung*).

⁴ Cfr. P. VIRGA, *Il partito nell’ordinamento giuridico*, Milano, 1948, 199 ss.

⁵ Sui lavori preparatori alla XII disp. v., fra gli altri, G. D’ELIA, *sub* XII disp. trans. fin., in R. Bifulco, A. Celotto e M. Olivetti (curr.), *Commentario alla Costituzione*, vol. III, Torino, 2006, 2786 ss.; L. MAZZAROLLI, *sub* XII disp. trans. fin., in S. BARTOLE e R. BIN (curr.), *Commentario breve alla Costituzione*, fondato da V. Crisafulli e L. Paladin, Padova, 2008, 1218 ss.

autorevole dottrina, invece, ha desunto dall'ubicazione al di fuori del «corpo vivo della Costituzione» la volontà dei Costituenti di sottolineare che «il fascismo è il passato, e il passato non ritorna»⁷. Sembra prevalente, però, l'ipotesi per cui la collocazione sia stata dettata da ragioni formali, più che sostanziali⁸: ad esempio, per evitare di inserire in Costituzione delle disposizioni *di specie*, sicché non può dubitarsi, pertanto, della sua «assoluta parità di valore giuridico rispetto alle altre norme della Costituzione»⁹.

Quanto al carattere *transitorio* o *finale* della XII disposizione, fatte salve le critiche alle contingenze del contesto storico in cui fu adottata¹⁰, viene diffusamente accolta la seconda alternativa. La comparazione interna con il comma 2 evidenzia che, mentre quest'ultimo limita il diritto di elettorato dei «fascisti di ieri» per un arco di tempo definito, il comma 1 colpisce i «riorganizzatori odierni del fascismo»¹¹. Anche la Corte costituzionale ha chiarito che la XII disp., comma 1, è «da definirsi “finale” e non “transitoria”»¹², lasciando impregiudicato, però, il significato da attribuire al primo aggettivo¹³.

Addentrandosi nell'analisi della *norma*, si evince che tanto la genesi quanto la *ratio legis* inducono a scartare interpretazioni del testo eccessivamente ampie. Tale assunto non è univocamente accettato: secondo una ricostruzione offerta da Esposito, infatti, la XII disp., a guisa di sineddoche, rappresenterebbe una formula generale contro tutti i partiti antisistema, ovvero contro ogni compagine politica che, come quella fascista, «persegua l'instaurazione di dittature o l'abbandono degli oggi vigenti principi democratici»¹⁴. Questa preoccupazione, in realtà, non è stata fatta propria dai Costituenti: l'ordinamento italiano non sembra accogliere l'idea di democrazia *protetta*, come la Germania¹⁵, ma, data un'impostazione di democrazia *procedurale*¹⁶, circoscriverebbe le limitazioni ideologiche della lotta politica ad una sola ipotesi¹⁷, storicamente determinata, che «la storia ha già giudicata incompatibile con le finalità dello stato democratico»¹⁸.

⁶ ASSEMBLEA COSTITUENTE, Plen. 4 marzo 1947: «se questa disposizione deve avere un significato, essa deve esser collocata non tra le disposizioni transitorie, e non deve limitarsi a proibire un nome, ma deve definire che cosa c'è sotto quel nome, quali sono i caratteri che un partito deve avere per non cadere sotto quella denominazione e per corrispondere invece ai requisiti che i partiti devono avere in una Costituzione democratica».

⁷ M. LUCIANI, *Antifascismo e nascita della Costituzione*, in *Pol. dir.*, n. 2/1991, 187 e 190.

⁸ M. RUINI, *La riorganizzazione del partito fascista*, in *Foro pad.*, n. 9/1951, 273; in senso conforme U. DE SIERVO, *Attuazione della Costituzione e legislazione antifascista*, in *Giur. cost.*, n. 5/1975, 3268.

⁹ Come sostenuto da C. MORTATI, *Costituzionalità del disegno di legge per la repressione dell'attività fascista*, in *Cronache sociali*, n. 15-16/1950, ora in ID., *Problemi di diritto pubblico nell'attuale esperienza costituzionale repubblicana. Raccolta di scritti*, vol. III, Milano, 1972, 73.

¹⁰ S. BELLOMIA, *Manifestazioni fasciste e XII disposizione transitoria della Costituzione*, in *Giur. cost.*, n. 3/1973, 1672, identifica la «natura emozionale» della disposizione, «tributaria alle passioni del momento».

¹¹ M. BON VALSASSINA, *Apologia di fascismo, divieto di riorganizzazione del partito fascista e libertà di manifestazione del pensiero*, in *Foro it.*, 1957, 953.

¹² Corte cost., [ord. n. 323 del 1988](#).

¹³ A tal proposito, secondo P. PETTA, *Le associazioni anticostituzionali nell'ordinamento italiano*, in *Giur. cost.*, n. 1/1973, 718, vi sarebbe stata l'esigenza di specificare che alcune disposizioni «benché non comprese nel corpo principale della Costituzione, ave[vano] un carattere *non transitorio*» (enfasi testuale).

¹⁴ C. ESPOSITO, *I partiti nella Costituzione italiana*, in *Arch. giur. Filippo Serafini*, n. 1-2/1951, 24; v. anche ID., *Commento all'art. I della Costituzione*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, 8. La tesi dell'A. è stata accolta anche da V. CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione*, in *Jus*, 1969, 26.

¹⁵ Sul tema, v., anzitutto, K. LOEWENSTEIN, *Militant Democracy and Fundamental Rights, I*, in [American Political Science Review](#), n. 3/1937, 417 ss., per la prima parte dello studio, e n. 4/1937, 638 ss., per la seconda. Di recente, A.K. BOURNE - F. CASAL BÉRTOA, *Mapping ‘Militant Democracy’: Variation in Party Ban Practices in European Democracies (1945-2015)*, in [European Constitutional Law Review](#), n. 2/2017, 221 ss. Nella dottrina italiana F. FERRONI - S. CECCANTI, *Democrazia protetta*, in *Dig. disc. pubbl. online*, 2015; S. CECCANTI, *Le democrazie protette e semi-protette da eccezione a regola. Prima e dopo le Twin Towers*, Torino, 2004.

¹⁶ Cfr. C. LAVAGNA, *Considerazioni sui caratteri degli ordinamenti democratici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, 392 ss.; P. RIDOLA, *Partiti politici*, in *Enc. dir.*, XXXII (1982), 110 ss.

¹⁷ G.E. VIGEVANI, *Origine e attualità del dibattito sulla XII disposizione finale della Costituzione: i limiti della tutela della democrazia*, in [MediaLaw](#), n. 1/2019, 5, sottolinea che si tratta de «l'unico limite di natura ideologica per quanto concerne la costituzione di un movimento politico, dentro un progetto di democrazia “aperta” che non richiede

CONSULTA ONLINE

La motivazione che soggiace alla XII disp., co. 1 – diversa, ad esempio, rispetto a quella dell'art. 21, comma 2, *Grundgesetz* – esclude qualsiasi lettura polivalente della norma¹⁹.

Anzi, proprio per la sua caratura di «speciale clausola di protezione politica unidirezionale»²⁰, parte della dottrina l'ha valutata come un elemento di caratterizzazione del sistema, una previsione che si pone *in sintonia* con l'*antitesi* che il regime repubblicano costituisce rispetto a quello fascista²¹.

Da un punto di vista assiologico questa tesi sembrerebbe condivisibile: la Costituzione intera è permeata dallo spirito antifascista, che ha ispirato i lavori delle forze costituenti e favorito il raggiungimento di soluzioni condivise da gruppi fautori di dottrine politiche profondamente diverse.

D'altro canto, il principio pluralista che contraddistingue la regolazione dei partiti politici – una delle poche conclusioni che si possono ricavare dall'enunciato dell'art. 49 Cost. – pare *derogato*, più che *confermato*, dal limite della XII disp.²².

Se il *metodo democratico* conforma solo l'azione esterna dei partiti, nulla richiedendo sull'organizzazione interna²³ o sulle finalità perseguitate²⁴, ne segue che il divieto di dar vita *sotto qualsiasi forma* ad un gruppo neofascista non può che rappresentare un'eccezione alla regola generale e determinare, quindi, una *rottura* della Costituzione²⁵.

adesione ai valori democratici, ma “lealtà di comportamento” nella vita pubblica, in una prospettiva di progressivo inserimento nel gioco democratico delle associazioni antisistema».

¹⁸ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, tomo II, Padova, 1976, 870.

¹⁹ P. BARILE, *Relazione*, in AA.VV., *Un adempimento improrogabile. Atti del Convegno giuridico sull'attuazione della XII norma finale della Costituzione*. Firenze, Palazzo Vecchio, 2 luglio 1961, a cura del Comitato promotore e del Consiglio regionale toscano della resistenza, Firenze, 1961, 22; P.G. GRASSO, *Contributo allo studio sulla prevenzione dello stato di emergenza. Sul divieto costituzionale di riorganizzazione del disiolto partito fascista*, in *Dir. soc.*, n. 4/2002, 532.

²⁰ B. PEZZINI, *Attualità e attuazione della XII disposizione finale: la matrice antifascista della costituzione repubblicana*, in M. D'Amico e B. Randazzo (curr.), *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Milano, 2011, 1379; cfr. anche EAD., *Il divieto di ricostituzione del partito fascista nella XII disposizione finale*, in M. D'Amico, A. De Francesco e C. Siccardi (curr.), *L'Italia ai tempi del ventennio fascista. A ottant'anni dalla promulgazione delle leggi antiebraiche: tra storia e diritto*, Milano, 2019, 205 ss.

²¹ B. PEZZINI, *Attualità e attuazione*, cit., 1387; la medesima posizione è sostenuta anche da A. CATTEDRA, *Nota a margine della XII disposizione finale della Costituzione*, in *Amm.it.*, n. 5/1990, 702, per il quale la XII disp. dà applicazione al divieto generale contro i partiti che «prevedano la gestione autocratica della *res publica*» di cui all'art. 49 Cost.; e, ancora, da G. BRUNELLI, *Struttura e limiti del diritto di associazione politica*, Milano, 1991, 215.

²² Sulla qualificazione della XII disp. come eccezione v. C. MORTATI, *Disciplina dei partiti nella Costituzione italiana*, in *Cronache sociali*, n. 2/1950, ora in ID., *Problemi di diritto pubblico*, cit., 41; L. BIANCHI D'ESPINOZA, *Relazione*, in AA.VV., *Un adempimento improrogabile*, cit., 29; L. PICCARDI, *Relazione*, ivi, 45; A. PREDIERI, *Intervento*, ivi, 84; P. PETTA, *Le associazioni anticostituzionali*, cit.; 679; U. DE SIERVO, *Attuazione della Costituzione*, cit., 3282; S. CURRERI, *Sullo scioglimento di Forza Nuova e, più in generale, delle forze politiche che agiscono con metodo non democratico*, in laCostituzione.info, 19 ottobre 2021.

²³ La tesi dell'esclusione dell'obbligo di democrazia interna dal tracciato della disposizione costituzionale sarebbe auspicabilmente da superare: si consenta, a tal proposito, il rinvio a G. DONATO, *Modello costituzionale dei partiti e sindacato giurisdizionale*, Napoli, 2021, 168 ss.

²⁴ Corte cost., [sent. n. 114 del 1967](#), cons. in dir., par. 2, ha affermato che «in uno Stato di libertà» è ammessa l'attività anche di gruppi che mirano al «mutamento degli ordinamenti politici esistenti, purché questo proposito sia perseguito con metodo democratico, mediante il libero dibattito e senza ricorso, diretto o indiretto, alla violenza». A conferma di questo assunto propende, peraltro, l'esistenza di partiti monarchici agli albori della Repubblica. *Contra C. ESPOSITO, I partiti*, cit., 23 s., secondo cui qualora il partito, «concepito dalla Costituzione come strumento di democraticità, tenda a dar morte alla democrazia “con metodo democratico”» non farebbe altro che adottare «una raffinatezza nell'esecuzione, che non vale ad escludere la illiceità del fine e il suo contrasto con i fini assegnati ai partiti dalla Costituzione».

²⁵ Per vero, su una simile conclusione, non si registra un'unità di vedute: in questa sede si accede alla posizione di T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Milano, 2020, 303 e, *ivi*, 588. Parlano della «estensione del concetto di specialità anche al settore costituzionale» P. BARILE - U. DE SIERVO, *Revisione della Costituzione*, in *Nov. Dig. it.*, XV, Torino, 1968, 788; distinguono fra «autorottura» e «rottura» C. MORTATI, *Costituzione dello Stato (dottrine generali e Costituzione della Repubblica italiana)*, in *Enc. dir.*, XI (1962), 192; mentre A. RUGGERI, *Fonti, norme criteri ordinatori. Lezioni*, Torino, 2009, 32 s., riconduce la rottura alla categoria delle «antinomie apparenti». Sul tema

2. La legislazione di attuazione: dalla legge pre-costituzionale del 1947 alla legge Scelba

L'esegesi della XII disp. fin. fa emergere i suoi caratteri di norma univoca – che impone uno specifico *privilegium odiosum* – ed eccezionale rispetto all'architettura costituzionale. Entro questa chiave di lettura va ricondotta, pertanto, l'analisi delle leggi ordinarie che hanno dato attuazione al dettato costituzionale.

La l. 3 dicembre 1947, n. 1546 venne promulgata quando il dibattito sul comma 1 della XII disp. – che verrà formalmente approvato solo due giorni dopo²⁶ – si era già esaurito²⁷. Nelle intenzioni del Governo il provvedimento normativo doveva riordinare le previsioni contenute nel d.lgs.lgt. 26 aprile 1945, n. 145, che aveva disciplinato la «Punizione dell'attività fascista nell'Italia liberata»²⁸. A queste ultime disposizioni si aggiungevano sanzioni contro la restaurazione violenta della monarchia, così da assicurare, in maniera unitaria, «l'efficace repressione delle manifestazioni dannose alle istituzioni repubblicane»²⁹.

All'omogeneità della finalità perseguita non può corrispondere, però, una sovrapposizione dei piani: il fascismo, incarnatosi in partito unico, è ontologicamente inconciliabile col pluralismo partitico; la monarchia, invece, pur essendo evidentemente «incompatibile con la forma istituzionale»³⁰ repubblicana, non è in egual misura identificabile con un partito monarchico, che risulta, quindi, di per sé ammissibile.

L'art. 1 eredita l'impostazione della corrispondente disposizione del citato decreto luogotenenziale, comminando una pena detentiva ai responsabili della ricostituzione del disciolto partito fascista sotto qualsiasi forma³¹. Rispetto al precedente del 1945, la legge del 1947 contiene, però, un primo – sebbene ancora insufficiente – tentativo definitorio del fenomeno da contrastare: anzitutto, specificando che la censura è rivolta al *disciolto* partito fascista, in linea con le argomentazioni offerte da Togliatti durante i lavori sull'art. 49 Cost.; e, quindi, specificando che il partito (o movimento) prevenuto deve perseguire i fini propri del fascismo attraverso «l'organizzazione militare o paramilitare» o «l'esaltazione o l'uso di mezzi violenti di lotta» perché si abbia effettiva *ricostituzione*.

Nel prosieguo del testo vengono enucleati altri delitti, fra cui la costituzione di un partito che miri a restaurare con violenza la monarchia (art. 2); lo svolgimento di attività fascista o “monarchica” ostacolando con violenza, minaccia o inganno l'esercizio di diritti civili o politici (art. 3); l'esaltazione pubblica di ideologie fasciste o il compimento di manifestazioni fasciste (art. 7); o, ancora, la propaganda in favore di una restaurazione violenta della dinastia Sabauda (art. 8).

Contro tutti questi reati l'art. 9 richiede di procedersi con istruttoria sommaria e, quando possibile, con giudizio direttissimo, in modo tale da assicurare un rapido svolgimento dell'azione giudiziaria.

Esclusivamente per la fattispecie di cui all'art. 1 è previsto che, con la sentenza di condanna, il giudice ordini lo scioglimento dell'organizzazione (art. 10).

La legge del 1947 ha assicurato la continuità delle misure repressive nel periodo di assestamento della costituenda repubblica, senza configurarsi, però, come disciplina definitiva: l'art. 11

risultano interessanti anche gli spunti offerti da G. MOTZO, *Disposizioni di revisione materiale e provvedimenti di «rottura» della Costituzione*, in *Rass. dir. pubbl.*, n. 1/1964, 323 ss.

²⁶ Mentre l'attuale comma 2, allora collocato come comma 3, era già stato approvato il 29 ottobre: v. ASSEMBLEA COSTITUENTE, Plen., 5 dicembre 1947.

²⁷ Va appena precisato che la legge in questione, pur essendo stata approvata dall'Assemblea Costituente, rientrava nell'esercizio delle funzioni legislative ordinarie, come ha chiarito anche [Corte cost., sent. n. 4/1972](#), punto 1 cons. dir. In dottrina v. M. RUINI, *La riorganizzazione del partito fascista*, cit.; G. BRUNELLI, *Struttura e limiti*, cit., 214 ss.

²⁸ Sui vari interventi legislativi v. S. VINCIGUERRA, *Fascismo (sanzioni)*, in *Enc. dir.*, XVI (1967), 914 s.

²⁹ Come si ricava dalla *Relazione di accompagnamento*.

³⁰ B. PEZZINI, *Attualità e attuazione*, cit., 1389.

³¹ Cfr. G. MAESTRI, *Paura dei partiti antisistema e scelte sulla “protezione” della democrazia, tra Italia e Germania*, in [Democrazia e Sicurezza](#), n. 2/2019, 14.

prevedeva, infatti, la stessa cessazione di efficacia della legge a seguito della revisione delle disposizioni del codice penale in materia e, in ogni caso, al 31 dicembre 1952.

L'avvicinarsi di tale scadenza e, soprattutto, la crescita di una forza politica di chiara matrice neofascista quale il Movimento Sociale Italiano (MSI) spinsero il Governo a presentare un nuovo disegno di legge per l'attuazione della XII disposizione, infine approvato come l. 20 giugno 1952, n. 645³², meglio nota come "legge Scelba" dal nome del Ministro dell'interno che lo sostenne.

In sede di discussione generale, al Senato la proposta incontrò la netta contrapposizione, sul piano ideologico, del MSI: il senatore Franzia sostenne che la legge, in violazione dell'art. 49 Cost. e della stessa XII disp., avrebbe colpito tutti i gruppi che – pur attenendosi al metodo democratico – perseguivano finalità antidemocratiche, instaurando, quindi, un modello di democrazia protetta³³. Sotto il profilo tecnico, invece, venne diffusamente criticata la scelta di affidare alla magistratura ordinaria il compito dell'accertamento e, quindi, dello scioglimento dei partiti neofascisti: non spettava al giudice «stabilire principi di carattere ideologico»³⁴, né di effettuare un giudizio politico siffatto³⁵; si profilava, poi, il rischio di giudicati contrastanti³⁶. Il Parlamento appariva a molti come la sede maggiormente idonea, preferibile anche rispetto al Governo, vista la dimensione politica della questione³⁷, mentre rimanevano del tutto isolate le ipotesi di affidare il compito alla costituenda Corte costituzionale, quale «unico, inappellabile giudice»³⁸ o quale organo di appello per il provvedimento parlamentare³⁹.

Dalle repliche del Ministro Scelba emergeva che la presentazione del disegno di legge non era frutto di improvvisazione, ma si inscriveva all'esito di una serie di azioni censurabili delle forze di estrema destra, che avevano portato a vietare il Congresso del MSI⁴⁰. La riemersione di diverse manifestazioni fasciste imponeva, a suo dire, la necessità di agire in attuazione della XII disp., che non poteva essere lasciata inoperante se non al prezzo di «rinnega[re] le basi morali su cui poggia la Repubblica e tradi[re] lo spirito stesso della democrazia italiana»⁴¹. A sostegno dell'attribuzione ai giudici del potere di scioglimento, Scelba richiamò il precedente della legge del 1947 che, in quanto redatta dall'Assemblea Costituente, non poteva essere ignorato. Alquanto vaga fu, invece, la risposta sulla possibilità di coinvolgere la Corte costituzionale: la Costituzione non le attribuiva tale compito né, in ogni caso, poteva attendersi il suo insediamento per poter fronteggiare le minacce neofasciste.

Nella discussione degli articoli i senatori concordavano sulla separazione della fase dell'accertamento da quella dello scioglimento, pur avanzando prospettive diverse: la misura doveva essere adottata dal Governo, dopo l'emanazione della sentenza, in maniera facoltativa⁴² o obbligatoria⁴³; o, ancora, andava disposta con legge senza una previa condanna, investendo una Commissione composta da deputati e senatori del compito di istruire le denunce ricevute⁴⁴.

³² Rubricata «Norme di attuazione della XII disposizione transitoria e finale (comma primo) della Costituzione».

³³ SENATO DELLA REPUBBLICA, sed. pom., 18 gennaio 1952.

³⁴ E. BERLINGUER, sed. pom., 18 gennaio 1952.

³⁵ F. PARRI, sed. pom., 22 gennaio 1952; U. TERRACINI, sed. pom., 25 gennaio 1952.

³⁶ E. BERLINGUER, sed. pom., 23 gennaio 1952; R. SANNA RANDACCIO, *ibid.*,

³⁷ E. BERLINGUER, *loc. ult. cit.*; F. PARRI, *ibid.*; U. TERRACINI, sed. pom., 25 gennaio 1952.

³⁸ R. SANNA RANDACCIO, sed. pom., 23 gennaio 1952.

³⁹ A. BANFI, sed. pom., 24 gennaio 1952.

⁴⁰ Nell'ottobre del 1950 il Governo aveva vietato il Congresso del MSI a Bari e, appena un mese dopo (il 30 novembre), aveva presentato il disegno di legge in questione. Questa tempistica – unitamente alle numerose e inequivocabili esternazioni del Ministro Scelba nel corso dell'*iter* legislativo – conferma che, dietro un'impostazione di legge a carattere generale, si celava l'obiettivo di colpire (almeno indirettamente) il MSI.

⁴¹ Sed. pom., 25 gennaio 1952.

⁴² Sed. pom., 31 gennaio 1952: emendamento di Azara e altri; lo stesso Azara riteneva che l'attribuzione di questo compito alla Corte costituzionale l'avrebbe *snaturata*.

⁴³ Sed. pom., 31 gennaio 1952: emendamento di Cosattini, che poi aderì all'emendamento Azara evidenziando che, qualora si fosse eliminato il nesso di dipendenza fra la sentenza e lo scioglimento, il Governo avrebbe comunque potuto «giovarsi delle pronunce del magistrato come di una specie di documentazione con cui dimostrare la violazione concreta della legge, legittimamente accertata».

⁴⁴ Sed. pom., 31 gennaio 1952: emendamento di Terracini.

L'esigenza di impegnare il potere esecutivo per l'adozione del provvedimento di dissoluzione dei partiti – coniugando, in tal modo, garanzie procedurali e speditezza dell'azione – prese forma in un emendamento che articolava il sistema a doppio binario tuttora vigente⁴⁵: da un lato, il Governo avrebbe potuto disporre lo scioglimento (e la confisca dei beni) a seguito di un provvedimento giudiziario; dall'altro, avrebbe potuto agire anche in maniera autonoma, purché raggiungesse la prova dell'avvenuta ricostituzione alle stesse condizioni richieste al giudice⁴⁶.

Scartata l'opzione di uno scioglimento disposto direttamente con la sentenza, Scelba ritenne quanto mai opportuna la competenza dell'esecutivo – e non del legislativo – perché si trattava non di dichiarare l'illegittimità di un partito prima ritenuto legittimo, ma solo di dare esecuzione a una legge⁴⁷.

D'altro canto, secondo i senatori non potevano ritenersi perfettamente equivalenti le due ipotesi di scioglimento: l'accentuata componente politica della dissoluzione di iniziativa governativa suggeriva di adottare il provvedimento con decreto legge, così da coinvolgere il Parlamento, che se ne sarebbe assunto la responsabilità⁴⁸. Sul punto si registrò qualche titubanza di Scelba, che alla fine accettò la proposta con una riserva di tipo sostanziale, specificando che non intendeva, comunque, «accogliere il criterio che il contenuto di questo provvedimento sia materia di legge. Si tratta sempre di un atto amministrativo che assume la forma del decreto-legge per offrire le ulteriori e maggiori garanzie di controllo offerte dal decreto-legge»⁴⁹.

3. Segue. *La configurazione legislativa del doppio binario di scioglimento*

Dal raffronto tra la legge del 1947 e la legge Scelba emerge un'evoluzione lineare della normazione, che cerca di portare a compimento, sia pure con non poche difficoltà, il disegno costituzionale.

In luogo della *ricostituzione*, la legge del 1952, riprendendo la formula della XII disp., postula la *riorganizzazione* del disciolto partito fascista, attestando la soglia di punibilità ad uno stadio di avanzamento preliminare. Quanto alla configurazione esteriore, il primo testo normativo, pur utilizzando l'ampia locuzione «sotto qualunque forma», fa riferimento solo a un *partito* o a un *movimento*; la legge Scelba – successivamente novellata, sul punto, dalla legge Reale⁵⁰ – amplia il novero degli enti collettivi, richiamando anche le *associazioni* o «comunque un *gruppo* di persone non inferiore a cinque». Il legislatore ha posto l'accento sulla dimensione strettamente associativa, che deve essere regolata in modo differente da quella del singolo: così, mentre nella prima legge, le caratteristiche del partito vietato sono inserite all'interno di una fattispecie penale che punisce i promotori, nell'*incipit* del nuovo testo, vengono specificate in maniera autonoma rispetto alla norma incriminatrice.

Nella legge del 1947, la verifica della ricostituzione è subordinata al fatto che le «finalità proprie» del partito fascista vengano perseguite con organizzazione (para)militare o con mezzi violenti; la legge Scelba individua l'adozione delle «finalità antidemocratiche» del fascismo come una delle possibili modalità di riorganizzazione, alternativa all'esaltazione «di esponenti, principi, fatti e metodi» del partito o, ancora, alle «manifestazioni esteriori di carattere fascista». L'inquadramento del carattere militare come elemento aggravante rende sufficiente anche il solo accertamento dei profili ideologico-programmatici del gruppo, in linea con la complessiva

⁴⁵ Sed. pom., 31 gennaio 1952: emendamento di Riccio e altri.

⁴⁶ Sed. pom., 31 gennaio 1952: subemendamento di Rizzo e altri, che ha uniformato il tipo di accertamento sulla riorganizzazione richiesto ai poteri giudiziario ed esecutivo.

⁴⁷ Sed. antim., 1° febbraio 1952.

⁴⁸ Intervento di De Luca: sed. antim., 1° febbraio 1952.

⁴⁹ Sed. antim., 1° febbraio 1952; posizione ulteriormente ribadita in sed. pom., 11 giugno 1952. La legge verrà definitivamente approvata dalla Camera nella seduta pomeridiana del 18 giugno, con votazione segreta.

⁵⁰ L. 22 maggio 1975, n. 152 «Disposizioni a tutela dell'ordine pubblico»; a commento v. P. PETTA, *Le nuove norme per la repressione e la prevenzione di attività eversive*, in *Giur. cost.*, n. 5/1975, 2841 ss.

sistematica dell'art. 49 Cost. e della XII disp. che, nella repressione del fascismo, prescinde dalla lesione del metodo democratico⁵¹. In ambedue i testi, peraltro, viene escluso che i delitti commessi da singoli esponenti possano causare delle ripercussioni sul gruppo, essendo richiesti, in vero, fattispecie che abbiano una dimensione collettiva per poter addivenire allo scioglimento.

La regolazione di quest'ultimo istituto segna il passaggio di maggiore discontinuità fra le leggi in esame. La legge del 1947 riconduceva nella sfera di competenza giudiziaria tanto l'accertamento preliminare quanto lo scioglimento dell'organizzazione: il medesimo schema veniva riproposto nell'articolo presentato dal Governo per la legge Scelba, per, come scrisse De Gasperi nella relazione al Senato, dare «conferma e ossequio alla esigenza democratica di offrire le più sicure garanzie a favore dei movimenti o delle associazioni incriminate». Al fine di ovviare alla fisiologica lentezza dell'azione del giudice, il testo originario del 1950 aveva, peraltro, previsto una particolare misura cautelare, in forza della quale il prefetto o il Ministro dell'interno – a seconda della dimensione locale o nazionale – avrebbero potuto interrompere l'attività del gruppo sospettato.

Nell'*iter* di approvazione, l'ipotesi della sospensione non fu accolta, ma le ragioni ad essa sottese hanno trovato adeguato riscontro nella previsione dello scioglimento (esclusivamente) governativo; inoltre, mentre la sospensione era accompagnata da una garanzia formale – la previa denuncia sporta da parte degli organi di pubblica sicurezza all'autorità giudiziaria – e sostanziale – l'esistenza di un grave rischio per l'ordine pubblico –, lo scioglimento ad opera del governo postula, in ogni caso, la ricorrenza delle medesime condizioni richieste al giudice per l'accertamento.

Nella configurazione attuale, pertanto, i due canali attraverso cui può cessare l'attività di un partito dovrebbero essere qualitativamente equivalenti sul piano dell'*input*: l'ipotesi di cui all'art. 3, comma 2, si differenzia solo per una gravità maggiore, tale da richiedere un intervento più celere. Si accentuano le differenze, invece, in fase di *output*: da un lato, il Ministro dell'interno, forte della pronuncia giudiziale, procede con suo decreto, dovendo soltanto *sentire* il Consiglio dei Ministri; dall'altro, il Governo, esaurito l'accertamento da condurre in via autonoma, adotta un provvedimento avente forza di legge.

Dai lavori preparatori emerge, altresì, che, nelle intenzioni di Scelba, questa previsione non avrebbe dovuto (e non dovrebbe) determinare la riconduzione dello scioglimento alla competenza della legge, ma dovrebbe limitarsi a corredare di garanzie ulteriori il semplice decreto ministeriale. Dando una lettura *originalista* della disposizione non potrebbe sostenersi, pertanto, alcuna competenza del Parlamento a *legiferare* sulla materia, essendo chiamato a svolgere solo un compito di controllo in sede di conversione.

La formulazione non felicissima dell'art. 3, comma 2, ha lasciato adito, però, a diversi dubbi, che sono riaffiorati nel dibattito legislativo qualche anno dopo.

4. Il *ddl Parri* sullo scioglimento del MSI: un adempimento improrogabile?

L'approvazione della legge Scelba non raggiunse gli obiettivi prefissati. A fronte di un contesto socio-politico in cui non mancavano azioni di stampo neofascista, le previsioni sullo scioglimento rimasero inapplicate dai giudici, non esercitando alcuna funzione deterrente nei confronti dell'attività del MSI, che, nel frattempo, aveva rafforzato la propria posizione politica fino a ricoprire un ruolo determinante per l'insediamento del governo Tambroni nel marzo del 1960⁵².

⁵¹ Cfr. U. DE SIERVO, *Attuazione della Costituzione*, cit., 3278, per il quale, in relazione ai gruppi neofascisti, «vi è una presunzione assoluta di pericolosità per il nostro sistema politico ed un conseguente divieto di esistenza anche a prescindere dalla concreta attualità dell'uso da parte loro degli strumenti di violenza», e P.G. GRASSO, *op. cit.*, 523. Secondo C. MORTATI, *Disciplina dei partiti*, cit., 47, non si può associare la repressione del neofascismo alla repressione di altri movimenti che non rispettano il metodo democratico: sarebbe «politicamente inopportuno [e] incongruo sotto l'aspetto giuridico per la netta differenza voluta porre dalla carta fondamentale in confronto dell'uno ed in quello degli altri».

⁵² Cfr. G. MAESTRI, *Paura dei partiti*, cit., 21.

Il malcontento di alcune forze politiche nei confronti di questa situazione si manifestò all'attenzione dell'opinione pubblica con la presentazione, nel luglio del medesimo anno, di un disegno di legge a firma del senatore Parri. Il testo, omettendo di chiamare in causa la legge Scelba e rifuggendo da qualsiasi remora che aveva contrassegnato l'azione legislativa nel 1952, conteneva solo una previsione: lo scioglimento del MSI in diretta applicazione della XII disp., comma 1, della Costituzione. Secondo il proponente, nei confronti del MSI si registrava «una indulgenza divenuta ormai una colpa», cui il Parlamento era chiamato a rimediare.

La possibilità di adottare lo scioglimento con legge era suffragata già dalla legge Scelba, che sottraeva, almeno in parte, alla magistratura il potere esclusivo di accertare il carattere fascista di un partito. Era previsto che il Governo espletasse tale compito, perché, talvolta, «l'esigenza politica [poteva] farsi prevalente»; ma, al contempo, anche il legislatore poteva intervenire direttamente per sciogliere un partito, visto che il procedimento di formazione della legge, coinvolgendo tutti i gruppi parlamentari, era ancor più garantista.

La proposta non raccolse il consenso sperato. Nella relazione di maggioranza Zotta sostenne che l'organo legislativo non avrebbe potuto sostituirsi alla magistratura, se non al prezzo di violare il principio di separazione dei poteri. Il ruolo del Parlamento doveva rimanere differente da quello del Governo: difatti, la possibilità di un controllo *a posteriori* sul decreto-legge non legittimava un potere di scioglimento *a priori*, atteso che «il particolare carattere politico dell'atto non autorizza[va] a spogliare nel caso concreto il potere esecutivo di una sua competenza». Paventando che lo scioglimento di un partito avrebbe rappresentato una ripetizione degli errori commessi dal fascismo e aperto il medesimo rischio, per il futuro, verso altre minoranze, Zotta concludeva per il non passaggio agli articoli.

A supporto della validità del progetto, invece, i relatori di minoranza Sansone e Secchia richiamarono le tesi espresse da diversi parlamentari – anche dagli stessi esponenti del MSI – nella discussione sulla legge Scelba, dalle quali emergeva che «il giudizio essenzialmente politico» sotteso allo scioglimento poteva essere condotto *solo* dal Parlamento, essendo ben diversa la funzione della magistratura. La proposta era corredata da ampia documentazione che avrebbe dovuto comprovare la natura fascista del movimento, come richieste di autorizzazione a procedere pervenute in Parlamento e articoli di quotidiani, oltre che una sentenza in cui si affermava che la «ideologia [del MSI] si ricollega[va] direttamente a quella di un disiolto partito politico»⁵³.

Il testo dava voce ad una preoccupazione diffusa fra numerosi studiosi ed addetti ai lavori, che a suo sostegno organizzarono un incontro dal titolo fortemente evocativo: “*Un adempimento improrogabile*”⁵⁴.

Pur nella differenza delle posizioni di partenza, tutti concordavano sull'opportunità dell'intervento legislativo. Barile muoveva dalla prospettiva del dovere di fedeltà che, *ex art. 54*, la Costituzione postula anche ai partiti, in quanto associazioni: inserendosi armoniosamente in questo contesto⁵⁵, la XII disp. sanciva una «presunzione assoluta (*iuris et de jure*) di *infedeltà* di [...] qualunque formazione la quale ricalchi gli orientamenti, l'ideologia del disiolto partito fascista»⁵⁶, mentre per le altre forze politiche era escluso qualsiasi controllo ulteriore a quello della c.d. istituzionalità esterna. Alla XII disp., della quale andava esclusa ogni lettura polivalente, poteva essere data attuazione in modi diversi; tra questi, il ricorso a una «legge singolare» sembrava quello preferibile, sia perché la Costituzione non conteneva alcuna riserva in favore della giurisdizione – né, tantomeno, del potere esecutivo –, sia perché il Parlamento avrebbe potuto esprimere, meglio di tutti, il giudizio politico richiesto. Da altri presupposti muoveva Bianchi D'Espinosa, che del tema

⁵³ Trib. Milano, sez. III feriale, 4 agosto 1960.

⁵⁴ Per gli atti del convegno v. AA.Vv., *Un adempimento improrogabile*, cit.

⁵⁵ In sede di replica Barile precisava nuovamente che la XII disp. non era «aberrante» rispetto al tessuto costituzionale, in quanto riconosciuta agli artt. 18, 49 e 54 Cost.: *ivi*, 105.

⁵⁶ *Ivi*, 21.

si sarebbe occupato, in seguito, anche in sede giudiziaria⁵⁷. Secondo il magistrato, la XII disp. rappresentava una norma d'eccezione rispetto alla regola dell'art. 49 Cost., ma non poneva alcuna riserva di giurisdizione, lasciando libero il Parlamento di provvedere tramite una legge (anche se soltanto in senso formale). L'azione del legislatore avrebbe, anzitutto, dispensato i magistrati da un giudizio che «per sua natura è più storico-politico che giuridico»⁵⁸ e che, quindi, era stato assegnato ad essi in maniera inappropriata. Per di più, sarebbero venute meno le criticità proprie del vigente *controllo diffuso*, in forza del quale l'accertamento condotto da ciascun tribunale entro i limiti del proprio circondario risultava necessariamente parziale rispetto all'attività svolta a livello nazionale dal gruppo politico: i vizi di questa configurazione non avrebbero potuto essere risolti nemmeno dall'approdo del giudizio in Cassazione, perché anche in quel caso la Suprema Corte si sarebbe dovuta pronunciare esclusivamente sul fatto specifico, senza potersi avvalere di «altri elementi che, sul piano complessivo dell'attività nazionale di un partito, potrebbero portare all'accertamento del carattere fascistico di esso»⁵⁹. In favore della legge *ad hoc* si schierava anche la relazione affidata a Piccardi, che ammoniva sulla sconvenienza di richiedere ai giudici «di pronunciare un giudizio capace di modificare la situazione politica del paese»⁶⁰. Di rilievo, poi, l'intervento di Predieri, il quale riteneva che uno strumento legislativo «con carattere di relativa generalità» e non «di assoluta puntualità» sarebbe stato più utile anche davanti alle future minacce di nuovi partiti neofascisti. Il compito dello scioglimento sarebbe stato espletato dalla Corte costituzionale, concordando con gli altri relatori sulla inopportunità di affidare ai giudici «una valutazione che non può non avere carattere politico»⁶¹.

L'eco dell'incontro – conclusosi con una mozione dai toni molto decisi⁶² – giunse in Parlamento, senza riuscire a ricucire, però, la netta contrapposizione delle posizioni che animavano la discussione.

Parri continuava a ribadire che l'inoperosità della legge Scelba era stata causata dalle difficoltà delle valutazioni richieste alla magistratura, «che finiscono per avere necessariamente carattere politico»⁶³. Dello stesso avviso era anche Terracini: a suo modo di vedere, infatti, la XII disp. non ospitava alcuna riserva di giurisdizione, quindi rendeva ammissibile l'intervento, se del caso esclusivo, del legislatore⁶⁴.

Sul versante opposto, Gava evidenziava come lo scioglimento *ex lege* rischiava di rivelarsi infruttuoso, non potendo né impedire l'immediata ricostituzione del partito disciolto sotto altre etichette, né provocare la decadenza dei parlamentari, che avrebbero continuato a influenzare la politica nazionale in seno alle Camere. La questione si sarebbe dovuta, pertanto, affrontare sul piano giurisdizionale: trattandosi di diritti di libertà – come quelli di riunione, di associazione o di espressione del pensiero – la riserva in favore del giudice, per quanto non espressa, doveva considerarsi implicita e cogente. Alle difficoltà applicative legate alla circoscritta competenza

⁵⁷ Nella qualità di Procuratore generale presso la Corte di appello di Milano, Bianchi D'Espinosa aveva reso manifesto, nella Relazione per l'inaugurazione dell'anno giudiziario del 1972, l'avvio di «indagini preliminari allo scopo di accettare se eventualmente partiti o raggruppamenti politici operanti nel nostro Paese costituiscono "riorganizzazione del disciolto partito fascista" e se quindi i loro promotori siano soggetti alle sanzioni penali previste dagli artt. 1 e 2» della legge Scelba; le indagini portarono ad una richiesta di autorizzazione a procedere contro Almirante, quale segretario del MSI. Sul punto, v. *amplius* U. DE SIERVO, *Attuazione della Costituzione*, cit., 3285.

⁵⁸ AA.Vv., *Un adempimento improrogabile*, cit., 34.

⁵⁹ *Ivi*, 102.

⁶⁰ *Ivi*, 49.

⁶¹ *Ivi*, 89.

⁶² «Il Convegno ritiene che il Parlamento debba di nuovo avocare a sé il compito dell'integrale attuazione della XII norma finale della Costituzione non limitandosi ad intervenire in sede di conversione di un decreto legge – come già previsto dall'art. 3 della citata legge del 1952 – ma emanando una legge singolare diretta allo scioglimento del Movimento Sociale Italiano ed eventualmente di qualunque altra reincarnazione del partito fascista»: *ivi*, 110.

⁶³ SENATO DELLA REPUBBLICA, sed. pom., 28 novembre 1961.

⁶⁴ Per Banfi, lo scioglimento del partito è stato «mal collocato sotto il profilo giuridico» nella legge Scelba: sed. pom., 29 novembre 1961.

territoriale di ciascun tribunale, che impediva di pronunciare uno scioglimento a livello nazionale, doveva ovviarsi non allocando altrove quel potere, ma concentrandolo in un unico organo.

Si affermò, pertanto, l'idea di affidare alla Corte costituzionale, «organo particolarmente idoneo», il compito di giudicare sulla legittimità dei partiti non solo alla stregua della XII disp., ma anche degli artt. 18, 49 e 54 Cost.: così, unitamente all'approvazione di un ordine del giorno di siffatto contenuto, venne deliberato il non passaggio agli articoli del ddl Parri⁶⁵.

5. Il seguito giurisprudenziale: *Ordine Nuovo e Avanguardia Nazionale*

Naufragata ogni ipotesi di intervento diretto del legislatore⁶⁶, negli anni '70 si registrarono alcune applicazioni della legge Scelba contro le formazioni neofasciste.

Nel 1973 il Tribunale di Roma si pronunciò contro il “Movimento Politico Ordine Nuovo”, in un caso che, ancora oggi, rappresenta la decisione di maggior rilievo in materia⁶⁷. Nel giudizio erano coinvolte oltre 40 persone fra organizzatori, dirigenti e meri appartenenti a Ordine Nuovo, che venne stigmatizzato come un «movimento denigratore della democrazia e delle sue istituzioni, basato sulla esaltazione dei principi, dei simboli e dei metodi propri del disiolto partito fascista, dedito alla minaccia e all'uso della violenza quale sistema di lotta politica»⁶⁸.

I giudici dovettero fronteggiare le numerose – e spesso defatiganti – eccezioni di incostituzionalità sollevate dalla difesa degli imputati⁶⁹: *in primis*, sulla natura transitoria della XII disp., che, invece, vieta senza limite temporale, «la promozione di una organizzazione politica che abbia l'ideologia del partito fascista», quali che siano la forma o la denominazione assunte; quindi, sul mancato utilizzo del procedimento *ex art. 138 Cost.* per le leggi di attuazione della Cost.; ancora, sull'aderenza della legge Scelba alla XII disp., che non punisce la mera esternazione di idee, ma «atti concreti rappresentati dalla promozione, organizzazione, direzione e partecipazione» di gruppi neofascisti.

La sentenza ricostruì con dovizia di particolari l'evoluzione del quadro normativo in materia, a partire dal dopoguerra fino ad arrivare alla legge del 1952, della quale veniva fornita un'esegesi completa. In accordo alla dottrina maggioritaria, essa rigettava l'interpretazione polivalente della legge, che non poteva applicarsi a movimenti diversi da quelli neofascisti, nemmeno allorché questi «esaltassero la violenza quale metodo di lotta politica». Le condizioni per l'accertamento richieste dall'art. 1 erano prospettate «in via assolutamente alternativa»: l'organo giudicante doveva accettare se il gruppo sospettato perseguisse finalità antidemocratiche – secondo le diverse modalità, a loro volta alternative, indicate nella legge – o elogiasse esponenti e principi fascisti o compisse manifestazioni di tale carattere, nei termini adeguatamente chiariti in sentenza. I giudici rimarcarono, poi, la suddivisione dei compiti tracciata dalla legge Scelba: le sanzioni amministrative dello scioglimento e della confisca erano assunte con un decreto che, per la sua «natura squisitamente politica e quindi assolutamente insindacabile», era affidato al potere esecutivo e non a quello giudiziario. Quest'ultimo doveva occuparsi solo dell'accertamento ai fini penali, che nel caso di specie veniva condotto attraverso un'istruttoria profonda e minuziosa sulle attività dei membri di Ordine Nuovo, sull'organizzazione e sull'ideologia. Al termine dell'analisi, il Tribunale ritenne raggiunta la prova della avvenuta riorganizzazione del partito fascista, non avendo riscontrato solo una «generica nostalgia» o un «vago rimpianto», bensì «uno stretto legame tra

⁶⁵ Sed. pom., 30 novembre 1961.

⁶⁶ Cfr. G. MAESTRI, *Paura dei partiti*, cit., 2145 spec. nota 86.

⁶⁷ Trib. Roma, 21 novembre 1973 (depositata il 9 febbraio 1974), in *Giur. cost.*, 1974, 472 ss., con nota di P. PETTA, *Il primo caso di applicazione della "legge Scelba"*.

⁶⁸ Per una ricostruzione delle attività del MPON, v. G. TROMBETTA, *Un caso repubblicano: lo scioglimento del Movimento politico Ordine Nuovo (MPON)*, in [Federalismi.it](#), n. 27/2021, 210 ss.

⁶⁹ Per un quadro complessivo v. Trib. Roma, 16 giugno 1973, in *Giur. cost.*, n. 5/1973, 2561 ss.

questo e il MPON, che fin dal suo sorgere ha creato (anche attraverso una complessa e capillare organizzazione) qualcosa di concreto e di durevole».

In chiusura, il Tribunale dispose la comunicazione del dispositivo al Ministero dell'interno che, senza attendere il deposito delle motivazioni, adottò prontamente il decreto di scioglimento⁷⁰. Tale scelta venne criticata da parte della dottrina, per la quale, in conformità ai principi del sistema processuale penale, si sarebbe dovuto (e si dovrebbe) attendere il passaggio in giudicato prima di poter ritenere accertata la riorganizzazione del partito fascista⁷¹. Va considerato, d'altro canto, che un indugio eccessivo potrebbe stridere con la «situazione di pericolo concreto determinata dall'attività dell'associazione», la quale richiede di procedere speditamente⁷².

Non meno acceso risulta il dibattito sulla natura del decreto di scioglimento⁷³. Per taluni si tratta di un atto dovuto, alla cui adozione il Ministro è tenuto⁷⁴. Sull'opposto versante si colloca chi ritiene difficile sostenere che «il concorso dell'organo costituzionale preposto a definire la politica generale della nazione» sia limitato all'adozione di «un atto meramente esecutorio dovuto»⁷⁵. La caratura, almeno in parte, politica dell'atto suggerisce di assicurare un margine di discrezionalità del Ministro⁷⁶ sia nell'*an* che nel *quomodo*: ad esempio, qualora dal dato giurisprudenziale non emerga un'indicazione precisa sullo scioglimento del partito a livello nazionale o locale o, ancora, si registrino giudicati contrastanti sul medesimo movimento⁷⁷. In entrambi i fronti, peraltro, si registrano posizioni favorevoli alla revocabilità dell'atto⁷⁸.

Il decreto di dissoluzione di Ordine Nuovo fu sottoposto al vaglio del Consiglio di Stato, che fornì risposta a diversi interrogativi⁷⁹. Preliminariamente, l'alto consesso amministrativo sciolse i dubbi circa la propria giurisdizione: il provvedimento di scioglimento non è un atto *politico*, come tale insindacabile, ma un atto *amministrativo*, ispirato da «motivi politici attinenti alla sicurezza dello Stato», di natura vincolata. Difatti, la «connessione assoluta» che l'art. 3, comma 1, della legge Scelba sancisce fra sentenza e provvedimento imponeva lo scioglimento e la confisca, non residuando alcuna discrezionalità dell'organo esecutivo. I giudici amministrativi chiarirono che il legittimo presupposto del provvedimento andava individuato nell'accertamento contenuto nella sentenza: l'impugnazione o, addirittura, la sospensione della decisione di primo grado non avrebbero inciso in alcun modo sulla misura amministrativa, che non rientrava nella disponibilità del giudice penale. Lo stesso art. 3 non presupponeva una pronuncia irrevocabile, *rectius*, «non postula necessariamente una sentenza penale di condanna», potendosi riscontrare l'accertamento richiesto anche in una decisione di altro genere. Per quanto la legge del 1952 prevedesse pene per i soggetti che riorganizzino il partito fascista, il divieto della XII non andava limitato al solo settore penale, non potendosi quindi «prospettare la necessaria e costante implicazione tra condanna penale irrevocabile e provvedimento di scioglimento e confisca»⁸⁰.

⁷⁰ D.m. 23 novembre 1973, *Scioglimento del movimento politico "Ordine Nuovo"*, in *G.U.*, n. 302 del 23 novembre 1973, 7716.

⁷¹ Così P. PETTA, *Il primo caso*, cit., 486; dello stesso avviso S. VINCIGUERRA, *Fascismo (sanzioni)*, cit., 925. Pare opportuno ricordare che la decisione di primo grado venne confermata successivamente da Corte app. Roma, sez. I penale, 17 maggio 1978.

⁷² R. TAMIOZZO, *Le nuove norme per la repressione e la prevenzione di attività eversive*, in *Rassegna Avvocatura dello Stato*, n. 1/1975, 177.

⁷³ Cfr. G. BRUNELLI, *Struttura e limiti*, cit., 229 s.

⁷⁴ S. VINCIGUERRA, *Fascismo (sanzioni)*, cit., 902; R. TAMIOZZO, *Le nuove norme*, cit., 173; A. PACE, *sub art. 18*, in G. Branca (cur.), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1977, 232.

⁷⁵ P.G. GRASSO, *op. cit.*, 537.

⁷⁶ M. BON VALSASSINA, *Profilo dell'opposizione anticonstituzionale nello Stato contemporaneo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1957, 611; P. PETTA, *Il primo caso*, cit., 484.

⁷⁷ P. PETTA, *Le associazioni*, cit. 734 s.

⁷⁸ A. PACE, *sub art. 18*, cit.

⁷⁹ Cons. St., sez. IV, 21 giugno 1974, n. 452, in *Foro it.*, n. 4/1975, 101 ss.

⁸⁰ Già Corte cost., [sent. n. 74 del 1958](#) aveva chiarito che la disposizione della XII «non deve indurre nell'errore di farla considerare quasi come un divieto penale, costretto, nella interpretazione, entro i limiti della sua formulazione expressa».

Nella giurisprudenza ordinaria successiva si sono registrati pochi altri casi, concentrati nel medesimo periodo in cui è stato sciolto Ordine Nuovo. Prima a Bologna e poi a Padova i giudici di primo grado hanno accertato la riorganizzazione del partito fascista nelle associazioni “Giovane Italia” e “Fronte universitario d’azione nazionale” e nel Movimento “Ugo Venturini”, da un lato⁸¹, e nel “Fronte della Gioventù”, dall’altro⁸²; in entrambi i casi il dispositivo non è stato comunicato al Ministero e non ha determinato, quindi, lo scioglimento.

La seconda ipotesi di dissoluzione *ex legge Scelba* si è registrata nel 1976 nei confronti del movimento “Avanguardia Nazionale”, ancora una volta a seguito della decisione, non definitiva, del tribunale⁸³.

Quelli di Ordine Nuovo e Avanguardia Nazionale rimangono, dunque, tuttora, gli unici casi di scioglimento di gruppi neofascisti, eccezion fatta per “Fronte Nazionale” che, però, è stato sciolto sulla base dell’art. 7, comma 3, della legge Mancino⁸⁴.

6. *La dimensione costituzionale della questione in una prospettiva di riforma*

A quasi settant’anni dalla sua approvazione, la legge Scelba è tornata al centro della discussione politica nella ricerca di una risposta delle istituzioni adeguata ai fatti che hanno visto come protagonisti i vertici di Forza Nuova.

Il dibattito parlamentare non ha prodotto un esito unanime, bensì delle conclusioni significativamente differenti fra loro quanto a contenuti patrocinati. Le forze di centrosinistra hanno approvato in Senato un ordine del giorno che impegna il Governo a valutare le modalità con cui attuare la XII disp. e la legge Scelba, «adottando i provvedimenti di sua competenza per procedere allo scioglimento di Forza Nuova e di tutti i movimenti politici di chiara ispirazione fascista»⁸⁵. I partiti di centrodestra, invece, hanno sostenuto una mozione in forza della quale il Governo deve analizzare come «contrastare tutte – nessuna esclusa – le realtà eversive» e dare seguito alle future pronunce giudiziarie sugli avvenimenti del 9 ottobre⁸⁶. Le mozioni dei due schieramenti sono state approvate tramite un sistema di astensioni incrociate; solo una terza mozione – sullo scioglimento di Forza Nuova nel caso in cui sopraggiunga una sentenza del tribunale – presentata da alcuni esponenti del gruppo misto ha ricevuto l’avallo di tutta la Camera.

La forte risonanza mediatica suscitata dalla vicenda aveva fatto emergere, in un primo momento, la possibilità di attivare il rimedio di cui all’art. 3, comma 2, della legge Scelba. L’ipotesi è stata, però, rapidamente accantonata, con ogni probabilità sulla base delle medesime ragioni per cui tale misura rimane tuttora *inedita*: la fattispecie non presentava quei requisiti – di intensità della minaccia, prossimità del pericolo, seguito elettorale della formazione politica – che dovrebbero giustificare una così risoluta reazione. L’esecutivo non ha ravvisato, pertanto, l’opportunità politica di tale iniziativa.

È ragionevole ipotizzare che la vicenda proseguirà nelle aule giudiziarie; ciò che appare più difficile da prevedere, invece, è il suo esito, quantomeno se si guarda al precedente, non troppo risalente, delle considerazioni offerte dal GUP del Tribunale di Castrovilliari in un processo che

⁸¹ Trib. Bologna, 17 dicembre 1975, in *Crit. pen.*, 1976, 73 ss.

⁸² Trib. Padova, 16 luglio 1976, in *Giur. it.*, n. 2/1978, 35 ss.

⁸³ Trib. Roma, sez. VII penale, 5 giugno 1976 (non pubblicata) e d. m. dell’8 giugno 1976, *Scioglimento del movimento politico “Avanguardia nazionale”*, in *G.U.* n. 150 del 9 giugno 1976.

⁸⁴ Cass. pen., sez. I, 7 maggio 1999, n. 7812; d.m. 9 novembre 2000, *Scioglimento del movimento politico “Fronte nazionale”*, in *G.U.*, n. 271 del 20 novembre 2000, 8. In dottrina, cfr. B. PEZZINI, *Attualità e attuazione*, cit., 1397; G. MAESTRI, *Paura dei partiti*, cit., 2172 s.; A.J. GOLIA, *L’antifascismo della Costituzione italiana alla prova degli spazi giuridici digitali. Considerazioni su partecipazione politica, libertà d’espressione online e democrazia (non) protetta in CasaPound c. Facebook e Forza Nuova c. Facebook*, in *Federalismi.it*, n. 18/2020, 153.

⁸⁵ Il testo, che accoglie il contenuto di diverse mozioni presentate separatamente e poi ritirate, è stato approvato dal Senato il 20 ottobre, mentre il giorno successivo è stata approvata dalla Camera una mozione del medesimo tenore.

⁸⁶ Valgono le stesse considerazioni di cui alla nota precedente.

vedeva coinvolta una sezione locale di Forza Nuova⁸⁷. Il giudice calabrese, sulla base dell’istruttoria condotta, ha riscontrato, è vero, l’adozione di alcuni principi dell’ideologia fascista come ispiratori di FN «per la propria azione politica»; ma ha, poi, ritenuto che il gruppo non avesse perseguito attività «volte ad annullare o menomare la dialettica democratica, ad impedire il confronto politico, ad annientare sul piano sia ideologico che fisico gli avversari» – come avevano, invece, «storicamente agito il partito ed il regime fascista». La sola caratura fortemente conservatrice della compagine non è stata ritenuta, pertanto, idonea per poter sostenere «con sufficiente tranquillità» l’assimilazione tra FN e il partito fascista «sotto l’aspetto più marcatamente programmatico e formale».

Ragionando in via conclusiva, l’analisi delle criticità dei due sentieri che alternativamente possono condurre alla repressione delle forze neofasciste impone, dunque, una più ampia riflessione sulle (auspicabili) prospettive di riforma del sistema vigente.

Va respinta, in via preliminare, qualsiasi interpretazione estensiva della XII disp. fin. Cost., poiché essa racchiude un’eccezione grave e specifica che – per le ragioni storiche, politiche e giuridiche a cui in questa sede si è fatto riferimento – non può trovare applicazione al di fuori del tracciato stabilito nel 1947.

L’art. 1 della legge Scelba si è conformata a questo indirizzo descrivendo la riorganizzazione del partito fascista con indicazioni generiche ma non indefinite, che possono trovare opportuno riscontro attraverso un’istruttoria completa. Il testo normativo risulta inidoneo, quindi, non tanto sul piano definitorio, quanto per l’attribuzione di questo compito alla magistratura, in prima battuta, o al Governo, per i casi urgenti.

Il controllo svolto dai tribunali ordinari, infatti, non può che essere *parziale*, perché circoscritto entro le coordinate, soggettive e oggettive, del caso di specie: la limitatezza dello scrutinio potrebbe portare ad esiti insoddisfacenti laddove venisse coinvolta una cellula, per così dire, *divergente* (in positivo o in negativo) rispetto al partito nazionale, oppure – come sembrerebbe essere accaduto nel suddetto processo di Castrovilliari – fossero raccolti elementi indizianti ma, proprio perché incompleti, insufficienti per dichiarare con ragionevole sicurezza la natura fascista del gruppo. La delicatezza dell’accertamento si inscrive, poi, nelle ordinarie tempistiche dell’azione giudiziaria, spesso non sufficientemente celere per garantire l’effettività delle misure. La questione di fondo di tale assetto rimane, in ogni caso, la valutazione sostanzialmente politica richiesta ai magistrati al fine di sussumere i programmi, le esternazioni e le attività di un partito entro la cornice della legge Scelba, dovendosi accettare in sede *penale* i presupposti di un illecito *costituzionale*, laddove si tratta di una competenza evidentemente estranea all’attività del giudice comune.

Nella diversa ipotesi dell’intervento governativo vengono eliminati alla radice i rischi di parzialità dell’istruttoria o di decisioni contrastanti, assicurando così una risposta completa e rapida. In maniera uguale e contraria rispetto al potere giudiziario, però, la disamina delle caratteristiche e della natura di un partito da parte dell’esecutivo potrebbe risultare eccessivamente condizionata dalle ricadute politiche, a tacere dei possibili dubbi sulla imparzialità della stessa.

Non appare scevro da censure, infine, nemmeno il provvedimento di dissoluzione dei gruppi neofascisti. Qualora si accolga – come ha fatto il Consiglio di Stato⁸⁸ – la tesi della natura vincolata del decreto ministeriale *post sententiam*, vale a dire per i casi che non richiedono una spedita risoluzione, allora sarebbe maggiormente opportuno richiedere all’art. 3, comma 1, il passaggio in giudicato della pronuncia giudiziaria: è vero che lo scioglimento adottato sulla base di una sentenza poi riformata potrebbe essere revocato, ma si consoliderebbe, nel frattempo, una lesione della sfera politica del partito non risarcibile *in forma specifica*. D’altro canto, a voler qualificare l’atto come discrezionale – così da lasciare al Governo un minimo margine di manovra, ad esempio, per ponderare la scelta di sciogliere un partito a livello nazionale o solo in una sua dimensione locale – si correrebbe il rischio di rendere il decreto ministeriale insindacabile. Da questo punto di vista

⁸⁷ Trib. Castrovilliari, 6 aprile 2005, in *Giur. merito*, n. 11/2006, 2474 ss., con nota di G. BONDI, *È ancora attuale la norma che punisce le associazioni finalizzate alla riorganizzazione del disciolto partito fascista*, ivi, 2483 ss.

⁸⁸ Nella già richiamata sentenza n. 452/1974.

l'adozione del decreto-legge *ex art.* 3, comma 2, appare maggiormente garantista, perché comporta, come minimo, un'assunzione di responsabilità del Parlamento in sede di conversione, oltre che l'eventuale scrutinio di ragionevolezza della Corte costituzionale. A ulteriore conferma della inadeguatezza del sistema italiano di scioglimento dei partiti depone, peraltro, anche una qualche dissonanza in seno al panorama comparatistico europeo⁸⁹. In Germania il processo di incostituzionalità dei partiti si svolge davanti al *Bundesverfassungsgericht* ed è accompagnato da una serie di guarentigie che compongono il c.d. *Parteienprivileg* (art. 21 GG): il potere esecutivo (federale o regionale) e i due rami del Parlamento federale detengono solo la legittimazione attiva per instaurare il giudizio, mentre non possono adottare alcun tipo di misura cautelare; l'istanza deve superare un preliminare giudizio di ammissibilità, garantendo i diritti di difesa dei rappresentanti dei partiti convenuti, e, infine, la decisione sullo scioglimento deve essere adottata con la maggioranza dei due terzi del BVerfG⁹⁰. In maniera analoga la Costituzione portoghese assegna al Tribunale costituzionale il compito di sciogliere le organizzazioni «*que perfilhem a ideologia fascista*» (art. 46, co. 4; art. 223, co. 2, lett. *e*). Differisce, invece, il modello spagnolo in cui sono legittimati ad avviare il procedimento il *Ministerio Fiscal* e il Governo (autonomamente o su iniziativa del Parlamento), mentre la giurisdizione, a seconda dei casi, spetta al giudice penale o alla *Sala Especial del Tribunal Supremo*⁹¹. Il *Tribunal Constitucional* può, comunque, essere coinvolto nella procedura attraverso un *recurso de amparo* contro la sentenza definitiva. Nella dimensione *de iure condendo*, quindi, dovrebbe (ri)affermarsi la caratura costituzionale del problema, attribuendo competenza piena ed esclusiva alla Corte costituzionale⁹². Nel 1952 non fu adeguatamente soppesata l'ipotesi di affidare il compito dello scioglimento al giudice costituzionale, visto che non era stato ancora istituito. Il ddl Parri fu rigettato, invece, approvando al contempo un ordine del giorno con cui si individuava nella Corte l'organo idoneo a un controllo sui partiti: non solo *ex XII disp.*, ma, in via generale, anche in forza degli artt. 18, 49 e 54 Cost. Mettendo da canto il diverso – seppur, in qualche misura, collegato – problema della democrazia interna ai partiti, la scelta di incardinare il processo di scioglimento unicamente in capo al giudice costituzionale non determinerebbe, ad avviso dello scrivente, una modifica della concezione di democrazia “non protetta” accolta nell’ordinamento interno, ma rappresenterebbe la risposta giuridicamente più consona alle criticità sollevate. L'accertamento per mano della Corte assicurerebbe, anzitutto, un'indagine sul partito *in toto* e non soltanto su una delle sue propaggini, soddisfacendo le esigenze di stabilità e sicurezza del sistema politico. Nell'*iter* di revisione costituzionale e, ancor di più, di modifica delle altre leggi che regolano la Corte e la giustizia costituzionale potrebbe configurarsi un procedimento con termini non eccessivamente dilatati, contrassegnato dagli imprescindibili diritti di difesa e di tutela del contraddittorio che già si riscontrano, ad esempio, in Germania. Come nel caso tedesco, sarebbe opportuno riconoscere la legittimazione attiva del potere esecutivo che, come visto, gode di una prospettiva migliore rispetto alla magistratura ordinaria per esaminare la questione. La valutazione della Corte costituzionale sarebbe in grado di fornire adeguata tutela ai profili politici e giuridici delle vicende senza compromettere l'imparzialità necessaria⁹³. La natura eccezionale, di rottura, della XII disp. solleva un chiaro problema di tenuta dell’ordinamento costituzionale: non può che essere la Corte costituzionale, organo di garanzia e di chiusura del sistema, ad assicurare un’adeguata risposta.

⁸⁹ Per una più ampia disamina della questione, si rinvia ancora a G. DONATO, *Modello costituzionale dei partiti*, cit., 118 ss. e alla bibliografia ivi citata.

⁹⁰ Cfr. *Gesetz über das Bundesverfassungsgericht – BverfGG* del 12 marzo 1951

⁹¹ Cfr. *Ley Orgánica de Partidos Políticos - LOPP* del 27 giugno 2002, n. 6 -.

⁹² A favore di questa soluzione fu P. Calamandrei, ASSEMBLEA COSTITUENTE, Plen. 4 marzo 1947; P. PETTA, *Le associazioni*, cit. 748. U. DE SIERVO, *Attuazione della Costituzione*, cit., 3308. Secondo A. SAITTA, *È possibile sciogliere il movimento politico Forza Nuova prima che una sentenza ne abbia accertata la natura neo-fascista?* in *Quaderni Costituzionali*, n. 4/2021, sarebbe «costituzionalmente corretto» (anche se realisticamente non prevedibile) affidare alla Consulta questa competenza.

⁹³ Non va tacito, poi, che solo una sentenza della Corte costituzionale appare uno strumento idoneo per dichiarare la decaduta di eventuali parlamentari appartenenti ai partiti neofascisti discolti.