

## Attrezzeria.

### LA SENTENZA DELLE SEZIONI UNITE PENALI SUL SALUTO FASCISTA

Riccardo Conte

#### **I/ La sentenza delle Sezioni Unite penali sul saluto fascista e i fatti del processo penale.**

Il 17 aprile 2024 è stata pubblicata, contraddistinta col n. 16153, la sentenza delle Sezioni Unite penali della Suprema Corte di cassazione relativa al saluto fascista.

Il provvedimento è molto articolato ed ho pensato sia utile una spiegazione per i «non addetti ai lavori».

Per orientarci partiamo dai fatti di causa.

Il 29 giugno 2016 si tenne in Milano una pubblica riunione per la commemorazione di alcuni defunti: un consigliere provinciale del MSI, ucciso nel 1976, un giovane militante del Fronte della Gioventù, ucciso nel 1975, e un militante della Repubblica di Salò, ucciso nel 1945.

Durante la manifestazione, a cui presero parte circa 1.200 persone, uno dei partecipanti, tal L.C., invocò il nome di uno dei defunti (il «camerata S.R.»), a cui la folla rispose: «presente» e col saluto fascista. Tale rituale fu ripetuto poco dopo in altra via di Milano ove, in prossimità del luogo in cui fu ucciso S.R., è apposta una lapide che lo ricorda.

Per tali fatti, L.C. ed altre sette persone furono rinviati a giudizio per i reati di cui all'art. 2, comma 1 del d.l. 26 aprile 1993, n. 122 (recante misure urgenti in materia di discriminazione razziale, etnica e religiosa – detta legge è denominata anche «legge Mancino») e dell'art. 3 della legge n. 654 del 1975 (legge di ratifica ed esecuzione della convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale). L'art. 2, comma 1 della Legge Mancino sancisce: «*Chiunque, in pubbliche riunioni, compia manifestazioni esteriori od ostenti emblemi o simboli propri o usuali delle organizzazioni, associazioni, movimenti o gruppi di cui all'articolo 3 della legge 13 ottobre 1975, n. 654, è punito con la pena della reclusione fino a tre anni e con la multa da euro 103 a euro 258*». L'art. 3 della Legge 654 del 1975 (ora art. 604 bis del cod. pen.) dispone: «*Salvo che il fatto costituisca più grave reato, anche ai fini dell'attuazione della disposizione dell'articolo 4 della convenzione, è punito: // a) con la reclusione fino ad un anno e sei mesi o con la multa fino a 6.000 euro chi propaganda idee fondate sulla superiorità o sull'odio razziale o etnico, ovvero istiga a commettere o commette atti di discriminazione per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi; // b) con la reclusione da sei mesi a quattro anni chi, in qualsiasi modo, istiga a commettere o commette violenza o atti di provocazione alla violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi*».

Il Tribunale di Milano, con sentenza del 23 dicembre 2020, assolse gli imputati: pur affermando che il rituale del saluto fascista e la chiamata del «presente», effettuati per onorare la memoria di «aderenti alla ideologia fascista ... e, dunque, ad una ideologia discriminante ed intollerante» (cfr. pag. 8 della sentenza di primo grado) insieme a circa 1.200 partecipanti in luogo pubblico, rientravano in un'ipotesi di reato essendo «potenzialmente» idonei «a porre in pericolo l'ordine pubblico materiale», nondimeno riteneva che, in concreto, il fatto non costituisse reato essendo scusabile, poiché, per analoghi fatti compiuti due anni prima, altri giudici avevano escluso ricorresse una fattispecie di reato (in quella vicenda quello previsto dall'art. 5 della Legge Scelba del 1952, secondo cui «*Chiunque, partecipando a pubbliche riunioni, compie manifestazioni usuali del disciolto partito fascista ovvero di organizzazioni naziste è punito con la pena della reclusione sino a tre anni e con la multa da euro 206 a euro 516*»), non ritenendo ricorrente l'elemento del pericolo concreto di ricostituzione di organizzazioni fasciste.

Di diverso avviso andò la Corte d'appello di Milano, con sentenza del 24 novembre 2022, che affermò che il saluto fascista e la chiamata del «presente», rimandando all'iconografia fascista, costituivano «manifestazione esteriore del disciolto partito fascista», riconducibile alle «organizzazioni, associazioni, movimenti o gruppi» previste dalla legge Mancino, cioè quelle che propagandano idee fondate sulla superiorità o sull'odio razziale e che istigano a commettere (o commettono) atti di discriminazione o di violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o

religiosi. La Corte d'appello riteneva, inoltre, che la pubblica ostentazione di tali gesti fosse «concretamente idonea alla propaganda e diffusione di idee fondate sulla superiorità o sull'odio razziale ed etnico e sulla violenza e quindi alla compromissione della ordinata e pacifica convivenza civile».

Avverso detta decisione gli imputati proposero ricorso per cassazione.

Essendovi un contrasto di precedenti giurisprudenziali anche all'interno della Corte di cassazione sull'interpretazione delle norme, la causa è stata rimessa alle Sezioni Unite (penali) di questa Corte (il collegio è composto da 9 giudici, appartenenti a più sezioni, anziché a 5 giudici appartenenti ad una sola sezione), che ha dovuto risolvere alcune questioni in diritto, tra cui, in primo luogo, stabilire (sulla base delle norme vigenti: la Corte di cassazione non fa leggi, ma interpreta quelle approvate dal legislatore) se il saluto fascista sia condotta rientrante nella previsione dell'art. 5 della Legge Scelba del 1952 (che – lo ricordo – punisce «*Chiunque, partecipando a pubbliche riunioni, compie manifestazioni usuali del disciolto partito fascista ovvero di organizzazioni naziste ...*»), ovvero dell'art. 2, comma 1, della Legge Mancino del 1993 (che punisce «*Chiunque, in pubbliche riunioni, compie manifestazioni esteriori od ostenti emblemi o simboli propri o usuali delle organizzazioni, associazioni, movimenti o gruppi*» che propagandano idee fondate sulla superiorità o sull'odio razziale o che istigano a commettere o commettono atti di discriminazione o di violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi).

## **II/ Alcune precisazione preliminari per orientarsi sulla questione affrontata dalla Corte di cassazione.**

Probabilmente il cittadino che non si occupa abitualmente di questioni giuridiche potrebbe chiedersi a questo punto quale sia l'importanza della questione, soprattutto perché la differenza delle pene prevista nell'uno e nell'altro caso è minima: in entrambi i casi, infatti, la pena della reclusione è stabilita sino a tre anni, mentre ciò che cambia un po' è l'ammontare della multa, che, nella Legge Scelba può variare da € 206 ad € 516, mentre per la Legge Mancino varia da € 103 ad € 258.

In prima battuta, pertanto, un cittadino che non ha dimestichezza col diritto penale potrebbe avere l'impressione di aver a che fare con una questione minimale.

Senonché, a parte il fatto che occorre considerare anche l'esistenza di pene accessorie (es., per taluni reati è prevista la possibilità non solo della comminazione di una pena detentiva o pecuniaria, ma anche la possibilità di interdire il condannato dall'elettorato attivo o passivo o dai pubblici uffici per alcuni anni, oppure il divieto di frequentare determinati luoghi<sup>1</sup>, sospensione della patente, divieto di frequentare luoghi, ecc.), bisogna anche tener conto che, se i presupposti di applicazione delle due norme sono diversi, si pone il problema, a fronte della condotta che ha dato luogo all'imputazione, se non possa darsi luogo alla violazione di entrambe le norme e non di una sola di esse.

Un esempio per chiarire questa precisazione.

Nel codice penale esiste una norma che punisce i casi di *violenza privata*: «chiunque, con violenza o minaccia, costringe altri a fare, tollerare od omettere qualche cosa è punito con la reclusione fino a quattro anni» (art. 610 cod. pen.).

L'articolo successivo, il 611 cod. pen., sancisce che «chiunque usa violenza o minaccia per costringere o determinare altri a commettere un fatto costituente reato è punito con la reclusione fino a cinque anni».

Le due norme stanno tra loro in un *rapporto di specialità*: la prima prevede il caso generale di costrizione che un soggetto esercita su un altro; la seconda prevede sempre un caso di costrizione, ma ne prende in considerazione una particolare (costringere il soggetto che subisce la violenza o la minaccia *a compiere un reato*) e, quindi, contiene una specificazione rispetto alla prima. Se si verifica un'ipotesi di questo genere, il soggetto agente (cioè, colui che esercita la violenza o formula la minaccia) sarà condannato ai sensi dell'art. 611 cod. pen. (la norma è più specifica) e non ai sensi dell'art. 610 cod. pen. (che è norma più generale).

Può essere, quindi, chiara la seguente definizione in termini giuridici: una norma penale può essere ritenuta speciale rispetto ad un'altra (generale) laddove contiene tutti gli elementi

---

<sup>1</sup> Gli esempi di pene accessorie qui indicati sono solo alcuni di quelli previsti dall'art. 28 del cod. pen.

costitutivi del reato previsti da quella generale (nell'esempio fatto: la violenza o la minaccia a fini di costrizione, prevista sia dall'art. 610 cod. pen., che è la norma generale, sia dall'art. 611, che è la norma speciale), ma ne presenta anche altri che hanno una funzione specializzante (nel caso dell'art. 611 non una costrizione a fare o omettere qualche cosa, ma il fare o omettere qualche cosa che è previsto come reato).

Al di là di questo aspetto, può accadere, invece, che un soggetto con la stessa azione (o omissione) violi diverse disposizioni della legge penale, cioè commetta più reati: in tal caso è punito per tutti i reati commessi, ma le pene non sono comminate con la somma di quelle previste dal codice per ognuna di esse, bensì con la pena che dovrebbe infliggersi per la violazione più grave aumentata fino al triplo (art. 81 cod. pen.).

L'esempio di come con una stessa azione (o omissione) si possano violare più disposizioni della legge penale è dato proprio dal saluto fascista. Con la sentenza che stiamo esaminando la Corte di cassazione ha stabilito che *«la condotta, tenuta nel corso di una pubblica riunione, consistente nella risposta alla "chiamata del presente" e nel cosiddetto "saluto romano" integra il delitto previsto dall'art. 5 [della Legge Scelba] ove, avuto riguardo alle circostanze del caso, sia idonea ad attingere il concreto pericolo di riorganizzazione del disciolto partito fascista, vietata dalla XII disp. trans. fin. Cost.»*, precisando, inoltre, che *«tale condotta può integrare anche il delitto, di pericolo presunto, previsto dall'art. 2, comma 1, [della Legge Mancino] ove, tenuto conto del significativo contesto fattuale complessivo, la stessa sia espressiva di manifestazione propria o usuale delle organizzazioni, associazioni, movimenti o gruppi»* che propagandano idee fondate sulla superiorità o sull'odio razziale o che istigano a commettere o commettono atti di discriminazione o di violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi.

### **III/ La sentenza della Corte di cassazione penale a sezioni unite: a) descrizione delle due norme in esame: analogie e differenze.**

Nell'affrontare la questione sottoposta, la Corte di cassazione, a sezioni unite, prende le mosse da un'osservazione (v. sentenza, in motivazione, § 2): l'art. 5 della Legge Scelba *«è chiaramente dirett[o] a predisporre una tutela anticipata del bene giuridico protetto [cioè – n.d.r. – «l'ordine pubblico democratico o costituzionale» (cfr. sent., al § 6.2.1 e 6.2.2)], sanzionando condotte prodromiche alla ricostituzione del partito fascista e, allo stesso tempo, di "inoculazione", anche subdola, della ideologia fascista, sia pure solo attraverso manifestazioni, gestuali o simboliche»*; l'art. 2 della Legge Mancino, invece, benché *«"ricalcato", anch'esso, sul compimento, sempre in pubbliche riunioni, di manifestazioni esteriori o sull'ostentazione di simboli, se ne differenzia significativamente per il contenuto, da rapportare [...] alla evocazione delle idee di discriminazione o di violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi proprie, appunto, [...] [di determinate organizzazioni, così come previsto dalla Convenzione internazionale di New York del 1966 contro le discriminazioni razziali]»* (sent., § 2), vuol tutelare i *«beni fondamentali, costituzionalmente protetti dagli artt. 2 e 3 Cost., della dignità ed eguaglianza della persona»* (sent., § 6.2.3)<sup>2</sup>.

Non mette conto soffermarsi in questa sede sul riepilogo delle diverse soluzioni adottate da precedenti sentenze della Corte Suprema sul rapporto tra le due norme, e cioè se tra esse vi sia o no un rapporto di specialità, come sopra accennato, per cui all'applicazione dell'una si dovrebbe scartare l'applicazione dell'altra. Ai fini del presente articolo è importante soltanto fare chiarezza sull'orientamento assunto dalle Sezioni Unite a composizione del contrasto interpretativo.

A tale scopo, le Sezioni Unite rilevano come *«entrambe le norme coincidano quanto alla condotta materiale che, in entrambi i casi, consiste nel compimento di manifestazioni tenute partecipando a pubbliche riunioni, solo distinguendosi in virtù del diverso contenuto delle stesse, individuate, nell'art. 5 [della Legge Scelba], in quelle usuali del "disciolto partito fascista" [...] [o di organizzazioni naziste] e, nell'art. 2 [della Legge Mancino], [...] in quelle*

---

<sup>2</sup> Sotto questo profilo, si tenga conto che il delitto di propaganda e istigazione a delinquere per motivi di discriminazione razziale, etnica e religiosa è oggi previsto dall'art. 604 bis, cod. pen., che è collocato nel suddetto codice nella sezione dedicata al «delitti contro l'eguaglianza».

*proprie od usuali dei "movimenti, gruppi, associazioni aventi tra i propri scopi l'incitamento alla discriminazione o alla violenza ..."» (sent., § 6.1).*

Pertanto, le due norme sono caratterizzate: a) da «un nucleo comune, rappresentato, appunto, dal compimento di manifestazioni durante pubbliche riunioni»; b) da una differenza, rappresentata «dalle diverse entità cui rapportare le esibizioni tenute»: nella prima, quelle (storiche) del disciolto partito fascista o di organizzazioni naziste; nella seconda, quelle (attuali) di organizzazioni che diffondono idee razziste o di discriminazione, a cui si aggiunge la differenza del bene giuridico tutelato, rappresentato, come si è detto, nel primo caso, dall'ordine pubblico democratico o costituzionale, e, nel secondo caso, dai beni costituzionalmente protetti, della dignità ed eguaglianza della persona.

Le Sezioni Unite hanno ritenuto, quindi, che tra le due norme esistono differenze tali che impediscono di ritenere che l'una possa essere in rapporto di specialità rispetto all'altra.

#### **IV/ (Segue): b) conseguenze.**

Alla luce di queste considerazioni, le Sezioni Unite ritengono che «*non può sussistere dubbio circa la "fisiologica" riconducibilità del rituale della "chiamata del presente" e del "saluto romano" (ovvero il protendere il braccio destro tenendolo teso e con il palmo rivolto verso il basso) all'interno, anzitutto, della fattispecie di reato dell'art. 5 [della Legge Scelba]: pare sufficiente, sul punto, fare riferimento a quanto era previsto dagli artt. 3 e 9 del regolamento del partito nazionale fascista per desumerne l'inequivocabile significato di evocazione e celebrazione dell'ideologia del partito fascista e del regime conseguentemente instaurato» (sent., § 8). E, precisato che «*se tale rituale è, in altri termini, immediatamente e notoriamente idoneo ad evocare, anzitutto, la "liturgia" delle adunanze fasciste, è la consumazione del reato di cui all'art. 5 cit. ad essere innanzitutto realizzata»*, affermano: che «*deve dunque concludersi nel senso che la "naturale" identificazione tra saluto romano da una parte e disciolto partito fascista dall'altro, per le ragioni già illustrate, è da sola sufficiente ad integrare sul piano oggettivo, sempre e comunque, il reato di cui all'art. 5»* (sent., § 8), fermo restando, ovviamente – e tale aggiunta è fondamentale – che «*l'integrazione del reato in oggetto richiederà che il giudice accerti in concreto, alla stregua di una valutazione da effettuarsi complessivamente, la sussistenza degli elementi di fatto (esemplificativamente, tra gli altri, il contesto ambientale, la eventuale valenza simbolica del luogo di verifica, il grado di immediata, o meno, ricollegabilità dello stesso contesto al periodo storico in oggetto e alla sua simbologia, il numero dei partecipanti, la ripetizione insistita dei gesti, ecc.) idonei a dare concretezza al pericolo di "emulazione" insito nel reato secondo i principi enunciati dalla Corte costituzionale»* (sent., § 8.1).*

Si tenga conto, infatti, che la Corte costituzionale, fin dalla sentenza n. 1 del 1957, ha affermato (sebbene con riguardo al reato di apologia del fascismo<sup>3</sup>) che «*l'apologia del fascismo, per assumere carattere di reato, deve consistere non in una difesa elogiativa, ma in una esaltazione tale da potere condurre alla riorganizzazione del partito fascista. Ciò significa che deve essere considerata non già in sé e per sé, ma in rapporto a quella riorganizzazione, che è vietata dalla disp. trans. Cost. art. XII»*. In tal senso, del resto, è il titolo della Legge Scelba («*Norme di attuazione della XII disposizione transitoria e finale (comma primo) della Costituzione»*)<sup>4</sup>.

Le Sezioni Unite fanno riferimento ad un «pericolo di “emulazione”», il che mi sembra possa anche tradursi con un'altra espressione (che mutuo da Cass. pen., 25 marzo 2021 n. 11576) per cui il reato presuppone che gli atti ed i fatti, in cui si concreta, siano in concreto

---

<sup>3</sup> L'art. 4 della Legge Scelba dispone al 1° comma che «*Chiunque fa propaganda per la costituzione di una associazione, di un movimento o di un gruppo avente le caratteristiche e perseguate le finalità indicate nell'art. 1 [n.d.r.: riorganizzazione del partito fascista] è punito con la reclusione da sei mesi a due anni e con la multa da euro 206 a euro 516»*; prevede al 2° comma che «*Alla stessa pena di cui al primo comma soggiace chi pubblicamente esalta esponenti, principi, fatti o metodi del fascismo, oppure le sue finalità antidemocratiche. Se il fatto riguarda idee o metodi razzisti, la pena è della reclusione da uno a tre anni e della multa da euro 516 a euro 1.032»*.

<sup>4</sup> La Corte precisò che l'apologia è una forma di «istigazione indiretta a commettere un fatto rivolto alla detta riorganizzazione e a tal fine idoneo ed efficiente». Indiretta è l'istigazione che non si concretizza nell'induzione a compiere un reato, ma avviene attraverso l'esaltazione di un fatto analogo già avvenuto (così Corte d'assise d'app. Milano, 14 novembre 2001, in [www.dejure.it](http://www.dejure.it)).

idonei a provocare adesioni e consensi favorevoli alla ricostituzione del partito fascista, ovvero (e qui mi richiamo ad una frase delle stesse Sezioni Unite) contribuiscano ad inoculare, anche subdolamente, l'ideologia fascista, sia pure solo attraverso manifestazioni, gestuali o simboliche.

Importantissima, peraltro, è una precisazione delle Sezioni Unite per cui «*va [...] escluso che [...] la caratteristica "commemorativa" della riunione possa rappresentare fattore di neutralizzazione degli altri elementi e, quindi, di "automatica" insussistenza del reato*», in considerazione in particolare della «*irrilevanza dei motivi della condotta*» (sent., § 8.1). Il che liquida ogni eccezione, anche futura, secondo cui la ritualità del “presente” non costituisca fattispecie riconducibile all'ipotesi di reato se compiuta in occasione di una commemorazione di defunti.

Fatte queste puntualizzazioni, le Sezioni Unite hanno inoltre precisato che il rituale del saluto fascista può rientrare anche nella previsione dell'art. 2 della Legge Mancino. La motivazione sul punto ha una portata a mio modo di vedere ineccepibile e fa leva sulla «*possibilità di considerare una tale condotta come evocativa, sempre in ragione del dato storico-sociale e del dato normativo ricavabile dall'art. 1 [della legge Scelba] (per cui "si ha riorganizzazione del disciolto partito fascista quando una associazione, un movimento o comunque un gruppo di persone non inferiore a cinque persegue finalità antidemocratiche proprie del partito fascista ... svolgendo propaganda razzista")*», anche di ideologie discriminatorie e razziali» (sent., § 9).

#### **V/ Sintesi e conclusioni.**

Non è il caso di ulteriori approfondimenti, dato lo scopo di questo lavoro.

In conclusione, mi sembra che quanto affermato dalle Sezioni Unite si possa così sintetizzare:

1) il rituale della «chiamata del presente» e il «saluto romano», essendo manifestazioni usuali del partito fascista, rientrano nell'ipotesi di reato prevista dall'art. 5 della Legge Scelba (che punisce chi, partecipando a pubbliche riunioni, compie manifestazioni usuali del disciolto partito fascista o di organizzazioni naziste) laddove:

- a) a tale fatto si correli il pericolo di adesioni e consensi favorevoli alla ricostituzione del partito fascista;
- b) o che tale fatto contribuisca ad inoculare, anche subdolamente, l'ideologia fascista attraverso manifestazioni, gestuali o simboliche.

Detto requisito può ritenersi sussistente avuto riguardo al contesto ambientale in cui la manifestazione usuale viene compiuta, la valenza simbolica del luogo di verifica, il grado di riconducibilità dello stesso luogo al contesto del periodo storico fascista e alla sua simbologia, il numero dei partecipanti alla riunione, la ripetizione insistita dei gesti;

2) la circostanza che la ritualità sia posta in essere durante una cerimonia commemorativa non esclude il reato;

3) il rituale può anche essere ricondotto anche al reato previsto dall'art. 2 della Legge Mancino che punisce chi, in pubbliche riunioni, compie manifestazioni esteriori od ostenti emblemi o simboli propri di organizzazioni, associazioni, movimenti o gruppi che propagandano forme di discriminazione razziale, etnica, nazionale, religiosa, ovvero istigano a commettere o commettono atti di discriminazione per detti motivi o, sulla base di essi, istigano a commettere o commettono violenza o atti di provocazione alla violenza. Fermo restando che, essendo tali atti caratteristiche delle ideologie fascista e nazista, come tali costituiscono un *pericolo presunto* di offesa ai valori costituzionali dell'eguaglianza e della dignità della persona.

Ciò che mi sembra, in conclusione, di poter affermare è che questa sentenza contribuisce a far chiarezza sulla portata della Legge Scelba e della Legge Mancino e dovrebbe contribuire a porre un argine al dilagare di manifestazioni che costituiscono un vero pericolo per l'ordine pubblico democratico e costituzionale, anche mediante la diffusione di idee in irriducibile contrasto coi valori di eguaglianza, dignità della persona e solidarietà sanciti dalla nostra Costituzione.

(23 maggio 2024)