



# *Costituzionalismo.it*

Fascicolo 1 | 2025

**Fascismo/antifascismo:  
l'alterità politica matrice  
della Costituzione repubblicana**

di Barbara Pezzini

EDITORIALE SCIENTIFICA

# FASCISMO/ANTIFASCISMO: L'ALTERITÀ POLITICA MATRICE DELLA COSTITUZIONE REPUBBLICANA

*di Barbara Pezzini*

Ordinaria di Diritto costituzionale  
Università degli Studi di Bergamo

SOMMARIO: 1. L'ALTERITÀ EVIDENTE: I CARATTERI COSTITUTIVI DELLA XII DISPOSIZIONE FINALE; 2. LE COORDINATE DELL'ALTERITÀ; 3. LE COORDINATE TEMPORALI DELL'ANTIFASCISMO; 3.1. LA TRANSIZIONE COSTITUZIONALE; 3.2. LE STAGIONI DELL'ATTUAZIONE DELLA XII DISPOSIZIONE; 4. LE COORDINATE MATERIALI DEL FASCISMO E DELL'ANTIFASCISMO; 5. LE COORDINATE SOGGETTIVE DELL'ALTERITÀ; 5.1. I SOGGETTI DELL'ANTIFASCISMO; 5.2. LA QUESTIONE (NEO)FASCISTA DAL PUNTO DI VISTA SOGGETTIVO; 6. RINNOVARE LA MATRICE ANTIFASCISTA: LE PRATICHE ATTUALI DELL'ALTERITÀ; 6.1. SULLA SOGLIA DI UNA NUOVA STAGIONE DELLA GIURISPRUDENZA SUL SALUTO ROMANO; 6.2. APOLOGIA DI FASCISMO TRAMITE MONUMENTO?; 6.3. VERSO NUOVI REATI E NUOVI SCIoglimenti; 6.4. L'INTERDIZIONE DELLO SPAZIO PUBBLICO; 7. L'ALTERITÀ COSTITUTIVA: LA COSTITUZIONE NON È A-FASCISTA.

## **1. L'alterità evidente: i caratteri costitutivi della XII disposizione finale**

La dicotomia fascismo/antifascismo sta nel cuore della Costituzione repubblicana e va ripercorsa nella sua dimensione storica e fondativa per poterne comprendere appieno, e ritrovare, il significato e una pratica attualizzata.

L'alterità antifascista della Costituzione repubblicana non può che ripartire dalla sua dimensione interamente normativa, la XII disposizione finale della Costituzione: per dimostrarne la centralità come *qualificazione assiologica permanente della democrazia costituzionale*, ma anche per reagire ai processi di svalutazione che ne hanno accompagnato la vita dalla fondazione della Repubblica e per ritrovare la possibilità di una pratica attiva dell'alterità antifascista.

Con quel divieto la Costituzione dice cosa è e come agisce la *sovranità popolare* agita dalla Resistenza e poi consacrata nella costituzione, che appartiene a un popolo plurale che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione perché nessun singolo soggetto, nessun

partito e nessun potere possano appropriarsene. Quel divieto esprime e garantisce la pluralità dei poteri che la Costituzione organizza e pone in equilibrio; la loro dialettica, magari faticosa, ma irrinunciabile; l'esercizio, altrettanto irrinunciabile, delle libertà, individuali e collettive, dei cittadini.

Il fascismo – *sotto qualsiasi forma* si ripresenti nel quadro della scena politica legittimata dalla Costituzione e con essa compatibile – è un'*alterità* negativa radicalmente incompatibile rispetto alla democrazia costituzionale, la quale pone una barriera invalicabile a ogni sua ricostituzione.

L'antifascismo – che fa vivere la matrice della Costituzione nella sua capacità di attualizzare e garantire il divieto di riorganizzazione dell'esperienza politica fascista – è, invece e specularmente, l'*alterità* positiva che la Costituzione tutta esprime e pretende: è stata ed è, per il nostro paese, la condizione preliminare perché la democrazia fosse possibile – e continui ad esserlo.

In una contrapposizione limpida ed evidente, laddove il fascismo assume la discriminazione come propria categoria fondante, sino all'abiezione delle leggi razziali, la Costituzione assume l'eguaglianza e l'universalità dei diritti come principio fondamentale; laddove il fascismo sopprime ogni pluralismo e organizza il potere concentrandolo nelle mani del suo duce, la Costituzione è fondata sulla divisione, la distribuzione, l'articolazione e diffusione massima dei poteri; laddove il fascismo aggredisce le autonomie individuali e sociali, la Costituzione fissa un perimetro invalicabile di libertà individuali e di autonomia sociale; laddove il fascismo celebra la politica di potenza e di guerra, nel disprezzo del diritto internazionale, la Costituzione ripudia la guerra, negando alla radice la legittimità della politica di potenza<sup>1</sup>.

È comunque l'intera architettura del sistema costituzionale, di cui la barriera antifascista posta dalla XII disposizione costituisce il perno, che fa la differenza e impedisce la trasformazione autoritaria e la dittatura della maggioranza: questo spiega l'insofferenza e gli attacchi che si rinnovano nel tempo alla Costituzione del 1948 da parte di chi persegue il disegno di restaurare l'onnipotenza dei decisori politici.

---

<sup>1</sup> L. CASAROTTI, *L'antifascismo e il suo contrario*, Roma, 2023, p. 44, individua una teoria dello Stato antitetica a quella fascista che la Costituzione incardina, precisando a p. 107 che l'antifascismo, «*come dottrina politica, è la sintesi delle teorie dello Stato ipotizzate in antitesi a quella fascista, che ha la sua sanzione legale nella carta costituzionale del 1947-48*».

Come potremo meglio vedere ripercorrendo le coordinate temporali, materiali e soggettive della dicotomia fascismo/antifascismo, l'alterità al fascismo è incorporata nella Costituzione repubblicana come direzione permanente di senso impressa verso il futuro, come matrice generatrice di un principio antifascista fondamentale e permanente.

Per quanto la XII disposizione abbia subito un'interpretazione orientata al passato e un'attuazione riduttiva che ne hanno offuscato il riconoscimento, i caratteri costitutivi della matrice antifascista – permanenza, unidirezionalità, specificità e eccedenza di valore – sono limpidamente definiti.

Muovendo, innanzitutto, dalla *ratio* e premessa di senso incorporata nella norma: la presenza e l'attività di forze politiche neo-fasciste sono individuate come una condizione *permanente* di rischio di involuzione del sistema democratico costituzionale. Un pericolo che si connette non solo alla storia, per il valore esemplare di tragico precedente che il totalitarismo fascista ha nella storia italiana, ma al contesto liberal-democratico in cui la Costituzione si colloca<sup>2</sup>, in cui una deriva autoritaria di destra, che non richiede la messa in discussione del sistema di produzione capitalistico e dell'economia di mercato, potrebbe innestarsi nella continuità dei rapporti socio-economici, come nella continuità dell'ordinamento statale e dell'assetto produttivo si è instaurata e sviluppata, dopo la prima guerra mondiale, l'esperienza del fascismo italiano.

L'*unidirezionalità* che, di conseguenza, caratterizza la norma<sup>3</sup> le attribuisce una *specificità* pienamente armonizzata con il tessuto costituzionale, che non è eccezione o eccezionalità<sup>4</sup>: il divieto, che colpisce

---

<sup>2</sup> U. DE SIERVO, *Attuazione della costituzione e legislazione antifascista*, in *Giur. cost.*, 1975, p. 3276. In questo senso, la caduta del muro di Berlino e il crollo del regime sovietico, rendendo egemone il sistema dell'economia di mercato, rafforzano e non indeboliscono – come sembra invece sostenere S. CECCANTI, *A ottanta anni dalla liberazione: la Costituzione del 1948 in che senso è antifascista?* in *Federalismi.it*, 4/2025, *Editoriale* – la *ratio* unidirezionale e specifica della clausola antifascista.

<sup>3</sup> C. ESPOSITO, *I partiti nella costituzione italiana*, e *Commento all'art. 1*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, p. 238 e 8; C.E. TRAVERSO, *La genesi storico-politica della disciplina dei partiti nella costituzione italiana*, in *Il Politico*, 1968, p. 288 sg., sottolinea nell'origine della norma una funzione di reciproca garanzia tra i partiti che prolunga l'unità antifascista, assegnando alla XII la funzione di limite interpretativo dell'art. 49 cost. rispetto alla possibilità di discriminazioni basate su motivi di carattere politico diversi dal fascismo.

<sup>4</sup> Nel senso della specialità, P. BARILE, U. DE SIERVO, *Revisione della costituzione*,

la riorganizzazione sotto qualsiasi forma di una formazione sociale di tipo politico, introduce un limite di carattere ideologico programmatico alla *pratica politica*<sup>5</sup>, che non si contrappone ai caratteri fondamentali dell'ordinamento costituzionale, ma li conferma, in coerenza con l'antitesi che l'ordinamento intero rappresenta rispetto a quello fascista<sup>6</sup>.

Infine, la disposizione presenta un'eccezione non solo di efficacia normativa, ma propriamente di *valore*, che discende dalla scelta della *costituzionalizzazione* del divieto di riorganizzazione del partito fascista. A fronte dei vincoli imposti dalle clausole dell'Armistizio e del Trattato di pace, per i quali sarebbe risultata soddisfacente un'attuazione per via semplicemente legislativa<sup>7</sup>, la costituzionalizzazione rappresenta un *quid pluris* che dà alla clausola antifascista una portata fondamentale e costitutiva che altrimenti non avrebbe potuto avere<sup>8</sup>.

---

in *Nss. Dig. it.*, 1968, p. 789. P.G. GRASSO, *Contributo allo studio sulla prevenzione dello stato di emergenza. Sul divieto costituzionale di riorganizzazione del disciolto partito fascista*, in *Dir. soc.*, 2002, p. 529, vede le disposizioni che pongono fuori legge i partiti come figura dello stato di eccezione in senso *schmittiano*. A. RUGGERI, *Fonti e norme nell'ordinamento e nell'ordinamento costituzionale*, vol. I, Torino, 1993, p. 53, distinguendo il rapporto tra *disposizioni* di un medesimo testo dalle antinomie in senso proprio, parla di *rottura*, per la presenza di una regola peculiare, valida per una classe specifica di azioni (art. XII, divieto per il partito fascista) e diversa rispetto ad un principio o regola generale (art. 49, libertà di formazione dei partiti politici).

<sup>5</sup> Di limite ideologico programmatico parla P. RIDOLA, *Partiti politici*, in *Enc. dir.*, 1982, p. 113.

<sup>6</sup> C. MORTATI, *Lezioni di diritto costituzionale italiano e comparato*, Edizioni ricerche, Roma, 1961, p. 87-88; G. BRUNELLI, *Struttura e limiti del diritto di associazione politica*, Milano, 1991, p. 215; R. TARCHI, *Disp. I-XVIII*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1995, p. 57, rileva una rottura dei principi costituzionali sotto il profilo tecnico-giuridico che conferma le esigenze e i fini sui quali la costituzione si fonda.

<sup>7</sup> L'art. 17 del *Trattato di pace*, firmato il 10 febbraio 1947 e ratificato con la legge 2 agosto 1947, n. 811 dall'Assemblea Costituente, stabiliva che «*l'Italia la quale, in conformità dell'art. 30 della Convenzione di armistizio, ha preso misure per sciogliere le organizzazioni fasciste in Italia, non permetterà, in territorio italiano, la rinascita di simili organizzazioni, siano esse politiche, militari o militarizzate, che abbiano per oggetto di privare il popolo dei suoi diritti democratici*»: in realtà, lo smantellamento delle strutture del regime fascista aveva avuto autonomamente inizio con una serie di decreti regi immediatamente successivi al 25 luglio 1943 ed era proseguito, dopo l'approvazione del Trattato di pace, con leggi per la cui approvazione da parte della Costituente il riferimento alla necessità di attuazione dell'art. 30 del Trattato non era stato più significativo dell'autonomo riferimento alla norma costituzionale che sarebbe stata approvata definitivamente dopo pochi giorni.

<sup>8</sup> In quanto norma *inviolabile* che, contribuendo a definire la forma di stato, an-

## 2. Le coordinate dell'alterità

Ripercorrendo il lungo arco temporale di vigenza della XII disposizione, non è difficile rilevare come il nesso che lega l'*origine materiale* antifascista della Costituzione della Repubblica italiana e il *principio di senso* che da quell'origine scaturisce sia stato spesso trascurato<sup>9</sup>, segnando riduttivamente l'interpretazione e l'attuazione della disposizione.

E ciò ancora oggi ostacola le migliori intenzioni di valorizzazione e attualizzazione della XII disposizione, il cui rilievo costitutivo e fondante resta confinato nella rottura con il passato, smarrendo l'attitudine a conformare il futuro.

Le coordinate temporali, materiali e soggettive attraverso le quali si è declinata l'alterità fascismo/antifascismo mostrano le direttrici che hanno orientato l'attuazione della disposizione: la chiave repressiva ha progressivamente fagocitato la prospettiva del dispositivo di scioglimento (*coordinate materiali*), mentre la garanzia antifascista soggettivamente agita da parte degli attori politici ha offuscato la garanzia oggettiva affidata a istituti normativi (*coordinate soggettive*), sino all'assorbimento della specificità della matrice antifascista nella garanzia anti-razzista (*coordinate temporali*).

## 3. Le coordinate temporali dell'antifascismo

La dimensione dell'alterità è profondamente radicata nella transizione costituzionale aperta il 25 luglio 1943.

La *questione fascista*<sup>10</sup> segna profondamente il tentativo di restau-

---

rebbe considerata sottratta alla revisione costituzionale: lo afferma A. CATTEDRA, *Alcune "cautelae" in materia di tutela penale della legislazione antifascista*, in *Riv. pen.*, 1988, p. 420; P.G. GRASSO, *Contributo cit.*, p. 520, argomenta che alla XII disp. «*potrebbe pure venir ascritto*» il significato di limite assoluto alla revisione anche perché, essendo priva di sanzione, non può essere intesa come una norma penale. Ammettono la possibilità di revisione C. CHIMENTI, *Antifascismo e Costituzione*, in *forumcostituzionale.it*, 2004 e R. TARCHI, *Disp. I-XVIII*, cit., p. 60.

<sup>9</sup> Così come debole è stato il riconoscimento del legame tra l'esperienza storica della Resistenza e la costruzione giuridica del diritto di resistenza nella dimensione costituzionale: v. B. PEZZINI, F. PIZZOLATO, *Radici e futuro del diritto di resistenza nella Costituzione italiana*, in *Diacronia*, 1/2024, in corso di pubblicazione.

<sup>10</sup> Lo rileva V. ONIDA, *L'ordinamento costituzionale italiano dalla caduta del fa-*

razione monarchica del governo Badoglio che, per propiziare il *ritorno allo Statuto*, deve depurare l'ordinamento dalle istituzioni create dal regime fascista (con i decreti legge di soppressione del Tribunale speciale, del PNF, del Gran Consiglio del fascismo, degli organi corporativi). Specularmente, la Repubblica Sociale Italiana, pretendendo una continuità con l'ordinamento preesistente al colpo di stato del 25 luglio, si fonda sul riconoscimento del *Partito fascista repubblicano* e delle associazioni da esso dipendenti (d. lgs. del Duce, n. 38/1944).

Nelle due opposte prospettive che si contendono il futuro della nazione, il fascismo è l'elemento identitario essenziale della definizione istituzionale: identità da circoscrivere e superare, per rendere possibile la restaurazione statutaria; o, al contrario, da riorganizzare in una forma rinnovata, nella misura in cui la forma istituzionale embricata nelle istituzioni del Ventennio è ormai consumata e irreversibilmente fallita.

### 3.1. *La transizione costituzionale*

Con il decreto legislativo luogotenenziale 151 del 1944, l'apertura di una fase propriamente costituente cambia il punto di vista, ribaltando la questione fascista nella matrice *antifascista* del nuovo ordine costituzionale: l'alterità si afferma positivamente nella dimensione fondativa della discontinuità costituente, del fatto storico fondante la Costituzione repubblicana. In quell'atto si riconosce la *prima costituzione provvisoria* perché rappresenta lo scarto, il momento della storia in cui si manifesta esemplarmente la cesura rispetto alla tradizione statutaria. Il d.lgs. lgt. 151/1944 apre al suffragio universale come fonte di legittimazione delle nuove forme della sovranità, mentre l'unità antifascista dei partiti di CLN, che ha permesso il patto di Salerno, si sintetizza come fonte di legittimazione politica dell'intero processo costituente. L'unità antifascista vive non solo del reciproco riconoscimento dei partiti antifascisti, ma anche nella condizione imposta alla Corona di rinunciare alla affermazione della sua pura e semplice continuità accettando una veste istituzionale anomala e nuova: la *luogotenenza generale del Regno*, infondata e infondabile nella tradizione statutaria, viene imposta dal patto di Salerno come indispensabile segno

---

*scismo all'avvento della Costituzione repubblicana, Testi e documenti con due saggi introduttivi sul periodo costituente e sulla costituzione*, a cura di V. Onida, Torino, 1991, p. XIV.

tangibile dell'abbandono del fascismo da parte dell'organo a capo dello Stato. La discontinuità che era mancata con l'o.d.g. Grandi – che, anzi, aveva riconsegnato il potere esecutivo allo stesso Sovrano che era stato a fianco del Duce nel corso del ventennio, in una linea di continuità delle istituzioni statutarie che non marcava una sufficiente distanza dal fascismo – ha il segno dell'alterità al fascismo.

Il d. lgs. lgt. 151/1944, a monte dell'Assemblea costituente, come fattore della sua legittimazione, ne qualifica e, nello stesso tempo, ne determina e circoscrive i poteri: è la *matrice antifascista* della Costituzione repubblicana, nel senso dell'origine che la costituisce e del principio fondamentale su cui la costruisce. Anche se, paradossalmente, e quasi in ragione di questo radicamento nell'origine materiale, la percezione del rilievo costitutivo e fondante della matrice antifascista resterà in ombra nelle discussioni in Costituente e nella ricezione che dell'antifascismo si darà in seguito, nei processi di attuazione della Costituzione<sup>11</sup>.

C'è, invece, un nesso costitutivo tra origine e principio che non va smarrito, né tantomeno ridotto a retorica o copertura ideologica: l'irripetibilità dell'origine in quanto fatto storico materiale – *potere costituente* – si traduce nella direzione permanente di senso che essa stessa impone alla norma costituzionale – *potere costituito* – da cui resta inscindibile<sup>12</sup>.

Per tornare brevemente sui lavori dell'*Assemblea Costituente*, la scelta di affermare in forma espressa nella nuova costituzione l'antifascismo, come limite invalicabile della pratica politica e della stessa libertà di organizzazione politica dei cittadini, matura nel corso della discussione sui partiti politici che si svolge nella *Prima Sottocommissione*.

Dopo una prima sollecitazione nel corso della discussione sulla libertà di associazione<sup>13</sup>, la questione riemerge come non eludibile nella

---

<sup>11</sup> Sul mancato rilievo del fatto storico della Resistenza nella discussione costituente v. anche B. PEZZINI, F. PIZZOLATO, *Radici e futuro*, cit.

<sup>12</sup> L'atto fondativo del potere costituente è atto capace di segnare dei limiti nel momento stesso in cui tende a oltrepassarli, di coniugare innovazione e permanenza, contingenza e necessità, discontinuità e durata mantenendole connesse nella loro strutturale opposizione: R. ESPOSITO, *L'origine della politica*, Roma, 1996, p. 32.

<sup>13</sup> Rivolta a esplicitare il divieto di associazioni a carattere fascista o neofascista accanto a quello per le associazioni paramilitari: sono espresse perplessità sul fatto di "concedere al fascismo l'onore" di essere citato in costituzione e, una volta raggiunta

riflessione sui partiti politici<sup>14</sup>: Togliatti è il primo ad associare il requisito del metodo democratico alla limitazione che ne scaturisce nei confronti del partito fascista; Basso, relatore, condivide l'esigenza che una netta affermazione di cesura tra passato e presente sia veicolata da un'esplicita condanna del fascismo e viene approvata all'unanimità la formula proposta da Dossetti «*È proibita sotto qualsiasi forma la riorganizzazione del partito fascista*», che integra il testo che sarà poi accolto nell'art. 49 Cost. Replicando alle obiezioni, Togliatti sottolinea la puntualità del rimando al partito fascista che «*si riferisce ad un fatto e non ad un concetto*», con argomentazioni che sembrano suggerire una natura intrinsecamente transitoria del riferimento al partito fascista, richiamato nella sua dimensione storica e fenomenologica, e un'intenzione in chiave essenzialmente retrospettiva<sup>15</sup>: non bisogna però trascurare che il contesto della discussione in *Sottocommissione*, riguardando una norma di carattere generale sui partiti politici, è fortemente condizionato dalle esigenze di massima espansione delle garanzie di libertà e autonomia in materia. La successiva decisione di assegnare alla disposizione una diversa collocazione nelle norme transitorie e finali – ascrivibile all'intervento del *Comitato di redazione* in sede di coordinamento del progetto di Costituzione<sup>16</sup> – determinerà la separazione topografica del divieto nei confronti del fascismo dalla disciplina generale dei partiti, rimarcandone l'autonomia e facendo

---

la formulazione attuale del divieto, che combina le finalità politiche con la struttura militare, è lo stesso proponente Mancini a dichiararsi soddisfatto del risultato, che ha comunque stimolato prese di posizione esplicite in senso antifascista (*Prima Sottocommissione*, 25 settembre 1946).

<sup>14</sup> Nella seduta del 19 novembre 1946.

<sup>15</sup> Come si sottolinea ancora oggi: così ad es. S. CECCANTI, *A ottanta anni*, cit., p. IV.

<sup>16</sup> Nel *Progetto di Costituzione* presentato il 31 gennaio 1947 all'Assemblea, la prima delle *Disposizioni finali e transitorie* prevedeva la seguente formulazione: «*È proibita la riorganizzazione, sotto qualsiasi forma, del disciolto partito fascista. La disposizione dell'articolo 56 della Costituzione per l'eleggibilità a senatore non è applicabile ai ministri, sottosegretari di Stato, deputati e consiglieri nazionali fascisti. Sono stabilite con legge limitazioni temporanee alla eleggibilità e al diritto di voto per responsabilità fasciste*»; nella seduta pomeridiana del 5 dicembre 1947 il posto di prima disposizione transitoria e finale verrà invece assegnato alla disposizione che stabilisce che il Capo Provvisorio dello Stato, Enrico De Nicola, assuma il titolo ed eserciti le attribuzioni di Presidente della Repubblica: testo e collocazione della norma vengono approvati per acclamazione all'unanimità.

risaltare la *specificità* della norma e la sua portata di norma generale di chiusura dell'ordinamento costituzionale complessivo<sup>17</sup>.

L'impostazione del progetto viene recepita dall'*Assemblea*, che discute separatamente del principio generale e permanente e della norma transitoria che prevede limitazioni ai diritti politici dei responsabili del regime. La discussione sulle disposizioni transitorie è anticipata al 29 ottobre 1947, in concomitanza con l'approvazione nella nuova legge elettorale delle limitazioni relative ai capi responsabili del regime fascista: la formulazione approvata in Assemblea restringe a cinque anni la durata delle restrizioni dell'elettorato e si arricchisce dell'espressa menzione della natura derogatoria della disposizione rispetto all'art. 48 Cost.<sup>18</sup>. Il divieto di riorganizzazione del partito fascista, previsto nel primo comma, viene approvato senza ulteriore discussione nella seduta del 5 dicembre 1947.

Il significato e l'importanza strategica del divieto nei confronti del fascismo erano chiaramente emersi in avvio della discussione generale, in particolare negli interventi di Togliatti e Calamandrei.

Contrapponendosi a Lucifero che aveva auspicato una costituzione *a-fascista*<sup>19</sup>, Togliatti aveva rivendicato il carattere antifascista della nuova costituzione, per significare «*precisamente che la Costituzione ci deve garantire, per il suo contenuto generale e per le sue norme concrete, che ciò che è accaduto una volta non possa più accadere, che gli ideali di libertà non possano più essere calpestati, che non possa essere distrutto l'ordinamento giuridico costituzionale democratico di cui gettiamo le fondamenta*»<sup>20</sup>. Così come Calamandrei, aveva già messo in evidenza

---

<sup>17</sup> La collocazione della XII disposizione è dunque tutt'altro che irrilevante ai fini dell'interpretazione, come sembra ritenere G. BOGGERO, *Punire il gesto pericoloso o quello vergognoso? Osservazioni sui rituali fascisti a partire da Sezioni Unite sent. 17 aprile 2024, n. 16153*, in *Dirittifondamentali.it*, 3/2024, p. 310.

<sup>18</sup> L'emendamento proposto da Costantino Mortati, evitando che si potesse ritenere implicito il richiamo all'indegnità morale di cui all'art. 48, intendeva fornire un elemento testuale che escludesse la possibilità di usare la categoria dell'indegnità morale per introdurre limitazioni collegate alla posizione politica del cittadino.

<sup>19</sup> Seduta del 4 marzo 1947: affermando che se l'antifascismo avesse voluto sopravvivere al fascismo sarebbe diventato fascismo alla rovescia. V. ora G. PEDULLÀ, N. URBINATI, *Democrazia antifascista*, Milano, 2024.

<sup>20</sup> Seduta dell'11 marzo 1947; e ancora: «*Oggi si tratta di distruggere fino all'ultimo ogni residuo di ciò che è stato il regime della tirannide fascista; si tratta di assicurare che la tirannide fascista non possa mai più rinascere; si tratta di assicurare l'avvento di una classe dirigente nuova, democratica, rinnovatrice, progressista, di una classe diri-*

il contenuto oggettivo e permanente del divieto: riflettendo sul ruolo e la natura dei partiti politici e lamentando la collocazione attribuita alla clausola antifascista, aveva, infatti, ricordato che «*l'organizzazione democratica dei partiti è un presupposto indispensabile perché si abbia anche fuori di essi vera democrazia*»; e ammonendo che il divieto non avrebbe potuto limitarsi a proibire il “fascismo” come un nome o un’etichetta, aveva sottolineato le caratteristiche associate a quel nome, come l’organizzazione militare o paramilitare, il programma di violenze contrario ai diritti di libertà, il totalitarismo e la negazione dei diritti delle minoranze<sup>21</sup>.

### 3.2. *Le stagioni dell’attuazione della XII disposizione*

Il tema dell’orientamento e della portata retrospettiva o volta al futuro, l’interrogativo su quanto vi sia di contingente o di permanente in questa norma emerge immediatamente nei percorsi di attuazione che si avviano con l’entrata in vigore della Costituzione repubblicana e si ripropone periodicamente, sia pure con diverse declinazioni, nell’intero arco dei settantasette anni di vita della stessa<sup>22</sup>.

Nell’attuazione legislativa del divieto di ricostituzione del partito fascista si possono distinguere tre stagioni, il cui succedersi rende più chiaramente leggibili anche le dinamiche dell’applicazione giurisprudenziale.

---

*gente la quale per la propria natura stessa ci dia una garanzia effettiva, reale, che mai più sarà il Paese spinto per la strada che lo ha portato alla catastrofe, alla distruzione*». A fondare necessità storica e significato della nuova costituzione democratica Togliatti pone una netta e irrevocabile cesura con quell’ordinamento costituzionale che «*per arrestare la marcia in avanti della nuova classe dirigente, uscita dalle classi lavoratrici*» aveva consentito che «*il fascismo compisse la sua criminale opera di distruzione dei beni più preziosi della Nazione*». Ripercorrendo questo dibattito, V. ONIDA, *L’ordinamento costituzionale*, cit., p. XXI, sottolinea come la volontà di dare vita a una costituzione antifascista emerga nelle norme speciali e derogatorie che precludono qualsiasi reviviscenza dell’esperienza del ventennio e nella «cura con cui si vollero circondare di garanzie le libertà che il fascismo aveva cancellato, e si volle creare un ordinamento in grado di evitare ritorni di autoritarismo (fattore, questo, non estraneo all’ispirazione fortemente garantista della Carta)».

<sup>21</sup> Seduta del 4 marzo 1947.

<sup>22</sup> Senza rivalutare infondate interpretazioni della transitorietà della norma in base alla collocazione, mai realmente sostenute in dottrina, come rileva U. DE SIERVO, *Attuazione*, cit., p. 3267, che pure si ripropongono nella inevitabile superficialità strumentalizzante del dibattito politico.

In una prima fase, la repressione penale in funzione antifascista costituisce una prosecuzione della repressione del PNF storico, che ne prolunga gli effetti sino al 1952. Segnata dalla continuità con la chiave repressiva penale declinata nei confronti del PNF, che ha prima preceduto<sup>23</sup> e poi accompagnato l'elaborazione costituente<sup>24</sup>, è caratterizzata da una successione di normative caratterizzate dalla temporaneità, inevitabilmente volte soprattutto al passato. L'orientamento retrospettivo incorporato nella norma penale ostacola una ricezione tempestiva della XII come autentica qualificazione assiologica della democrazia, che riconosca la matrice antifascista come principio fondamentale e direzione permanente di senso impressa verso il futuro.

La seconda fase si svolge tra il 1952, data dell'approvazione della legge Scelba (l. 152/1952, *Norme di attuazione della XII disposizione transitoria e finale (comma primo) della Costituzione*) e il 1993, che vede l'adozione della legge Mancino (d.-l. 122/1993, convertito in l. 205/1993, *Misure urgenti in materia di discriminazione razziale, etnica e religiosa*). Le due leggi delimitano la stagione in cui si giocano le potenzialità attuative della XII disposizione che, per un complesso di fattori convergenti, si rivelano concretamente assai deboli.

L'adozione della legge Scelba introduce una normativa speciale di attuazione – finalmente – *permanente* della XII disposizione, colpendo qualsiasi possibile attualizzazione di un'organizzazione e di una pratica politica che ricontestualizzi la matrice fascista nel quadro politico del momento.

Si conferma, sia pure con i limiti che dovremo sottolineare, la chiave operativa della repressione penale, ma mancano riscontri significativi dell'effettività del dispositivo di scioglimento: se le condanne per

---

<sup>23</sup> A partire dalla soppressione del Tribunale speciale per la difesa dello Stato (r.d.l. 29 luglio 1943, n. 668), del Partito nazionale fascista (r.d.l. 2 agosto 1943, n. 704) e delle strutture corporative (r.d.l. 2 agosto 1943, n. 705 e 9 agosto 1943, n. 721); seguiti da: r.d.l. 28 dicembre 1943, n. 29-B e 12 aprile 1944, n. 101 (defascistizzazione delle amministrazioni); r.d.l. 13 aprile 1944, n. 110 (Alto Commissariato per l'epurazione nazionale); r.d.l. 26 maggio 1944, n. 134 (punizione dei delitti e degli illeciti del fascismo); e, dopo il patto di Salerno, dai decreti luogotenenziali: 159/1944 (*Sanzioni contro il fascismo*); 195/1945 (*Punizioni dell'attività fascista nell'Italia liberata*); 149/1945, n. 149 (*Applicazione di sanzioni a carico dei fascisti politicamente pericolosi*), poi unificati nel 625/1945; 257/1944, 285/1944, 2/1945 (acceleramento e attuazione dell'epurazione dell'amministrazione).

<sup>24</sup> Compresa la legge 1453 e 1546 del 1947, approvate dall'Assemblea costituente, v. oltre par. 4.

i reati previsti dalla legge Scelba si possono considerare episodiche<sup>25</sup>, lo scioglimento è stato applicato solo nel 1973 nei confronti di *Ordine Nuovo*<sup>26</sup> e nel 1976 di *Avanguardia Nazionale*<sup>27</sup>; sono inoltre stati rilevati alcuni accertamenti giudiziari non seguiti da provvedimenti di scioglimento<sup>28</sup>.

E ciò contribuisce a ostacolare il consolidarsi dell'idea che la disposizione costituzionale esprima la funzione di oggettiva garanzia della matrice anti-fascista dell'ordinamento costituzionale. Come vedremo osservando le coordinate soggettive dell'alterità antifascista, le resistenze della giurisprudenza, da un lato, e i tatticismi delle forze politiche, dall'altro, convergono nell'indirizzare l'interpretazione delle norme di attuazione alla sicurezza dell'ordine democratico, piuttosto che direttamente al ripudio del fascismo, ignorando il giudizio irrevocabilmente postulato dalla XII disposizione, che ha statuito una presunzione assoluta di incompatibilità democratica a carico del fascismo, e smarrendo il significato dell'unidirezionalità.

L'approvazione, nel 1993, della legge Mancino apre la terza fase, erodendo ulteriormente l'autonomia e la specificità della clausola antifascista, riassorbita, in un certo senso, dai divieti di discriminazione razziale. L'applicazione giudiziale della normativa anti-razzista si rivela meno faticosa e meno conflittuale<sup>29</sup>; ispirata da fonti sovranazio-

<sup>25</sup> F. SPACCASASSI, *Le manifestazioni usuali del fascismo tra leggi "Scelba" e "Mancino"*, in *Quest. giust.*, 2 aprile 2022, p. 1, osserva che dalla data dell'approvazione sono circa 20 le sentenze (massimate in Italgjureweb) della Cassazione che si sono occupate della legge n. 645 del 1952: «Un numero decisamente basso, al limite, in termini quantitativi, della irrilevanza».

<sup>26</sup> D. Min. Int. 22 novembre 1973; la sentenza di accertamento del Trib. Roma 9 febbraio 1974, in *Giur. cost.* 1974, p. 472, aveva disposto la comunicazione del dispositivo al Ministro dell'Interno; Cons. St., IV, 21 giugno 1974, n. 452, *Giur. it.*, 1975, III, 1, I, respinta la tesi dell'insindacabilità dello scioglimento in quanto atto politico discrezionale, ha ritenuto sufficiente una sentenza di accertamento del reato, a prescindere da un'effettiva condanna e dal passaggio in giudicato. La vicenda è stata recentemente ripercorsa da G. TROMBETTA, *Un caso repubblicano: lo scioglimento del Movimento politico Ordine Nuovo (MPO)*, in *federalismi.it*, 27/2021, p. 199.

<sup>27</sup> D. Min. Int. 8 giugno 1976, a seguito di Trib. Roma, 5 giugno 1976.

<sup>28</sup> Trib. Padova 16 luglio 1976, nei confronti dell'organizzazione locale del *Fronte della gioventù*: il dispositivo non è stato comunicato ai fini dello scioglimento, a differenza del precedente di Roma, in *Giur. it.*, 1978, II, p. 35; Trib. Bologna 17 dicembre 1975, in *Critica pen.*, 1976, p. 73.

<sup>29</sup> Anche M. MANETTI, *L'incitamento all'odio razziale tra realizzazione dell'u-*

nali<sup>30</sup>, la legge entra nell'ordinamento con una legittimazione *depoliticizzata* rispetto a quella della legge Scelba, che richiedeva il pieno e sostanziale riconoscimento della matrice antifascista della costituzione, e sembra in grado di alleviare la magistratura da quelle responsabilità di valutazione politica che l'avevano messa in difficoltà nella concreta applicazione della legge Scelba<sup>31</sup>. Persino il dispositivo di scioglimento, collegato alla repressione di comportamenti più determinati e circoscritti, sembra diventare meno problematico, proprio perché non implica il più complesso apprezzamento della natura della formazione politica richiesto dalla legge Scelba<sup>32</sup>.

La legge Mancino rappresenta una sorta di spartiacque, che transita anche l'alterità fascismo/antifascismo in un contesto segnato da coordinate materiali e soggettive profondamente mutate.

#### 4. Le coordinate materiali del fascismo e dell'antifascismo

In sede di Assemblea costituente era stato Calamandrei ad avvertire della necessità di essere consapevoli dei contenuti materiali che definiscono il fascismo come identità e pratica politica incompatibile con la costituzione: osservando che nessun partito sarebbe stato tan-

---

guaglianza e difesa dello Stato, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, vol. II, Torino, 2005.

<sup>30</sup> Sull'uso del diritto penale per costruire una comune identità europea e sulla centralità del tema anti-razzista, v. C. SOTIS, *Il diritto senza codice. Uno studio sul sistema penale europeo vigente*, Milano, 2007, p. 94 sg.

<sup>31</sup> F. SPACCASASSI, *Le manifestazioni*, cit., p. 14: rileva che la preferenza per la legge Mancino per sanzionare le manifestazioni usuali fasciste, oltre che essere strumentalmente orientata dal fatto che consente l'applicazione del c.d. DASPO, potrebbe configurarsi come «una sorta di *escamotage* (uguale e contrario all'interpretazione che di fatto rende ineffettiva la legge Scelba stante l'improbabile prova del pericolo concreto di riorganizzazione del partito fascista) per facilitare l'accertamento del reato sul presupposto che il pericolo richiesto sia astratto»; osservando però che la Cassazione avrebbe chiarito la necessaria concretezza anche del pericolo paventato anche dalla legge Mancino: v. sent. n. 3806/2022. Ridimensiona la distanza tra pericolo astratto e concreto la sentenza delle Sezioni Unite della Cassazione 16153/2024, su cui *oltre* par. 6.1.

<sup>32</sup> Risulta comunque applicato solo nel 2000 per lo scioglimento del *Fronte Nazionale* di Franco Freda, in base ad una sentenza che riqualifica il reato da ricostituzione del partito fascista a organizzazione con lo scopo di incitare all'odio razziale: v. *oltre* par. 5.1.

to ingenuo «*da adottare di nuovo pubblicamente il nome fascista per farsi sciogliere dalla polizia*»<sup>33</sup>, aveva infatti esortato a definire le caratteristiche associate a quel nome, fondando il divieto sui caratteri che la costituzione avrebbe dovuto bandire dai partiti «*se veramente vuol bandire il fascismo*»<sup>34</sup>: assumendo un contenuto permanente e oggettivo del divieto, aveva esemplificato facendo riferimento non solo alla struttura organizzativa militare o paramilitare, che sarà espressamente bandita dall'art. 18 Cost., ma anche al programma di violenze contrario ai diritti di libertà, al totalitarismo e alla negazione dei diritti delle minoranze<sup>35</sup>.

Sul piano legislativo, i contenuti sono stati definiti dal rapporto tra le norme di repressione penale e il dispositivo di scioglimento. Le scelte attuative compiute dalla legge Scelba hanno indubbiamente privilegiato la dimensione penale, definendo le fattispecie di reato connesse al divieto, l'estensione e la configurazione delle quali dipendono dalla ricostruzione interpretativa in base alla quale si attribuiscono significato e funzione specifica alla XII disposizione. Anche la disciplina dello scioglimento finisce per essere quasi solo un passaggio strettamente connesso all'accertamento dei reati; per quanto, in una più ampia prospettiva, il rispetto della matrice antifascista della Costituzione potrebbe ben essere pensato secondo una logica ribaltata, che privilegi la disciplina dei dispositivi di scioglimento, in sede amministrativa e/o giurisdizionale<sup>36</sup>, collegando la definizione dei livelli e dei piani delle responsabilità, non solo e non necessariamente penali, al procedimento

<sup>33</sup> Per quanto, come vedremo, aumentando la distanza temporale dal fascismo storico, si manifesta il ricorso esplicito al nome e ai simboli, che evidentemente si ritiene possano fornire un *surplus* di accreditamento politico, apertamente ricercato: v. *oltre* par. 6.4.

<sup>34</sup> Seduta del 4 marzo 1947.

<sup>35</sup> Anche avvertendo, per converso, dei rischi insiti in formulazioni discrezionali che consentissero una riserva di apprezzamento politico «*In mancanza di ciò accadrà che il partito fascista, di fatto se non di nome, sarà vietato o permesso secondo quel che parrà alle autorità politiche locali, sotto l'influsso delle correnti prevalenti; e magari si troveranno autorità politiche che si varranno dell'art. 47 [attuale 49] per impedire la vita di un partito in sé sinceramente democratico*»: rischio non scongiurato, v. *oltre* nota 120.

<sup>36</sup> In *Cons. St.*, IV Sez., sent. 21 giugno 1974, n. 452, l'accertamento della ricostituzione e la repressione penale sono costruiti come procedimenti distinti e paralleli (scioglimento e confisca richiedono il solo accertamento, indipendentemente dalla sanzione, e possono essere adottati prima del passaggio in giudicato).

di scioglimento, per garantirne l'effettività. Questa diversa prospettiva potrebbe offrire un'attuazione più coerente con la funzione garantistica della XII disposizione: se la permanenza (nella forma di sopravvivenza o come rifondazione) di una pratica e di un'organizzazione politica di tipo fascista costituisce un pericolo permanente per l'ordinamento costituzionale, con il quale si pone in condizione di netta incompatibilità, la garanzia costituzionale richiede, innanzitutto, procedure adeguate a impedire e/o rimuovere tale pratica politica, nelle sue diverse forme; la repressione penale, di per sé non sufficiente a rimuovere il pericolo, non è la finalità primaria incorporata nella norma, alla quale si collega nella misura in cui risulti strumentalmente coerente alla finalità principale e idonea a soddisfarla.

La declinazione di una prospettiva attuativa in chiave prevalentemente repressiva che, in qualche misura, tradisce o comunque ridimensiona la portata fondamentale della matrice antifascista, rivela una certa continuità di ispirazione anche con la legislazione statutaria in tema di associazione politica, che aveva costruito tutta l'elaborazione giuridica dei limiti alla libertà di associazione politica attraverso il modello della repressione penale<sup>37</sup>, finendo per imprimere una funzione meramente sussidiaria al dispositivo di scioglimento. D'altro canto, la legge Scelba si pone in successione con le misure contro fascismo storico, che si limitavano alla costruzione di sistema sanzionatorio temporaneo e da cui erano assenti definizioni e procedure di scioglimento.

In un certo senso possiamo dire che sia stata la stessa Assemblea costituente ad anticipare le linee di svolgimento della XII disposizione approvando il 3 dicembre 1947 la legge 1546 (*Norme per la repressione dell'attività fascista e dell'attività diretta alla restaurazione dell'istituto monarchico*) e il 23 dicembre la legge 1453 (*Norme per la limitazione temporanea del diritto di voto ai capi responsabili del regime fascista*)<sup>38</sup>.

La legge 1453 costituisce attuazione del secondo comma della XII disposizione, norma dichiaratamente derogatoria e transitoria<sup>39</sup>, che dispone una barriera contro l'esperienza del fascismo storico di-

---

<sup>37</sup> È la tesi di fondo ampiamente sviluppata nel lavoro di G. BRUNELLI, *Struttura e limiti*, cit.

<sup>38</sup> La legge 1453, pubblicata in Gazzetta ufficiale il 31.12.1947, entra in vigore il 1° gennaio 1948; la legge 1546, pubblicata il 17.01.1948, entra in vigore il 18 gennaio.

<sup>39</sup> Per il periodo di cinque anni; la legge risulterà definitivamente abrogata dal d.-l. 200/2008, conv. in l. 9/ 2009.

rettamente operativa in sede politica<sup>40</sup>. Nel colpire i comportamenti dei «capi responsabili del regime fascista»<sup>41</sup>, l'Assemblea costituente è consapevole dell'interpretazione restrittiva praticata dalla giurisprudenza nell'applicazione delle sanzioni previste nell'ambito della c.d. de-fascistizzazione<sup>42</sup> e ne offre una declinazione non riduttiva, coerente con l'ordine del giorno approvato contestualmente al secondo comma della XII disposizione<sup>43</sup>. Va, comunque, rilevato che la legge, sanzionando a posteriori quella stessa pratica politica del fascismo di cui si vuole vietare preventivamente ogni eventuale riproposizione, risulta perfettamente coerente con la logica garantistica, permanente e finale, del primo comma:

La legge 1546 assume per la prima volta una postura non solo retrospettiva, dando una definizione dell'attività di ri-organizzazione che combina le finalità proprie del disciolto partito fascista con la modalità organizzativa di carattere militare o paramilitare ovvero con l'uso o l'esaltazione di mezzi violenti. La disciplina viene estesa anche all'attività *violenta* di restaurazione della monarchia ma, nonostante l'unificazione in un unico provvedimento, resta chiara la differenza di fondo tra le due ipotesi: la forma istituzionale della monarchia è divenuta incompatibile per effetto della scelta del referendum del 2 giugno 1946, resa espressamente irrevocabile dall'art. 139 Cost., e se ne reprime il tentativo di restaurazione *in forma violenta*, senza che questo metta in discussione l'esistenza di un partito e di una pratica politica monarchici; mentre il fascismo rappresenta *in quanto pratica politica* l'antitesi della democrazia, che va protetta da ogni pratica politica capace di riprodurlo "sotto qualsiasi forma"<sup>44</sup>. In piena continuità con

<sup>40</sup> P. BARILE, U. DE SIERVO, *Sanzioni contro il fasc. e neofascismo*, Nss. Dig., 1969, p. 557.

<sup>41</sup> Elencati dall'art. 1, con riferimento alle gerarchie del PNF e alle strutture operative e di comando della Repubblica sociale.

<sup>42</sup> R. TARCHI, *Disp. I-XVIII*, cit., p. 38 nt. 15.

<sup>43</sup> L'o.d.g. proposto dal Comitato di Redazione, recepisce in testo separato, di indirizzo per l'attività legislativa della stessa Assemblea, le specificazioni delle categorie di "capi responsabili" che l'emendamento Mortati aveva previsto di inserire direttamente nel testo della disp. trans.

<sup>44</sup> C. MORTATI, *Lezioni di diritto costituzionale italiano e comparato*, Roma, 1961, p. 86: il partito fascista è stato partito unico e totalitario che si è fatto stato, incompatibile con il pluralismo democratico del nuovo ordinamento democratico, mentre la monarchia è un istituto dinastico soppresso, non identificabile in un partito monarchico che in quanto tale può coesistere con altri in un contesto pluralistico.

quanto già acquisito nel corso della discussione sulla XII disposizione, il dibattito sulla legge conferma l'*unidirezionalità* della clausola antifascista contro qualsiasi torsione interpretativa polivalente, ribadendo la specifica pericolosità e antitesi alla democrazia incarnata in quella ideologia e pratica politica. La proiezione al futuro rende indispensabile la previsione di un dispositivo di scioglimento che, respingendo l'ipotesi di intervento diretto del ministro dell'Interno, viene affidato alla sentenza di condanna.

Collegando gli sviluppi futuri della disciplina attuativa a un ripensamento del quadro generale della repressione penale delle associazioni illecite, la legge 1546 aveva conservato il carattere temporaneo, essendo destinata a rimanere in vigore sino alla revisione delle disposizioni del codice penale in materia, e non oltre il 31 dicembre 1952. All'approssimarsi della scadenza senza che vi fosse stato alcun intervento sulla disciplina generale, l'approvazione della l. 645/1952 (legge Scelba) esprime per la prima volta la scelta di attuazione con una disciplina speciale che, pur nel solco delle precedenti, diventa stabile (ai sensi dell'art. 10, le norme cesseranno di avere vigore "*appena che saranno state rivedute le disposizioni relative alla stessa materia del codice penale*": evento futuro incerto, senza alcuna indicazione temporale).

La definizione dell'attività di riorganizzazione vietata è più ampia e completa, collegata esplicitamente alla XII disp. (art. 1); il divieto è rivolto a un'associazione, movimento o comunque un gruppo di persone non inferiore a cinque<sup>45</sup> ed è associato a tre tipologie di condotta<sup>46</sup>: a) svolgere attività di esaltazione di esponenti, principi, fatti, metodi del PNF; b) compiere manifestazioni esteriori di carattere fascista; c) perseguire finalità antidemocratiche "*proprie del PNF*" attraverso differenti modalità: esaltare, minacciare, usare la violenza come metodo di lotta politica; propugnare la soppressione delle libertà; denigrare la democrazia, le sue istituzioni, la Resistenza; fare propaganda razzista<sup>47</sup>. Il carattere militare o paramilitare da elemento costitutivo, come era nella l. 1546/1947, diventa aggravante.

---

<sup>45</sup> Riferimento numerico introdotto successivamente dalla legge 152/1975.

<sup>46</sup> Nuclei di comportamento equivalenti ai fini del reato: S. VINCIGUERRA, *Fascismo (sanzioni contro il)*, in *Enc. dir.*, 1967, p. 918.

<sup>47</sup> Le prime due tipologie di condotta sono inequivoche; la terza prevede modalità polivalenti, che richiedono l'accertamento ulteriore delle *finalità*, specificamente qualificate in senso antidemocratico e fascista: G. SPAGNOLO, *Norme penali contro il neofascismo e XII disp. finale della Costituzione*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1979, p. 324.

Quanto al dispositivo di scioglimento, la sentenza di condanna per il reato di ricostituzione del partito fascista diventa il presupposto per l'intervento del Ministro dell'Interno, sentito il Consiglio dei ministri; in via ordinaria l'accertamento del fatto storico-ideologico della riorganizzazione è affidato alla magistratura, mentre la disciplina d'urgenza consentirebbe lo scioglimento con decreto legge, assegnando l'accertamento della fattispecie a una sede politica.

La legge configura inoltre come reati autonomi l'apologia del fascismo e le manifestazioni fasciste, che costituiranno i punti più controversi della sua applicazione, determinando ulteriori perplessità sul percorso di attuazione penalistico<sup>48</sup>.

Nel 1975 la legge n. 152 (legge Reale) introdurrà alcune significative modifiche della legge Scelba<sup>49</sup>, rendendo più evidente che il divieto colpisce *l'attività di riorganizzazione* del partito fascista in quanto tale, senza bisogno che si attesti un'effettiva integrale ricostituzione.

In una prospettiva di autonoma valorizzazione dello strumento dello scioglimento, nel 1961 viene presentato in Senato da Ferruccio Parri un progetto di legge per lo scioglimento del MSI<sup>50</sup>. Il 30 novembre, con 124 voti a 93, il Senato decide di non passare all'esame degli articoli, approvando un *ordine del giorno* che «esprime l'esigenza di una iniziativa di legge che demandi alla Corte costituzionale il compito di giudicare sulla legittimità dei partiti alla stregua della XII disposizione e degli articoli 18, 49 e 54 della Costituzione».

Fra le obiezioni, si avanza il timore che affidando al Parlamento, anziché alla magistratura, un accertamento destinato a incidere sui diritti civili e politici individuali, si determini un'alterazione del sistema della separazione dei poteri. In realtà, sono soprattutto le ragioni politiche a essere determinanti: si teme che la misura dello scioglimento abbia scarsa efficacia concreta, per la relativa facilità con cui, una volta sciolto il MSI, potrebbe essere fondata un'analoga formazione politica solo formalmente nuova, esponendo il parlamento all'accusa di vellei-

<sup>48</sup> V. anche M. MANETTI, *L'incitamento all'odio razziale tra realizzazione dell'e-guaglianza e difesa dello Stato*, in *AiC.it, Materiali*, 18/01/2004.

<sup>49</sup> Innovazioni significative per P. BARILE, U. DE SIERVO, *Sanzioni contro il fascismo e il neofascismo*, in *Nss. Dig. it., App. Agg.*, 1986, p. 973.

<sup>50</sup> Pdl 1125, III Leg. Si veda *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.

tarismo; inoltre, pur riconoscendo apertamente la continuità del MSI con il fascismo<sup>51</sup>, si guarda con favore alla possibilità di configurare strumenti di intervento e controllo polivalenti<sup>52</sup> (nella misura in cui il riferimento agli articoli 18, 49 e 54 Cost. implicherebbe controlli sulla struttura paramilitare, sul metodo democratico e sulla fedeltà alla Costituzione), tentando in realtà di riaprire una questione affrontata e risolta negativamente in sede costituente e di mutare il segno della XII disposizione, inevitabilmente rinnegando la matrice antifascista della Costituzione. L'ordine del giorno non produrrà alcun seguito e avrà l'unico effetto di affossare la proposta Parri.

Altrettanto infruttuose si dimostreranno ulteriori proposte indirizzate a colpire l'esistenza del MSI, o quanto meno, le basi materiali della sua attività, con l'esclusione dal finanziamento pubblico<sup>53</sup>. L'incerta attuazione si confronta con gli atteggiamenti ambigui delle forze politiche antifasciste nei confronti del partito che nasce e si sviluppa in effettiva e notoria continuità con l'esperienza fascista: sia perché sembrano ritenere un ostacolo insormontabile il consenso elettorale che gli consente una stabile presenza in parlamento; sia per i ricorrenti timori che lo scioglimento spinga verso l'eversione gruppi relativamente integrati dalle dinamiche parlamentari<sup>54</sup>.

La dimensione dell'attuazione della matrice antifascista si declina riduttivamente nel significato minimale<sup>55</sup> di reazione sanzionatoria al fascismo, incapace di veicolare una concezione sostanziale del rifiuto del fascismo, direttamente innestata sui contenuti – che permettano di riconoscere la pratica politica del fascismo in tutte le sue nuove forme di organizzazione – e declinata in specifiche procedure rivolte primariamente alla neutralizzazione della organizzazione politica neo-fascista e non alla sola repressione penale della partecipazione ad essa.

## 5. Le coordinate soggettive dell'alterità

La declinazione dell'alterità deve percorrerne anche la dimensione

---

<sup>51</sup> Lo stesso proponente dell'o.d.g., Gava, prende esplicita posizione in questo senso.

<sup>52</sup> Così il ministro Scelba.

<sup>53</sup> *Fascismo e legalismo*, in *Pol. dir.*, 1974, p. 275 sg.

<sup>54</sup> U. DE SIERVO, *Attuazione*, cit., p. 3302.

<sup>55</sup> M. LUCIANI, *Antifascismo e nascita della costituzione*, in *Pol. dir.*, 1991, p. 186.

soggettiva, che incrocia l'agire dei differenti attori, non solo politici, dell'antifascismo, anche nella prospettiva di distinguerne i ruoli e le modalità di azione, pur rilevando obiettive convergenze nella produzione di orientamenti riduzionistici.

### 5.1. I soggetti dell'antifascismo

Per quanto riguarda gli attori politici, i partiti direttamente eredi delle formazioni politiche di CLN, sino a che sono stati presenti sulla scena istituzionale, hanno preferito riservarsi un apprezzamento discrezionale del trattamento nei confronti delle formazioni politiche in continuità con il fascismo, prima tra tutte il MSI, che consentiva, da un lato, opportunistiche e spregiudicate convenienze di voti e di alleanze e permetteva, dall'altro, di accreditarsi, di volta in volta, come i più coerenti e/o efficaci garanti dell'antifascismo. sottraendosi, di fatto, alla irreversibilità di un giudizio già incorporato nella norma costituzionale, non hanno mai rinunciato alla rendita politica implicita nella possibilità di interpretare *soggettivamente e politicamente* la garanzia antifascista, al prezzo però, dell'indebolimento della garanzia *oggettiva e normativa* della XII disposizione.

La linea di condotta praticata dai partiti politici ha inevitabilmente influenzato anche gli attori che agiscono sul versante dell'applicazione delle norme, impossibilitati a trovare, in autonomia da soggetti politici che si stavano dimostrando tanto blandamente interessati alla repressione penale, quanto reticenti allo scioglimento, le coordinate per un percorso di diretta valorizzazione della XII disposizione. La magistratura, nelle sue varie componenti, si è quindi mostrata altrettanto riluttante a riconoscere nella *matrice antifascista* dell'ordinamento costituzionale il bene direttamente e immediatamente protetto dalla XII disposizione e, di conseguenza, dalle sue disposizioni di attuazione.

Sovrapponendo alla legislazione di attuazione della XII disposizione una lettura del fascismo come fenomeno sostanzialmente circoscritto nel perimetro della vicenda storica del PNF, la giurisprudenza penale si è piuttosto orientata ad ancorare le norme di attuazione alla cornice della *sicurezza dell'ordine democratico*, che pretende la dimostrazione dell'effettività del rischio per l'ordine democratico<sup>56</sup>, ignorando la

---

<sup>56</sup> Le letture storico interpretative proposte per rilevare l'elemento di pericolo – v. ad es. ancora D. PULITANÒ, *Legge penale, fascismo, pensiero ostile*, in *Rivista di diritto*

presunzione assoluta di incompatibilità democratica irrevocabilmente postulata dalla XII a carico del fascismo. La tutela garantistica della libertà di manifestazione del pensiero e di associazione politica è stata impropriamente considerata un obiettivo costituzionale da bilanciare a valle, nell'applicazione, con il divieto di ricostituzione del partito fascista: l'intollerabile ritardo nella revisione dei reati di opinione ed associativi, quando la stessa legge Scelba aveva legato esplicitamente la propria durata a tale obiettivo, ha indubbiamente contribuito a spingere la magistratura a cercare, nella applicazione della legge, bilanciamenti *non necessari e non consentiti*. La disposizione che vieta la ricostituzione del partito fascista postula la piena coerenza costituzionale dell'alterità antifascista; riconosciuto il carattere di *norma speciale e fondativa*, la sua attuazione legislativa non richiede di essere applicata con le stesse cautele interpretative con cui si re-indirizza l'applicazione della legislazione penale sui reati di opinione e sui reati associativi per superare i dubbi di incostituzionalità.

Altro è, eventualmente, sindacare la coerenza e la ragionevolezza intrinseca della disciplina legislativa di attuazione rispetto al principio costituzionale: è la specificità a imporre un'interpretazione rigorosa e l'apprezzamento della proporzionalità e adeguatezza dei mezzi al fine, garantendo che tutti gli aspetti, sostanziali e procedurali, della disciplina attuativa trovino un collegamento coerente con le esigenze politiche e sociali che il costituente ha voluto interpretare. Secondo un approccio che non è estraneo, come si vedrà, alla giurisprudenza costituzionale, risalente e non felicissima, che ha incrociato la XII disposizione e ne consente una rilettura critica, ma moderatamente positiva.

A partire dal 1993, tuttavia, l'entrata in vigore della legge Mancino, re-indirizzando l'obiettivo di tutela contro la *discriminazione razziale, etnica e religiosa*, introduce uno scarto nel quadro di riferimento normativo, investendo gli attori politici e giudiziari di un compito che viene percepito come meno "estraneo": emblematicamente, a disporre lo scioglimento del *Fronte Nazionale* di Franco Freda, nel 2000, sarà una sentenza che riqualifica il reato da ricostituzione del partito fascista a organizzazione razzista<sup>57</sup>.

---

*dei media*, 1/2019 – non sono affatto necessarie, in quanto il bilanciamento è già avvenuto a monte, nella Costituzione e nella legge Scelba.

<sup>57</sup> Lo scioglimento del Fronte Nazionale è stato disposto con decreto del Ministro dell'interno il 9 novembre 2000 a seguito della sentenza della Corte di Cassazione,

Come anticipato, i riflessi delle difficoltà e resistenze a un'interpretazione realmente coerente della matrice antifascista della Costituzione repubblicana si possono cogliere anche nella giurisprudenza costituzionale.

A partire dal primo intervento della giurisprudenza costituzionale sulla legislazione di attuazione: la sentenza 1/1957 riconduce il reato di apologia del fascismo alle regole generali dell'apologia come *istigazione indiretta* escludendo per ciò – vale a dire per l'eccedenza che la manifestazione di pensiero deve avere in riferimento a condotte di ricostituzione – il contrasto con l'art. 21 Cost. ipotizzato dall'ordinanza di rimessione<sup>58</sup>; in tal modo avalla nella sostanza la prospettiva che un bilanciamento *a valle* tra XII e art. 21 sia necessario corollario interpretativo della legge Scelba, quando la *specificità* della XII disp. avrebbe consentito di sganciare il reato dai problemi più generali dei reati di opinione e senza la necessità di reinterpretare la fattispecie come appartenente alla classe generale dell'apologia di reato, considerando l'apologia *di fascismo* nella legge Scelba non in quanto apologia *del reato di ricostituzione del partito fascista*, ma *apologia di una pratica politica radicalmente vietata, estromessa* dallo spazio democratico costituzionale in quanto incompatibile con, e lesiva della, matrice antifascista della Costituzione<sup>59</sup>.

La barriera antifascista predisposta dalla XII disposizione consente al legislatore, nei limiti della ragionevolezza, di svolgerne l'attuazione apprezzando ogni pratica politica che integra la lesione del bene protetto dalla norma costituzionale. Dunque, non è la singola manifestazione che deve essere concretamente ricondotta, tramite il giudizio penale che applica la disposizione, *alla riorganizzazione*; il legislatore che ha introdotto il reato ha già compiuto una valutazione di quel comportamento (l'apologia di fascismo) come una pratica politica *di rico-*

---

sez. I, 7 maggio 1999, che ne aveva accertato gli scopi di incitamento alla discriminazione razziale.

<sup>58</sup> Sent. 1/1957: «Come risulta dal contesto stesso della legge 1952 ... 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 XII disposizione».

<sup>59</sup> Collega direttamente il divieto di manifestazione fascista al divieto di riorganizzazione ai sensi della XII disp., con autonoma base costituzionale, C. ESPOSITO, *Osservazione alla sent. 74/1958*, in *Giur. cost.*, 1958, p. 959; v. anche P. BARILE, *Libertà di manifestazione del pensiero*, in *Enc. Dir.*, 1974, p. 470.

stituzione, per la sua connessione con quella radicale alterità di pratica politica che la Costituzione vieta: la XII disposizione consente un apprezzamento discrezionale del legislatore delle condotte di “pericolo”, anche astratto<sup>60</sup>. Non si tratta di introdurre bilanciamenti tra XII disp. e art. 21, richiedendo che l'apologia abbia la consistenza di un'istigazione indiretta efficacemente volta alla ricostituzione, anche se resta la necessità di verificare se, nell'esercizio della pur ampia discrezionalità di cui dispone in materia penale, il legislatore abbia rispettato la *specificità* della XII disposizione, che impone l'apprezzamento della proporzionalità e adeguatezza dei mezzi al fine secondo un'interpretazione rigorosa – che, sia chiaro, non può essere in alcun modo riduttiva della portata fondamentale e costitutiva della matrice antifascista espressa nella XII disposizione, dovendo, al contrario, orientarne l'interpretazione *magis ut valeat*.

Da qui, semmai, l'esigenza di un'interpretazione costituzionalmente orientata, conforme, capace di distinguere – escludendo la rilevanza penale del comportamento – quelle condotte in cui la difesa apologetica non possa in alcun modo valere come pratica politica perché ne mancherebbe l'offensività, non risultando in alcun modo apprezzabile la natura di pratica politica della manifestazione o dell'apologia.

Spunti più interessanti nel senso della qualificazione del rapporto tra la XII disposizione e la legislazione di attuazione si possono trovare anche nella giurisprudenza costituzionale successiva, al netto dell'osservazione sulla natura sempre interpretativa di rigetto delle pronunce in materia.

La sentenza 74/1958 si impegna in una ricostruzione più ampia e complessiva della natura e della funzione della XII disposizione, che rimarca la distinzione tra il principio costituzionale e la legislazione penale di attuazione, anche ai fini dei criteri interpretativi da utilizzare; dice, infatti: «Questa disposizione pone sì un divieto, ma ciò non deve indurre nell'errore di farla considerare quasi come un divieto penale, costretto, nella interpretazione, entro i limiti della sua formulazione

---

<sup>60</sup> M.C. AMOROSI, *Dalla forza del dissenso alla forza contro il dissenso. Spunti di riflessioni su alcuni tornanti involutivi della nostra democrazia*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2024, parte III, nt. 58, argomenta circa un'eccezione alla regola della «finalizzazione della condotta incriminata», che pretende l'attualità dell'evento di pericolo, lamentando l'opposto orientamento della Corte costituzionale che avrebbe contribuito a costruire quella sorta di «garanzia costituzionale della libertà di propaganda fascista» già lamentata da P. Barile, *Libertà di manifestazione del pensiero*, in *Enc. dir.*, p. 470.

espressa. Le norme penali sono venute successivamente, con le leggi del 1947 e del 1952, sia nella parte sanzionatoria sia in quella precettiva. La XII disp. trans. va pertanto interpretata per quella che è, cioè quale norma costituzionale che enuncia un principio o indirizzo generale, la cui portata non può stabilirsi se non nel quadro integrale delle esigenze politiche e sociali da cui fu ispirata». E, soprattutto, sottolinea come l'esigenza di impedire la riorganizzazione come fenomeno pericoloso e incompatibile con la democrazia consenta al legislatore di mirare oltre gli atti di organizzazione in sé, non considerando soltanto gli atti finali e conclusivi della riorganizzazione, avulsi da ogni loro antecedente causale, ma dovendo «necessariamente riferirsi ad ogni comportamento che, pur non rivestendo i caratteri di un vero e proprio atto di riorganizzazione, fosse tuttavia tale da contenere in sé sufficiente idoneità a produrre gli atti stessi»: con una argomentazione che sembra quasi intendere – nell'uso dell'avverbio *necessariamente* – un limite alla discrezionalità del legislatore nel senso della doverosità della qualificazione penale. Ed è interessante che l'argomento testuale ricavato dall'inciso “in qualsiasi forma”, che attesterebbe «la preoccupazione del costituente di non irrigidire il precetto entro limiti formali e di mirare al di là degli atti di riorganizzazione strettamente intesi», venga accompagnato dal richiamo anche del secondo comma della disposizione che, attribuendo al legislatore la potestà di fissare limitazioni temporanee ai diritti politici dei capi responsabili del regime fascista, avrebbe mostrato «di dare piena rilevanza ad una situazione che era appunto di mero pericolo». Da tutto ciò fa discendere la possibilità per il legislatore ordinario di estendere legittimamente il divieto penale a ogni atto nel quale, sia pure in diverse proporzioni, si manifesti l'idoneità a creare il pericolo di riorganizzazione. L'interpretazione adeguatrice viene declinata – trattandosi di una sentenza interpretativa di rigetto – solo per la necessità di contrastare il dubbio sollevato dai rimettenti che sia «punibile qualunque parola o gesto, anche il più innocuo, che ricordi comunque il regime fascista e gli uomini che lo impersonarono ed esprima semplicemente il pensiero o il sentimento, eventualmente occasionale o transeunte, di un individuo, il quale indossi una camicia nera o intoni un canto o lanci un grido»; la manifestazione fascista è punibile in presenza di un contesto che la renda leggibile come pratica politica: «La denominazione di “manifestazioni fasciste” adottata dalla legge del 1952 e l'uso dell'avverbio “pubblicamente” fanno chiaramente intendere che, seppure il fatto può essere commesso da una sola per-

sona, esso deve trovare nel momento e nell'ambiente in cui è compiuto circostanze tali, da renderlo idoneo a provocare adesioni e consensi ed a concorrere alla diffusione di concezioni favorevoli alla ricostituzione di organizzazioni fasciste.

La *ratio* della norma non è concepibile altrimenti, nel sistema di una legge dichiaratamente diretta ad attuare la disposizione XII della Costituzione. Il legislatore ha compreso che la riorganizzazione del partito fascista può anche essere stimolata da manifestazioni pubbliche capaci di impressionare le folle; ed ha voluto colpire le manifestazioni stesse, precisamente in quanto idonee a costituire il pericolo di tale ricostituzione».

Niente che autorizzi a ricavare una lettura riduttiva della portata della norma incriminatrice, in quanto da bilanciarsi in concreto nell'applicazione con le garanzie delle libertà costituzionali, ma piuttosto il chiarimento del quadro in cui opera la discrezionalità del legislatore che, come sopra osservato, deve svolgersi in coerenza con il contesto e la *ratio* della XII disposizione che, vietando la riorganizzazione *sotto qualsiasi forma*, fa ricadere nel perimetro del divieto anche l'espressione di pensiero *in quanto pratica politica* di fascismo, ossia quando si manifesta nella forma di una pratica politica.

La sentenza 74/1958 viene richiamata anche nella successiva 15/1973<sup>61</sup>, per contestare «la premessa inesatta» del giudice *a quo* che, negando il riferimento che le manifestazioni fasciste punibili alla stregua dell'art. 5 della legge Scelba dovrebbero comunque avere alla potenzialità riorganizzativa del partito, l'avrebbe ignorata. Per quanto sia ben colto che il fondamento diretto nella XII disposizione esclude ogni necessità di raffrontare la norma oggetto con gli articoli 17 e 21 Cost.<sup>62</sup>, è anche evidente che quando si giunge a definire i limiti interpretativi dell'art. 5<sup>63</sup> la specificità della disposizione si perde di vista;

---

<sup>61</sup> Ancora una interpretativa di rigetto resa su due questioni riunite, una sola delle quali concerne specificamente l'art. 5 della legge Scelba, mentre l'altra si riferisce ai reati di grida, manifestazioni e radunate sediziose, puniti dagli art. 654 e 655 c.p., per contrasto con gli art. 17, 21, 25 e XII Cost.

<sup>62</sup> «Nessun raffronto è dato, invece, istituire tra la norma denunciata e gli artt. 17 e 21 Cost. È evidente infatti che non può sostenersi la illegittimità costituzionale di una norma legislativa che attui il disposto della XII disposizione transitoria, la quale, in vista della realizzazione di un ben determinato scopo, pone dei limiti all'esercizio dei diritti di libertà enunciati dagli invocati precetti costituzionali».

<sup>63</sup> La fattispecie «intende vietare e punire unicamente quelle manifestazioni che, in relazione alle circostanze di tempo, di luogo e ambiente in cui si svolgono e per le loro

per cui, anche se il requisito dell' idoneità alla ricostituzione viene fatto discendere dalla interpretazione della *ratio* del XII in quanto tale, appunto richiamando il precedente del 1958, si ammette nella sostanza un bilanciamento a valle analogo a quello richiesto per affrontare le problematiche generali dei reati di sedizione, che richiedono la dimostrazione di una concreta idoneità a produrre un evento pericoloso, riconducendo, in definitiva, anche il reato di manifestazioni fasciste – autonomamente fondabile sulla XII disposizione – alla classe generale della sediziosità penalmente rilevante.

Nel 1988 è, infine, interessante l'*obiter dictum* di un'ordinanza di manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 341 c.p. (oltraggio a pubblico ufficiale), che era stata sollevata dal giudice *a quo* nei confronti, tra gli altri, del parametro della XII disposizione<sup>64</sup>, ipotizzandone la violazione perché la norma oggetto – ponendosi, a suo dire, a tutela della sottomissione e della prona ossequiosità del suddito a fronte di colui che incarna il potere – avrebbe paradossalmente tutelato un bene giuridico tipicamente fascista.

L'ordinanza non si limita a osservare che la norma ha perso l'originaria ispirazione «al principio autoritario del passato regime»<sup>65</sup> e, dunque, non presenta alcun contrasto con la XII disposizione, ma avverte l'esigenza di rimarcare espressamente come tale disposizione sia «peraltro da definirsi “finale” e non “transitoria”».

### 5.2. La questione (neo)fascista dal punto di vista soggettivo

Se la questione dell'integrazione *a livello individuale* e di cariche della classe dirigente del fascismo era stata sostanzialmente risol-

---

*obiettive caratteristiche, siano comunque idonee a far sorgere la situazione di pericolo di ricostituzione del partito».*

<sup>64</sup> A cui il giudice *a quo* sembrava ritenerla univocamente connessa, accusandone l'orientamento a tutela di «*un bene pubblico tipicamente fascista, quale l'obbedienza cieca e assoluta, la sottomissione, la prona ossequiosità del suddito a fronte di colui che incarna il potere, in guisa da ledere diritti fondamentali del cittadino e la stessa norma XII delle disp. transitorie*»: così sintetizza l'argomentazione l'ordinanza 323, peraltro sottolineando come la motivazione della rimessione risultasse «*tutta ispirata a un profondo sentimento di dedizione ai valori della Costituzione democratica della Repubblica*».

<sup>65</sup> Anche per il ripristino della scriminante per cui la tutela viene meno quando il comportamento del pubblico ufficiale tradisca le finalità che la pubblica amministrazione intendeva perseguire attraverso la pubblica funzione.

ta dall'amnistia del 1946, nonché dalla temporaneità delle limitazioni elettorali<sup>66</sup>, le difficoltà dell'attuazione legislativa e dell'applicazione giurisprudenziale della XII disposizione hanno evidenziato anche la contraddizione rappresentata dalla integrazione degli ex-fascisti nel sistema partitico repubblicano *in forma politicamente organizzata*, attraverso il partito politico denominato MSI, fondato da Giorgio Almirante alla fine del 1946<sup>67</sup>.

La legittimazione, anche parlamentare, del movimento che organizza le forze che mantengono un riferimento privilegiato al fascismo attesta, infatti, la veste soggettiva del perdurare della *questione fascista* nell'Italia repubblicana, almeno fino a quando l'alleanza strategica per il polo della destra nelle prime elezioni con il nuovo sistema elettorale maggioritario (1994) e la c.d. svolta di Fiuggi (1995) arrivano a recidere le radici più visibili e formali della *continuità soggettiva*, imponendo alla questione fascista in Italia una diversa configurazione<sup>68</sup>. Sino alla metà degli anni novanta, il sistema politico-partitico ha oscillato, nei confronti del MSI, tra poli opposti, alternando delegittimazione a legittimazione e contrapponendo la minaccia dello scioglimento all'integrazione parlamentare.

Nel 1961, archiviato l'esperimento del governo Tambroni, sostenuto dall'appoggio determinante dei voti missini, si esaurisce la strategia politica del segretario Michellini di consolidamento della legittimazione del partito attraverso un suo progressivo inserimento nell'area di governo, e il MSI resta concretamente esposto al rischio dello sciogli-

---

<sup>66</sup> *Amnistia e indulto per i reati comuni, politici e militari*, decreto presidenziale 22 giugno 1946, n. 4, e la già citata l. 1453/1947.

<sup>67</sup> Fondazione e consolidamento del MSI sono una vittoria, nell'area della destra radicale, contro l'opzione della clandestinità, e, all'esterno, contro l'ostracismo delle forze di CLN: v. R. CHIARINI, *Profilo storico-critico del MSI*, in *Il politico*, n. 3/1989, p. 377. Nonostante il modesto risultato elettorale del 1948 (1,9% dei suffragi), l'accesso in parlamento intercetta una condizione favorevole perché, nella dinamica politica nazionale, la discriminante anti-comunista sostituisce quella anti-fascista, offrendo la possibilità di sperimentare alleanze con la DC e con i monarchici. V. anche C. BRAZZI, *Epurati. Neofascisti italiani dalla clandestinità alla "Rivolta ideale"*, in A. BURATTI, M. FIORAVANTI (a cura di), *Costituenti ombra*, Roma, 2010, p. 423.

<sup>68</sup> Non è questione solo simbolica la continuità della fiamma tricolore nella simbologia del partito della destra radicale FdI, oggetto ancora nell'agosto 2022, nel corso della campagna elettorale, di un richiamo da parte della senatrice a vita Liliana Segre a cui è stata data una discreta eco sulla stampa.

mento<sup>69</sup>. La mancata concretizzazione dello scioglimento per via legislativa, a sua volta, apre lo spazio per diverse manovre di ri-posizionamento del partito nella destra italiana.

Le prospettive di scioglimento si rinnovano negli anni '70, sollecitate per la via giudiziaria dell'applicazione della legge Scelba: nel 1971 viene aperto un procedimento penale contro il MSI dalla Procura della Repubblica di Milano; nel 1972 la Camera autorizza la richiesta di procedere contro il segretario generale Almirante, reiterata nelle successive legislature dalla procura di Roma, cui il procedimento viene trasferito per competenza territoriale, ma non si andrà oltre le indagini preliminari. Nel frattempo, durante il processo contro Ordine Nuovo, si rende noto che l'Ufficio politico della Questura di Roma ha denunciato in base alla legge Reale i gruppi della sinistra extra-parlamentare Lotta continua e Potere operaio, riproponendo una lettura polivalente della norma che il Tribunale di Roma, però, respinge<sup>70</sup>. Le iniziative di applicazione del dispositivo di scioglimento sono accompagnate da un diffuso scetticismo politico che orienta, progressivamente, di nuovo nella direzione integrazionista. Il MSI si trova progressivamente integrato nelle normali relazioni politiche: il leader radicale Marco Pannella partecipa al suo congresso politico del 1982; Bettino Craxi, ricevuto l'incarico per la formazione del suo primo governo, nel 1983, allarga le consultazioni al MSI, dimostrando la fine della *conventio ad excludendum* che si era innestata dopo il fallimento del governo Tambroni; rappresentanti della DC e del PLI intervengono ufficialmente al congresso missino del 1984<sup>71</sup>.

A questo punto, i tempi paiono maturi per rimuovere alla radice l'ostacolo alla piena integrazione politica della destra radicale: il problema di produrre un'attuazione della XII disp. che ne confermi l'attualità e la portata di principio fondamentale, si ribalta nel tentativo di affermare la perdita di attualità della norma, giustificandone l'abro-

<sup>69</sup> Come ricostruito *supra* par. 4.

<sup>70</sup> Premettendo nella ricostruzione della normativa la non applicabilità della legge a partiti e movimenti di altra origine e ideologia, anche se violenti: sent. 9 febbraio 1974, Par. 3, in *Giur. cost.* 1974, p. 477, su cui v. *supra* nota 26.

<sup>71</sup> R. CHIARINI, *Profilo storico-critico*, cit., p. 388; rileva che all'applicazione del dispositivo di scioglimento si sostituisce la mera *conventio ad excludendum* dal governo, che, a differenza del primo, opera bi-direzionalmente anche I. NICOTRA, *Libertà politiche e partito antisistema negli stati di democrazia occidentale*, in *Scritti Paladin*, Napoli, 2004, vol. III, p. 1392 sg.

gazione. Sul piano politico, la questione viene aperta dall'intervista di Renzo De Felice al *Corriere della sera* del 27 dicembre 1987: benché, nell'immediato, non siano mancate le prese di posizione a conferma della perdurante validità del paradigma antifascista<sup>72</sup>, nelle legislature successive verranno presentate diverse proposte di abrogazione, tutte rimaste senza esito<sup>73</sup>.

Nella prospettiva assunta in questo scritto, ovviamente, si tratta di una revisione non consentita, che violerebbe un limite assoluto di contenuto: l'eccedenza di valore incorporata nella scelta originaria della costituzionalizzazione ne comporta, infatti, il carattere *inviolabile*, in

---

<sup>72</sup> Numerosi rimandi al dibattito seguito all'intervista in M. LEGNANI, *Al mercato del revisionismo, Un inopinato dibattito su fascismo e antifascismo, Italia contemporanea*, marzo 1988, n. 170, p. 97. Criticamente sulle ipotesi di abrogazione si esprimono tra gli altri anche D. PULITANO, *Legge penale*, cit.; M. PELISSERO, *La parola pericolosa. Il confine incerto del controllo penale del dissenso*, in *Quest. Giust.*, 4/2015; A. CIMMINO, *La diffamazione via social network contro i detrattori della Resistenza. Un caso di non punibilità per provocazione, in difesa della Costituzione democratica antifascista*, in *Quest. Giust.*, 2021; F. LIENA, *Gesti anticostituzionali e anacronismi legislativi: il divieto del c.d. saluto romano*, in *Osservatorio Costituzionale*, dicembre 2014.

<sup>73</sup> Nel corso dell'XI legislatura viene presentata alla Camera la proposta di legge n. 540 (di iniziativa dei deputati Trantino, Fini ed altri, tutti del gruppo MSI-DN), per l'abrogazione della XII e della XIII disposizione; per quanto riguarda la XII, la relazione sottolinea che non vi sarebbero più pericoli di «ricostituzioni impossibili, perché i regimi sono irripetibili termometri di situazioni e condizioni consustanziate ai tempi coi quali vivono, si misurano e passano». La proposta è ritirata due anni dopo, senza che ne fosse iniziato l'esame (*Corr. sera*, 21 maggio 1994). L'iniziativa si ripete nella XIV legislatura, con la proposta di legge n. 3237 presentata dal deputato Serena (AN), che sottolinea non solo che, negli anni trascorsi dall'entrata in vigore della Costituzione, c'è stato chi ha professato pacificamente l'ideologia fascista, ma anche una «consolidata giurisprudenza che ha mandato assolti movimenti politici che si richiamano alla ideologia fascista». La proposta prevede l'abrogazione della XII disp. e di ogni norma di legge interpretativa o attuativa; non ne viene iniziato l'esame. Infine, una proposta di legge (n. 2651) volta all'abrogazione della XII disp. è stata comunicata alla presidenza del Senato il 29 marzo 2011, d'iniziativa di senatori PdL. La relazione motiva l'abrogazione leggendo la norma come *transitoria*, sia per l'intitolazione del capo, sia per il vincolo di contingenza tra «l'obiettivo che si voleva allora raggiungere e la particolare fase della vita nazionale caratterizzata dalle conseguenze di una guerra divenuta, nella sua parte conclusiva, anche civile»; aggiunge che anche il termine «disciolto» ancora l'applicazione al PNF così come storicamente attivo nel Ventennio e conclude ritenendo non più realistico il pericolo di una riproposizione del fascismo. Nella XVIII legislatura la proposta n. 2380 del deputato Cirielli (FdI) alla Camera prevede Modifica alla XII delle disposizioni transitorie e finali della Costituzione, in materia di divieto di costituire partiti miranti all'instaurazione violenta di regimi totalitari di ideologia comunista.

quanto, contribuendo a definire la forma di stato, dovrebbe considerarsi sottratta alla revisione costituzionale<sup>74</sup>.

Nel frattempo, dopo il congresso di Fiuggi del 1995 che aveva ufficialmente modificato il nome MSI-DN in *Alleanza nazionale*, per marcare anche organizzativamente la cesura con l'ideologia fascista, la confluenza nel nuovo *Popolo della libertà* (marzo 2009) segna la soluzione di continuità della forma organizzativa rispetto al fascismo storico. Dalla scissione nel PdL nascerà nel 2012 Fratelli d'Italia (FdI)<sup>75</sup>, fondato da Ignazio La Russa, Guido Crosetto e Giorgia Meloni, collocandosi più ambigualmente tra le posizioni della destra estrema e radicale<sup>76</sup> e ristabilendo un legame, non solo simbolico e "affettivo"<sup>77</sup>, con il MSI e le sue origini nel PNF.

Si apre, quindi, anche dal punto di vista soggettivo, uno spazio giuridico nuovo in cui vanno concretamente interrogate le questioni dell'attualità e dell'attuazione della XII disp.

## 6. Rinnovare la matrice antifascista: le pratiche attuali dell'alterità

Il tempo trascorso, il completo rinnovamento della costellazione degli attori politici e le incisive trasformazioni del contesto politico nazionale e internazionale rendono inevitabile interrogarsi sulla portata della matrice antifascista della Costituzione repubblicana e affrontare la discussione sulla sua attualità<sup>78</sup> rilevando le coordinate materiali e

<sup>74</sup> Come argomentato *supra*, par. 1 e nota 8.

<sup>75</sup> Partito nato nel 2012 come Fratelli d'Italia - Centrodestra Nazionale (FdI-CN), poi dal 2014 Fratelli d'Italia - Alleanza Nazionale (FdI-AN), ha assunto la denominazione attuale nel 2017. S. VENTURA, *Giorgia Meloni e Fratelli d'Italia. Un partito personalizzato tra destra estrema e destra radicale*, Friedrich Ebert Stiftung, luglio 2022, consultabile su [library.fes.de](http://library.fes.de).

<sup>76</sup> S. VENTURA, *Giorgia Meloni cit.*, p. 7, che colloca il partito richiamando le categorie di Cas Mudde.

<sup>77</sup> Il legame simbolico è immediatamente evidenziato dalla fiamma tricolore ripresa direttamente dal contrassegno storico del MSI, già richiamato in nota 68; parla di un legame "affettivo" di FdI con la storia fascista, o quantomeno post-fascista con cui non avrebbe mai realmente fatto i conti, S. VENTURA, *op. cit.*, p. 7, fornendo una serie di esemplificazioni.

<sup>78</sup> La cui urgenza è rilanciata anche dalla «Lettera AIC» in 1/2024, *Costituzione e neofascismo*, aperta dal contributo di C. CARUSO che invita a un "patto repubblicano contro il neofascismo".

soggettive delle pratiche che concretamente oggi la rinnovano, declinando l'alterità antifascista come costitutiva dell'identità politica costituzionale.

### 6.1. Sulla soglia di una nuova stagione della giurisprudenza sul saluto romano

La prima prospettiva di rivitalizzazione che mi sembra interessante considerare, restando nell'ambito della dimensione repressiva penale, fa leva sulla pronuncia della Cassazione a Sezioni Unite n. 16153 del 2024<sup>79</sup>, che apre alla possibilità di una rinnovata attenzione alla legge Scelba, dopo la fase di sostanziale oscuramento subita per effetto del prevalere nell'applicazione della legge Mancino.

Per quanto, un approccio prevalentemente repressivo, che si accontenta di una declinazione minimale dell'antifascismo, senza riuscire a farlo vivere pienamente come matrice costituzionale, non possa considerarsi pienamente soddisfacente, non è consentito sottovalutare la questione dell'effettiva capacità delle norme penali tutt'ora vigenti di intercettare le forme attuali di persistenza del fascismo e di contrastarle.

Questo, innanzitutto, perché la sottovalutazione e la disapplicazione sistematica della legge Scelba colpiscono direttamente anche la norma costituzionale di cui quella legge esprime l'attuazione, riflettendosi in una sostanziale dis-attuazione della XII disposizione che compromette la tenuta unitaria della Costituzione, rinnegando la sua matrice assiologica. Ma anche per evidenti ragioni di ordine materiale, alimentate dalla constatazione di una ricorrente, disseminata e crescente presenza di forze politiche che non solo praticano contenuti esplicitamente neofascisti, ma che avvertono il bisogno, o comunque l'utilità politica, di riproporne e attualizzarne gestualità, simboli, immagini e

---

<sup>79</sup> Su cui v. A. TESAURO, "Planando sopra boschi di braccia tese": il saluto fascista davanti alle Sezioni Unite, in *Sistemapenale.it*, 16 dicembre 2024; L. RISICATO, *Le Sezioni Unite e il saluto romano: un pericolo con reto di irrilevanza penale?*, in *Riv. It. Dir. Proc. Pen.*, 2024, fasc. 2, p. 511; G. BOGGERO, *Punire il gesto pericoloso o quello vergognoso? Osservazioni sui rituali fascisti a partire da Sezioni Unite sent. 17 aprile 2024, n. 16153*, in *Dirittifondamentali.it*, 3/2024, p. 310; L. SCOLLO, *Simboli proibiti e proibizioni simboliche*, in *Arch. pen.*, 1/2025; D. PULITANÒ, *Manifestazioni postfasciste e cultura liberale*, in *Sistemapenale.it*, 25 febbraio 2025.

ritualità, a testimonianza della persistenza, e probabilmente, della recrudescenza di un rischio neo-fascista nella società contemporanea<sup>80</sup>.

In questa cornice, la sentenza 16153/2024 delle Sezioni Unite penali della Corte di cassazione, giudicando della rilevanza penale del saluto romano, interviene in uno degli ambiti più sofferti e problematici dell'interpretazione della legge Scelba e della sua coesistenza in concorrenza con l'applicazione della legge Mancino<sup>81</sup>.

La sentenza si pronuncia sul duplice versante dell'interpretazione dei rituali evocativi della gestualità propria del disciolto partito fascista e della concorrenza materiale e formale dei reati previsti dalle leggi Scelba e Mancino: per la prima, l'art. 5 punendo chiunque, partecipando a pubbliche riunioni, compie manifestazioni usuali del disciolto partito fascista ovvero di organizzazioni naziste, si configura come reato di pericolo concreto, che colpisce la pratica politica fascista veicolata dal gesto per la potenzialità di ricostituzione; per la seconda, l'art. 2 punisce le manifestazioni esteriori o l'ostentazione di simboli che, in quanto proprie delle associazioni vietate dall'art. 3 della legge 654/1975, ora art. 604-bis c.p., evocano discriminazione o violenza razzista, e si configura come reato di pericolo astratto, a protezione preventiva del bene tutelato.

Ai fini del presente contributo, l'interesse della sentenza emerge sia dal punto di vista delle coordinate materiali dell'alterità fascismo/antifascismo, perché riguarda l'apprezzamento del significato di una gestualità rituale, storicamente connotata, che oggi si riproduce, attualizzandosi in una specifica espressione di *pratica politica neo-fascista*<sup>82</sup>; sia perché appare potenzialmente in grado di segnare l'apertura di una stagione almeno parzialmente nuova che, circoscrivendo l'espansione della legge Mancino a spese della legge Scelba – che è stata anche espansione della garanzia antidiscriminatoria e antirazzista a spese della garanzia antifascista, oscurandola e rendendone marginale la necessità e la portata di fondamento costituzionale –, restituisca a quest'ultima

<sup>80</sup> Tra gli studi più recenti che l'attestano: C. VERCELLI, *Neofascismo in grigio*, Torino, 2021; P. BERIZZI, *Nazitalia*, Milano, 2018; E. TRAVERSO, *I nuovi volti del fascismo*, Bologna, 2017; G. CALDIRON, *Estrema destra*, Roma, 2013.

<sup>81</sup> Leggibile anche nella documentata ricostruzione dei conflitti giurisprudenziali che precedono le SS. UU. di F. SPACCASASSI, *Le manifestazioni*, cit. La stessa sentenza 16153 ricostruisce i due divergenti orientamenti nei paragrafi 4 e 5 del *Considerato in diritto*.

<sup>82</sup> In L. SCOLLO, *Simboli proibiti*, cit., il richiamo di numerosi più recenti episodi.

l'evidenza della stretta connessione con la matrice antifascista della costituzione repubblicana e, quindi, con una più ampia e complessiva rilevanza in termini di qualificazione della pratica democratica, invertendo la tendenza riscontrata nel delineare le coordinate temporali dell'antifascismo.

La sentenza chiarisce che tra le due fattispecie astratte non c'è rapporto di specialità, ammettendo il concorso di reati<sup>83</sup>. Quindi, procede osservando che il saluto romano è sempre e comunque inquadrabile oggettivamente<sup>84</sup> nell'art. 5 della legge Scelba, salva la necessità di integrare *in concreto* il *pericolo*, che definisce *di emulazione*: non già – dunque – di una effettiva ri-costituzione, ma di produrre atti favorevoli, di creare consenso alla ricostituzione<sup>85</sup>. Un pericolo concreto i cui indicatori significativi espressamente richiamati sono il contesto ambientale, la valenza del luogo, la numerosità dei partecipanti, la ripetizione dei gesti, dovendosi escludere che il carattere commemorativo del gesto di per sé basti a neutralizzare la concretezza di tali elementi<sup>86</sup>; elementi che costruiscono una criteriologia del pericolo la cui applicazione, declinata in modo adeguatamente consapevole del carattere fondamentale del principio antifascista e, dunque, dei fondamenti costituzionali primari dei reati previsti dalla legge Scelba, risulterebbe idonea a scongiurare sia il rischio dell'impunità delle condotte in questione, sia, all'opposto, i problemi di interpretazioni giudiziarie arbitrarie esposte alla soggettività dell'interprete così come condizionate dai contingenti bisogni di pena<sup>87</sup>.

---

<sup>83</sup> *Contra*, L. SCOLLO, *ivi*, p. 24. G. BOGGERO, *Punire*, cit., p. 311, osserva che la soluzione risulta complessivamente incoerente.

<sup>84</sup> Il punto 8 CID afferma non possa sussistere dubbio circa la “fisiologica” riconducibilità del rituale della chiamata del presente e del saluto romano alla fattispecie di reato della legge Scelba, perché la “naturale” identificazione tra saluto romano e disciolto partito fascista è da sola sufficiente a integrare sul piano oggettivo, sempre e comunque, il reato di cui all'art. 5.

<sup>85</sup> Indirizza in tal senso il richiamo della giurisprudenza costituzionale: punto 8.1 CID.

<sup>86</sup> L. SCOLLO, *Simboli proibiti*, cit., p. 28, esprimendosi positivamente sulla criteriologia proposta dalle SS. UU., propone una attenta ricognizione della giurisprudenza nell'applicazione di questi criteri ai fini dell'apprezzamento del nesso tra gestualità tipiche e divieto di ricostituzione.

<sup>87</sup> Rilevati in linea generale nell'uso della tecnica di incriminazione del pericolo concreto, da M. Pelissero, *Reato politico e flessibilità delle categorie dogmatiche*, Napoli, 2000, p. 340.

Il saluto romano può poi integrare anche il reato di cui all'art. 2 della legge Mancino, in quanto evocativa di ideologie discriminatorie e razziali: non basta, però, a dimostrarlo il collegamento con il razzismo del PNF, perché ciò che deve emergere è il collegamento con le manifestazioni usuali di gruppi attuali, individuabili dal giudice, per quanto anche di natura estemporanea e non strutturata<sup>88</sup>.

In tutto ciò sfuma – diviene evanescente, dice la sentenza nel punto 6.2.4 del *Considerato in diritto* – la distinzione tra pericolo concreto (dell'art. 5 della legge Scelba) e pericolo astratto/presunto (dell'art. 2 della legge Mancino).

Ne risulta in complesso una chiara rivitalizzazione della legge Scelba, che la sottrae a quella irrilevanza in cui sembrava essere stata confinata<sup>89</sup>. Richiamando la giurisprudenza costituzionale che ha rimarcato la finalità preventiva generale della legge Scelba nel quadro dell'attuazione della XII, torna a essere chiaro che l'ordinamento democratico costituzionale deve essere protetto dalla possibilità che si riattivino, sotto qualsiasi forma, le pratiche politiche fasciste, contrarie per definizione – per la definizione ricavabile dalla XII – a tale ordinamento.

Analizzando le due fattispecie penali interessate, la sentenza delle Sezioni unite ripercorre le differenze sia della condotta materiale rilevante per ciascuna di esse, sia del bene giuridico tutelato<sup>90</sup>. La condotta materiale si distingue perché la legge Scelba apprezza le manifestazioni tipicamente fasciste (usuali del disciolto partito fascista) tenute in pubblico, mentre la legge Mancino le manifestazioni espressive di organizzazioni che promuovono il razzismo; il bene giuridico protetto, per l'art. 5 della legge Scelba, è l'ordine democratico costituzionale (defini-

<sup>88</sup> Punto 9 CID.

<sup>89</sup> In questo senso anche L. Scollo, *Simboli proibiti*, cit., p. 25 – pur nel quadro di una critica alla soluzione del concorso e auspicando un ripensamento delle SS. UU. che riconosca il rapporto di specialità unilaterale tra le due fattispecie – rileva che la prospettazione della sent. 16153 «evita il “pericolo” di marginalità in cui sembravano relegate le disposizioni della Legge Scelba», anche se non garantisce che, ancora una volta, l'esigenza di accertare la concretezza del pericolo finisca per condurre alla disapplicazione delle sue disposizioni. Al contrario, G. BOGGERO, *Punire il gesto*, cit., p. 319, ritiene plausibile una contestazione più frequente del reato di cui alla legge Mancino anche dopo la sent. 16153 e proprio in ragione delle incoerenze che riscontra in essa.

<sup>90</sup> L. RISICATO, *Le Sezioni Unite*, cit., propone una rilettura critica della sentenza 16153 anche sul punto specifico, nel contesto, peraltro, di un rilancio della perdurante necessità di applicazione non riduttiva della legge Scelba fondata sul riconoscimento del valore assiologico della XII disposizione.

to dal divieto della XII disposizione, che ha tracciato una linea di confine di insuperabile alterità nei confronti della pratica politica fascista, che contraddice e nega per antonomasia la possibilità della democrazia costituzionale), mentre il bene giuridico, di natura composita, tutelato dalla legge Mancino, consiste nel valore di dignità e uguaglianza della persona, protetto dalla diffusione di idee discriminatorie e razziste.

Sul piano costituzionale, dunque, da un lato, avremmo il tutto, l'intero, e, dall'altro, una sua parte, pur fondamentale: nella prospettiva, assunta con coerenza e consapevolezza, della XII disposizione, il bene tutelato dalla Legge Scelba coincide con la Costituzione stessa nel suo essere espressione dell'alterità fondamentale che la qualifica, della sua matrice antifascista; mentre il bene tutelato dalla legge Mancino si ricollega ai due principi supremi di uguaglianza e personalismo, norme che, pur essendo "architrave" della Costituzione, non la esauriscono<sup>91</sup>. Il bene tutelato dalla legge Scelba comprende quello tutelato dalla legge Mancino, ma non viceversa. Sottolineando l'autonomia delle due disposizioni, la sentenza 16153/2024 evidenzia che il bene protetto primariamente e direttamente dalla legge di attuazione della XII disposizione non è riassorbito, né sostituito, semmai affiancato, da un altro. Le due tutele costituzionalmente dovute procedono parallelamente, senza che l'una possa escludere la necessità dell'altra<sup>92</sup>.

Anche ai fini di una applicazione coerente della criteriologia del pericolo, la contestualizzazione dell'applicazione del divieto penale al saluto fascista, richiede oggi di rivolgere un'attenzione particolare alle coordinate soggettive del (neo)fascismo, per comprendere adeguatamente come si produce la lesione del bene giuridico protetto.

La riproduzione corale, organizzata e ostentata di una simbologia immediatamente riconducibile al fascismo è già *una pratica politica*, che lede il bene giuridico protetto veicolando consenso, adesioni e voti al fascismo (per usare il linguaggio della giurisprudenza costituzionale richiamato dalla sentenza, inoculando *subdolamente* l'ideologia fasci-

---

<sup>91</sup> Non è questa la sede per affrontare le criticità costituzionali specifiche dell'area di rilevanza penale che, dalla legge Mancino si è estesa all'insieme dei reati contro l'uguaglianza.

<sup>92</sup> La lettura critica di L. SCOLLO, *Simboli proibiti*, cit., che evidenzia le debolezze della possibilità di concorso affermata dalla Cassazione, auspicando un ripensamento del rapporto tra le due norme in chiave di specialità, non inciderebbe su questo profilo, in quanto afferma comunque la autonoma rilevanza della legge Scelba, non riassorbita dalla legge Mancino.

sta); ed è tanto più pericolosa e rilevante nel contesto di una ampia volatilità che caratterizza oggi tutte le pratiche comunicative politicamente rilevanti e le associazioni politiche verso cui tali pratiche orientano il consenso e i voti, favorendo anche a chi, pur non agendo in modo diretto quella pratica, si è strutturato per riceverla passivamente e ne è, in fondo, il reale destinatario, ancorché passivo, nella misura in cui lucra sull'ambiguità della propria distanza e distinguibilità dal fascismo, che attentamente coltiva<sup>93</sup>.

## 6.2. *Apologia di fascismo tramite monumento?*

Una attenzione e sensibilità costituzionale analoga va rivolta a forme diverse di apologia, più complesse e per certi versi meno immediatamente riconoscibili come tali, ma che pure sarebbe necessario inquadrare in quanto e come “pratiche politiche”.

Come è accaduto in relazione alla vicenda che ha coinvolto il sindaco e gli assessori del Comune di Affile, ai quali è stato contestato il reato di apologia del fascismo per avere dedicato un sacrario, ubicato

---

<sup>93</sup> V. *supra* par. 5.2 a proposito della posizione nella destra radicale/estrema di FdI. Attribuendo la dovuta rilevanza alle coordinate soggettive, non si può condividere la tesi di G. BOGGERO, *Punire*, cit., p. 320, che, citando le ricorrenti cerimonie di commemorazione di figure e momenti della storia fascista, repubblicana o neofascista, ne esclude la rilevanza ai fini della ricostituzione in quanto tali manifestazioni, pur se vivificanti dell'ideologia, sarebbero atti fine a se stessi, in un contesto altamente settario e di per sé non funzionale a attività di proselitismo ed emulazione alla ricostituzione; l'intera prospettiva assunta dall'A. del resto tende a restringere – nei termini di una deroga «*estremamente circoscritta e puntualissima*», p. 326 – e orientare retrospettivamente – in quanto «*rivolto nei confronti di un fenomeno concluso e superato*», p. 328 – la stessa interpretazione della XII disposizione, negandone così il rilievo di principio fondamentale. Neppure si condivide A. TESAURO, «*Planando sopra boschi*», cit., p. 16-17: lo spazio in cui riscontra «un'ambiguità concettuale mai risolta» – tra pretendere la riaggregazione di formazioni partitiche costituenti una minaccia sistemica per la democrazia e limitarsi di riscontrare attitudine al proselitismo in favore di ideologie antidemocratiche – è, invece, propriamente quello in cui è riconoscibile la *pratica politica* che alimenta il consenso *attraverso i simboli tipici*: che non è la sostituzione dell'inattestabile pericolo concreto di ricostituzione del partito fascista con un «*più abbordabile pericolo di coagulare adesioni e consensi*», ma il solo modo di proiettare nel futuro la barriera antifascista imposta dalla XII disposizione e di dare un significato coerente al *duplice* divieto penale della legge Scelba, sia nei confronti della riorganizzazione del partito, ai fini della quale le manifestazioni esteriori di carattere fascista costituiscono una delle condotte rilevanti (art. 1 e 2), sia nei confronti delle manifestazioni usuali del partito fascista compiute in pubblico, autonomamente punite (art. 5).

in un parco pubblico, al generale Rodolfo Graziani, personaggio di spicco del fascismo e ministro della difesa nazionale della Repubblica Sociale Italiana<sup>94</sup>.

La vicenda giudiziaria, dopo la condanna degli amministratori locali in primo e secondo grado<sup>95</sup>, ha visto l'annullamento con rinvio in sede di legittimità<sup>96</sup>.

La decisione celebrativa della figura di Rodolfo Graziani era maturata a conclusione di un *iter* relativamente lungo, che muove da una decisione iniziale del giugno 2008 di realizzazione di un parco pubblico comprensivo di un monumento in ricordo dei caduti affilani durante le due guerre mondiali<sup>97</sup>, per cui l'amministrazione comunale aveva ottenuto anche un finanziamento da parte della Regione Lazio<sup>98</sup>; il piccolo museo-sacrario al Soldato (modesta esibizione di cimeli) viene formalmente dedicato al generale Rodolfo Graziani per effetto della decisione di giunta n. 66 del 21 luglio 2012.

L'inaugurazione dell'opera – indicata negli inviti come “Parco Radimonte e Sacrario al Soldato Maresciallo d'Italia Rodolfo Graziani” – avviene l'11 agosto 2012, con un programma incentrato sull'intento celebrativo della figura di Graziani<sup>99</sup>, e vede anche la partecipazione dell'assessore regionale Lollobrigida che sottolinea come nella Valle dell'Aniene il generale Graziani sia sempre stato «un punto di rife-

---

<sup>94</sup> La ricostruisce F. SPACCASASSI, *Le manifestazioni*, cit., p. 8; ma analoghe vicende che non risultano oggetto di accertamenti penali, sono ricordate da T. MONTANARI, *Le statue giuste*, Bari-Roma, 2024, in particolare nel capitolo 3. *Fascismo: survival e revival*.

<sup>95</sup> Tribunale di Tivoli, 7 novembre 2017; Corte d'appello di Roma, n. 3809 del 14 marzo 2019.

<sup>96</sup> Cassazione, Sez. I, n. 11576 del 25/09/2021: annotata da L. RISICATO, *Lo scivoloso confine tra commemorazione e apologia del fascista*, in *Giur. it.*, 8-9/2021, p. 1960.

<sup>97</sup> L'area destinata in località Radimonte era stata prima concessa in comodato d'uso gratuito per novantanove anni allo scopo di realizzare un “monumento al Soldato, in ricordo di tutti i caduti affilani durante le due guerre mondiali” e successivamente donata nel 2010, con l'indicazione relativa all'intitolazione del parco al promotore dell'iniziativa Luigi Ciuffa.

<sup>98</sup> La Giunta regionale con delibera 82 del 2015 chiederà formalmente al Comune di Affile la revoca della intitolazione a Graziani, a pena della revoca del finanziamento regionale.

<sup>99</sup> Raduno in piazza alle 16, conferenza dedicata alla memoria del generale Graziani alle 17, deposizione di una corona presso la tomba del medesimo alle 18, messa presso il Sacrario del parco alle 18, intervento delle autorità alle 19:30, e a seguire buffet e spettacolo musicale.

rimento»<sup>100</sup>. Nel frattempo il caso raggiunge la stampa, non solo nazionale; dalla denuncia esposto prende avvio la vicenda giudiziaria in cui i primi due gradi di giudizio attestano il fatto come apologia di fascismo, condannando gli amministratori coinvolti. La sentenza della Corte d'appello di Roma è cassata con rinvio, per le incongruenze che, secondo la Cassazione, avrebbero inficiato il riscontro della esaltazione della figura di Graziani nonché della concretezza del pericolo di ricostituzione del partito fascista, in particolare non avendo adeguatamente riscontrato «le specifiche modalità circostanziali che caratterizzarono la cerimonia d'inaugurazione del parco e del museo e omettendo di analizzare la fisionomia del museo nella sua concreta forma di allestimento, con precipuo riguardo alle dimensioni, alla tipologia di oggetti e cimeli esposti e alla riferibilità o meno degli stessi al Graziani in un'ottica di evidente esaltazione del fascismo». La prescrizione chiuderà la vicenda giudiziaria, precludendo gli accertamenti di merito richiesti in sede di rinvio, che annettevano, per questo caso, specifica importanza alla fisionomia del museo, al suo allestimento, alle dimensioni, al tipo di cimeli esposti e alla «riferibilità o meno degli stessi al Graziani in un'ottica di evidente esaltazione del fascismo».

Sembra, comunque, di poter osservare che la scelta di dedicare un monumento costituisce intrinsecamente una pratica politica<sup>101</sup>; che, nel caso di specie, avendo riferimento esplicito e principale, identificativo, a una figura indubbiamente apicale e di spicco del regime fascista, diventa pratica politica “fascista”: nel corso della vicenda l'originale *monumento al* (la figura generica di un) *soldato* (di chi è chiamato ad assolvere il sacro dovere di difesa dalla patria servendola militarmente<sup>102</sup>) è, infatti, divenuta il *monumento al Maresciallo d'Italia Generale*

<sup>100</sup> T. MONTANARI, *Le statue*, cit., p. 39.

<sup>101</sup> In questo senso anche A. LAURO, *Il giudice amministrativo e la XII disposizione finale della Costituzione: osservazioni a partire dall'ordinanza del TAR Brescia sul ricorso di Casapound*, in *Federalismi.it*, 4/2019, p. 15, esemplificando l'intitolazione di una strada o la realizzazione di un monumento a un esponente del fascismo come atto celebrativo e di esaltazione vietato, osserva che il divieto di riorganizzazione opera come norma inibitrice di un potere amministrativo, tale da determinare l'annullabilità del provvedimento, se non anche la nullità per difetto assoluto di attribuzione (la norma costituzionale determinando l'inefficacia della norma attributiva del potere quando l'atto sia indirizzato a fini contrari alla XII disposizione).

<sup>102</sup> E sia detto almeno per inciso che la difesa in armi non è la sola modalità di adempimento del sacro dovere di difesa della patria e che il riconoscimento dell'obiezione di coscienza al servizio militare in termini di limite all'obbligo del servizio mili-

Graziani, soggetto storicamente individuato e caratterizzato, che alle forze armate appartiene per carriera, con la veste di responsabile apicale delle pratiche bellicistiche del fascismo: e si tratta di una ben diversa scelta dei valori da trasmettere esaltandoli attraverso un monumento...

Ogni monumento celebra ed esprime un valore che il pubblico è chiamato a riconoscere. Il valore espresso dal monumento a Graziani è diverso dal valore espresso da un monumento al soldato; e il valore di un "sacrario" è diverso dal valore espresso da un museo: il primo è un manufatto che consacra la memoria, indirizzandola al riconoscimento di un particolare valore, il secondo è un'istituzione che espone e documenta, attraverso una funzione costante di ricerca e interpretazione restituita anche dalle esposizioni<sup>103</sup>, e può opportunamente svolgere quella ri-semantizzazione, che si avvale dell'apporto dei saperi pertinenti, quantomai necessaria per discernere gli utilizzi costituzionalmente compatibili di simboli, figure e luoghi del fascismo<sup>104</sup>.

Non sembra dubbio che il contesto documentato – peraltro molto attentamente<sup>105</sup> – dalla sentenza d'appello cassata già avesse fornito sufficiente conferma della consistenza dei criteri di qualificazione della condotta ascritta ai componenti della giunta comunale di Affile in termini di una vera e propria apologia, per la natura dei processi decisionali implicati nella dedizione del sacrario, per il carattere pubblico e la valenza celebrativa del luogo e della stessa edificazione di un monumento, alla cui inaugurazione è stata invitata solennemente la cittadinanza e che è destinato a celebrare in forma permanente la

---

tare, e non solo come modalità alternativa per assolverlo, ha aperto uno spazio di possibilità giuridica di configurazione della difesa non armata, la difesa civile non violenta.

<sup>103</sup> Secondo la definizione ICOM di Praga, 2022: «*Il museo è un'istituzione permanente senza scopo di lucro e al servizio della società, che compie ricerche, colleziona, conserva, interpreta ed espone il patrimonio culturale, materiale e immateriale. Aperti al pubblico, accessibili e inclusivi, i musei promuovono la diversità e la sostenibilità. Operano e comunicano in modo etico e professionale e con la partecipazione delle comunità, offrendo esperienze diversificate per l'educazione, il piacere, la riflessione e la condivisione di conoscenze*».

<sup>104</sup> T. MONTANARI, *Le statue*, cit., in particolare cap. 7. *Risemantizzare il patrimonio culturale*; S. SCARROCCHIA, *Piazza della Libertà a Bergamo, Piazza della Vittoria a Brescia, Piazza del tribunale a Bolzano e la risemantizzazione dei monumenti*, in "Alziro Bergonzo. Un architetto da riscoprire", Ordine degli Architetti Pianificatori Paesaggisti e Conservatori della Provincia di Bergamo, Fondazione Architetti Bergamo, Comune e Provincia di Bergamo, convegno 4 aprile 2025, atti in corso di stampa.

<sup>105</sup> L'ampiezza della motivazione è positivamente rilevata anche da F. SPACCASASSI, *Le manifestazioni*, cit., p. 9.

figura, non a renderla oggetto di un'attività istituzionale di ricerca e risemantizzazione.

### 6.3. Verso nuovi reati e nuovi scioglimenti

Nel circuito repressivo penale vanno prese in considerazione anche le proposte di nuovi reati in materia che, al netto dell'aspetto anche apprezzabile di una ritrovata pratica politica antifascista<sup>106</sup>, la sviluppano in una prospettiva che si rivela più insidiosa che interessante, che insiste prevalentemente nella versione minimale della reazione sanzionatoria alle manifestazioni esteriori del fascismo.

La proposta presentata nella XVII legislatura<sup>107</sup> con l'introduzione dell'art. 293-bis c.p. aveva due obiettivi principali: colpire direttamente la propaganda di immagini o i contenuti propri del partito fascista «anche attraverso la produzione, distribuzione, diffusione o vendita di beni raffiguranti persone, immagini o simboli a essi chiaramente riferiti» e sanzionare il pubblico richiamo della loro simbologia o gestualità. La propaganda si manifesterebbe, da un lato, nei diversi passaggi della filiera produttiva (dalla produzione, alla distribuzione, alla diffusione, alla vendita) di immagini, oggettistica, *gadgets* riferiti all'ideologia fascista o nazionalsocialista; dall'altro, nel richiamo alla mera ostentazione di simboli che a tali ideologie si riferiscano (esemplificata nella relazione di accompagnamento alla legge tramite il riferimento esplicito al saluto romano).

E se l'introduzione di un'aggravante specifica per i reati commessi attraverso strumenti telematici o informatici – che era introdotta al secondo comma dell'art. 293-bis – può anche apparire condivisibile, meno convincente resta la moltiplicazione di fattispecie criminose so-

<sup>106</sup> Che, dal punto di vista delle coordinate soggettive, vede il succedersi dell'*iniziativa parlamentare* dei deputati del gruppo parlamentare PD, primo firmatario Emanuele Fiano, nella XVII legislatura, riattivata nella legislatura successiva tramite una *iniziativa legislativa popolare* per la quale presidente del comitato promotore è il sindaco di Stazzema (LU).

<sup>107</sup> La proposta di legge Fiano, n. 3343, nel corso della XVII legislatura è approvata dalla sola Camera (il 12 settembre 2017); nella legislatura successiva il progetto è quasi integralmente trasfuso nel disegno di legge di iniziativa popolare n. 3074, presentato il 29 aprile 2019, oggetto di un ciclo di audizioni informali nel maggio-giugno 2022. Con il passaggio automatico alla legislatura successiva, il progetto ha assunto il n. 4 nella XIX legislatura.

stanzialmente contigue<sup>108</sup>, per non dire delle riserve, del tutto condivisibili, espresse in ordine alla formulazione in termini di reato della produzione, distribuzione, diffusione o vendita di beni raffiguranti persone, immagini o simboli del fascismo<sup>109</sup>.

L'obiettivo di raggiungere un'effettiva e generalizzata punibilità delle condotte di apologia e propaganda, dichiarato dalla proposta, piuttosto che con la creazione di nuove figure di reato, che resterebbero comunque soggette, in sede di applicazione, all'inevitabile apprezzamento delle svariate circostanze di fatto, potrebbe essere meglio essere perseguito con l'impegno costantemente rivolto alla critica puntuale della giurisprudenza, nel momento in cui mostri di sottovalutare i chiari indicatori dell'offensività delle condotte apologetiche.

Sempre nella sfera del penalmente rilevante, il versante più impegnativo della applicazione efficace di dispositivi di scioglimento continua a risultare meno frequentato, per quanto non manchino sollecitazioni in tal senso<sup>110</sup>.

Da segnalare il rilievo parlamentare raggiunto dalla richiesta di scioglimento di Forza Nuova dopo l'assalto alla sede romana della CGIL, avvenuto in coda a una manifestazione *no-vax* il 9 ottobre 2021. In quella occasione, constatato il coinvolgimento diretto di esponenti riconosciuti dell'organizzazione, venne prospettato anche il ricorso alla procedura d'urgenza ai sensi dell'art. 3 della legge Scelba, da una mozione parlamentare, approvata dal Senato e dalla Camera, rispettivamente il 20 e il 21 ottobre, che impegnava «*il Governo a valutare le modalità per dare seguito al dettato costituzionale in materia di divieto di riorganizzazione del disciolto partito fascista e alla conseguente normativa vigente, adottando i provvedimenti di sua competenza per procedere allo scioglimento di Forza Nuova e di tutti i movimenti po-*

---

<sup>108</sup> La previsione di nuovo reato fra i delitti contro la personalità interna dello stato si aggiungerebbe, con tutti i connessi problemi di coordinamento, ai reati previsti dalle leggi Scelba e Mancino: v. M. MANETTI, *Lacune vere e presunte nella repressione della propaganda nazifascista. A proposito del d.d.l. Fiano*, in *Quad. cost.*, 2017, p. 883.

<sup>109</sup> M.E. VERSARI, *Per una storia materiale del fascismo. In margine alla legge Fiano*, in *Clionet. Per un senso del tempo e dei luoghi*, 1/2017; G. SANTOMASSIMO, *Contro la propaganda fascista non serve un'altra legge*, in *il manifesto*, 14.09.2017.

<sup>110</sup> Si veda ad es. *Anpi.it*, per la denuncia presentata da parte dell'ANPI alla procura di Roma il 25 giugno 2019 nei confronti di Forza Nuova e Casa Pound, per i numerosi atti di intimidazione, violenza e apologia di fascismo da queste commessi ripetutamente, che viene esplicitamente collegata all'auspicio che si possa rapidamente arrivare a sentenze che consentano alle autorità competenti di disporre lo scioglimento.

*litici di chiara ispirazione fascista, artefici di condotte punibili ai sensi delle leggi attuative della XII disposizione transitoria e finale della Costituzione repubblicana»<sup>111</sup>. La formulazione assai ampia del testo della mozione avrebbe, infatti, potuto garantire una sorta di copertura politica preventiva anche ad una eventuale decisione governativa di scioglimento adottata d'urgenza per decreto-legge; una legittimazione anticipata che, pur non necessaria per attivare una competenza che ha una chiara base legislativa, avrebbe potuto risultare decisamente opportuna, in mancanza di precedenti specifici e in presenza, al contrario, di dubbi e critiche fin dalle origini indirizzate alla previsione del potere autonomo e diretto del governo<sup>112</sup>. In concreto, il governo non ha ritenuto di fare ricorso alla procedura politica d'urgenza, rimanendo in attesa dell'accertamento giurisdizionale del reato di ricostituzione, cui far eventualmente seguire lo scioglimento con decreto del Ministro dell'interno, sentito il Consiglio dei Ministri (procedura in via giurisdizionale). Nel seguito giudiziale della vicenda, però, agli imputati non è stata contestata per i fatti in questione la violazione della legge Scelba e le condanne pronunciate anche nei confronti degli esponenti di Forza Nuova sono state riferite ai reati di danneggiamento.*

---

<sup>111</sup> 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: che peraltro osserva che «per il sistematico e diffuso ricorso alla violenza, Forza Nuova (come Casapound) da tempo andrebbero sciolti: non per decreto legge, non trovandoci per fortuna in presenza di un attacco imminente alle istituzioni democratiche, ma a seguito di sentenza anche non definitiva (e già ve ne sono) dell'autorità giudiziaria»; A. GATTI, *La democrazia che si difende, Studio comparato su una pratica costituzionale*, 2023, Cedam-Wolters Kluwer, p. 343, il mancato ricorso alla procedura d'urgenza andrebbe «letta come un elemento di maturità democratica e di recepimento dei requisiti impliciti e di derivazione giurisprudenziale che impongono la contemporanea presenza di un pericolo attuale e di un grave danno per il sistema democratico. L'indignazione che ha seguito l'assalto alla sede della CGIL, l'isolamento del partito neofascista e la sua assoluta irrilevanza politica, hanno fatto sì che venisse a mancare almeno il requisito del pericolo».

<sup>112</sup> Le riserve espresse in sede di approvazione della legge Scelba rilevavano il pericolo di violazione del principio di separazione dei poteri dello Stato, l'attribuzione al Governo di un potere ampiamente discrezionale controllo e la carenza di astrattezza, generalità e novità del provvedimento; A. GATTI, *La democrazia*, cit., p. 342, parla di problemi legati alla legittimazione del provvedimento, che sostituisce alla valutazione terza e imparziale della magistratura una valutazione squisitamente politica, espressa *in primis* direttamente dal governo e integrata dal parlamento in sede di conversione del decreto-legge.

#### 6.4. L'interdizione dello spazio pubblico

Esempi di una declinazione attiva dell'alterità antifascista sono leggibili anche attraverso le segnalazioni di casi che interessano i procedimenti elettorali a livello locale e la concessione di spazi pubblici.

Una prima forma di interdizione riguarda le ipotesi di esclusione dalle competizioni elettorali a carico di liste che presentino nel nome o nel contrassegno elementi identificativi che rimandano al fascismo, in cui la giurisprudenza amministrativa ha mostrato di utilizzare direttamente la XII disposizione come clausola di esclusione<sup>113</sup>, sulla scorta di un parere del Consiglio di Stato<sup>114</sup> che aveva ritenuto che l'antinomia tra contrassegno elettorale e norma costituzionale fosse direttamente rilevabile, anche in assenza di legislazione attuativa, giustificando la ricusazione del simbolo e della lista.

Ne ha offerto una prima applicazione il Tar Piemonte<sup>115</sup> che, escludendo il "Movimento Fascismo e libertà" dalle elezioni per il consiglio provinciale di Torino, ha ritenuto che la conformità della lista all'ordinamento costituzionale e repubblicano, e segnatamente il rispetto del divieto previsto dalla XII disposizione, dovessero ritenersi *condicio iuris* presupposta dal testo unico 570/1960, che attribuisce alla Commissione elettorale la competenza a ricusare i contrassegni e le liste. La decisione ha trovato conferma e ulteriore sviluppo argomentativo nella giurisprudenza del Consiglio di Stato<sup>116</sup> che ha annullato una decisione di primo grado del TAR Abruzzo<sup>117</sup>, argomentando in particolare in merito alla necessità che l'attuazione della XII disposizione non debba essere demandata al solo giudice penale, ma interessi direttamente qualsiasi atto o fatto idoneo a riorganizzare il partito fascista, imponendo un requisito per la partecipazione alla vita politica che, a

---

<sup>113</sup> G. DONATO, *Il valore precettivo della XII disposizione finale e l'estromissione delle liste neofasciste dalle competizioni elettorali*, in *Rivista AIC*, 3/2019, p. 585.

<sup>114</sup> Parere 173/1994, Cons. St., Sez I: rimarcando la natura «tanto più grave e severa, in quanto eccezionalmente derogatoria al principio supremo della pluralità, libertà e parità delle tendenze politiche» della norma che bandisce irrevocabilmente dalla Costituzione il partito fascista.

<sup>115</sup> Tar Piemonte, I, 466/2010.

<sup>116</sup> Cons. St., sez V, sent. 1354/2013; successivamente confermata anche dalle sentenze 2573/2013 e 3208/2018.

<sup>117</sup> TAR Abruzzo, Pescara, sez. I, sent. n. 363/2012: che aveva ritenuto che la lista "Fascismo e Libertà" non potesse essere esclusa in mancanza di precedenti provvedimenti di scioglimento nei confronti del movimento.

sua volta, fonda in via implicita ma logicamente necessaria il potere di ricusazione della commissione elettorale.

L'impostazione argomentativa e i concreti sviluppi di questa giurisprudenza capace di interdire lo spazio elettorale alle liste dichiaratamente fasciste<sup>118</sup> si rivelano particolarmente interessanti perché attestano la possibilità di sottrarre l'attuazione della XII disposizione alle maglie strette della repressione penale conformando strumenti di efficacia preventiva.

Mi sembra, invece, di dover riscontrare maggiori criticità nei confronti di altre iniziative e pratiche di interdizione degli spazi pubblici nella forma di ordini del giorno, delibere di giunta o modifiche di regolamenti che – pur con una portata, con forma e con contenuti parzialmente diversi – intendono negare agibilità politica e spazi al neo-fascismo.

Se ne apprende prevalentemente attraverso notizie giornalistiche che richiamano, con inevitabile approssimazione, procedimenti e atti discussi e/o adottati dagli organi comunali, che spesso richiamano in premessa la tutela antifascista specificamente ancorata alla XII disposizione, talvolta anche associata al divieto di ogni discriminazione e al ripudio di ogni forma di razzismo, sessismo, omofobia ecc.<sup>119</sup> Al netto della opportunità e dell'indubbio interesse per un maggiore approfondimento del tema, che documenti e analisi presupposti, forme di estrinsecazione ed effetti delle iniziative di questo genere, emergono diversi profili problematici.

Tra questi, l'inidoneità di iniziative puramente di dimensione locale ad attivare meccanismi di garanzia di un valore costituzionale, come tale necessariamente nazionale e indivisibile; così come il rischio di assecondare un'interpretazione del ruolo politico esponenziale delle collettività locali poco coerente con le competenze e gli strumenti istituzionali di cui il comune dispone che, sul piano degli effetti, finisce per declinare un antifascismo a *macchia di leopardo* e *intermittente*, in funzione del colore politico dell'amministrazione locale, che contribuisce a smarrire il carattere unidirezionale della barriera antifascista<sup>120</sup>.

<sup>118</sup> G. DONATO, *Il valore*, cit., p. 589.

<sup>119</sup> Anche in ciò è leggibile lo slittamento dalla garanzia antifascista alla garanzia antidiscriminatoria.

<sup>120</sup> Del 22 febbraio 2018 la notizia di una mozione al consiglio comunale di Verona che sollecita sindaco e giunta a “non concedere il patrocinio del Comune, contributi o concessioni di sale o spazi comunali per eventi organizzati *da movimenti e/o asso-*

Non meno rilevante mi pare l'incapacità di offrire adeguate procedure di neutralizzazione dell'organizzazione politica: le cronache testimoniano il paradosso di uno stesso comune che, in virtù del proprio regolamento, nega a determinate forze l'uso di spazi, che deve invece concedere in base alla disciplina della propaganda elettorale<sup>121</sup>.

Quando, poi, il meccanismo individuato per l'interdizione dell'accesso agli spazi pubblici prevede che il soggetto richiedente dichiari «di essere a conoscenza e di impegnarsi a rispettare» non solo la XII disposizione e le leggi Scelba e Mancino che ne rappresentano lo svolgimento (per quanto, come già osservato, nonostante gli elementi di continuità, ben diverso sia il fondamento costituzionale delle due leggi), ma anche l'art. 3 della Costituzione, in funzione di clausola generale antidiscriminatoria (così ad es. nei comuni di Cavarzere, Cadoneghe, Reggio Calabria), oppure di riconoscere i valori antifascisti espressi nella Costituzione (Siena), si perde, da una lato, la specificità unidirezionale della clausola antifascista, e si approda, dall'altro, a una versione della democrazia, protetta preventivamente e ideologicamente, che non ha fondamento costituzionale.

La matrice antifascista della Costituzione impone strumenti per reagire alla riattivazione di una pratica politica in sé incompatibile con la democrazia costituzionale, ma non pretende alcuna positiva fedeltà ideologica: nella dimensione costituzionale del dovere di fedeltà (art. 54 cost.), al soggetto antisistema individuato dalla XII disposizione è negata la libertà di agire politicamente il fascismo – di costituire un partito politico fascista sotto qualsiasi forma –, non altre libertà<sup>122</sup>.

Non si deve sottovalutare la differenza tra professione ideologica e azione politica organizzata, che hanno fondamento e limiti costituzionali differenti; la richiesta preventiva di ripudiare il fascismo, o addirittura di riconoscersi *tout-court* nei valori della Costituzione, posta

---

*ciazioni di sinistra o anarchiche, ritenuti dall'ufficio preposto della Questura di Verona come sovversivi e potenzialmente pericolosi pe l'ordine pubblico».*

<sup>121</sup> Ad es., la prefettura di Cagliari è intervenuta per garantire che i locali di un centro culturale che ha in gestione il comune, inizialmente negati a Casa Pound per l'incompatibilità con l'indirizzo culturale e politico del centro, fossero messi a disposizione ai sensi dell'art. 19 l. 515/1993: v. *ExMa, intervieni la Prefettura: si allo spazio comunale per CasaPound*, in *Sardegna.adessonews.eu*.

<sup>122</sup> B. PEZZINI, *La qualità fondativa e fondante della cittadinanza politica e dell'antifascismo: tra mitologia e attualità*, in F. CORTESE, C. CARUSO, S. ROSSI (a cura di), *Immaginare la Repubblica. Mito e attualità dell'Assemblea Costituente*, Milano, 2018, p. 362.

come condizione per accedere ad uno spazio comunale, non presenta alcuna equivalenza rispetto ai comportamenti tipizzati dalla legge Scelba per riconoscere la riorganizzazione del partito fascista, che diventano reati quando si manifestano concretamente e che devono venire accertati e repressi nelle forme tipiche del processo penale, mentre diverso problema è una loro prevenzione<sup>123</sup>. È, dunque, più proficuo che le amministrazioni comunali sensibili e impegnate su questo fronte si orientino verso la formulazione di provvedimenti rigorosamente motivati che, nell'interdire puntualmente l'uso di uno spazio pubblico richiamino i precedenti specifici di riscontri e condanne per atti di violenza e per le condotte vietate dalle leggi Scelba e anche Mancino, contemporaneamente sollecitando il governo all'adozione di provvedimenti di scioglimento<sup>124</sup>.

Nella misura in cui Casa Pound è un'organizzazione fascista ai sensi della legge Scelba – cosa su cui personalmente ho ben pochi dubbi – nei suoi confronti è necessario far agire il dispositivo di scioglimento nelle forme e nei modi in cui è disciplinato dalla legge, previo accertamento dei reati connessi, percorrendo la via giudiziaria, o eventualmente creando, attraverso una capacità di mobilitazione e sensibilizzazione, le condizioni per la diretta attivazione della via politica in sede governativo-parlamentare. Questa resta la strada maestra capace di dare il necessario segnale di una perdurante attualità della XII disposizione, che sollecita l'attenzione consapevole e la conquista attiva e partecipata della democrazia antifascista.

---

<sup>123</sup> C. BOLOGNA, *Costituzione e partiti antisistema*, Napoli, 2023, p. 113, ricostruisce criticamente la vicenda che ha opposto il comune di Brescia a Casa Pound in merito alla richiesta di una dichiarazione preventiva di non adottare le condotte tipicamente rilevanti ai fini dell'art. 1 della legge Scelba per ottenere la concessione di spazi pubblici: conclusa, dopo la fase cautelare – su cui v. i commenti di A. LAURO, *Il giudice amministrativo*, cit., e F. PARUZZO, *Il TAR Brescia rigetta il ricorso di Casa Pound*, in *Osservatorio cost.*, 2/2018 – dalla poco convincente sentenza TAR Brescia, 166/2020, che muovendo dall'ampia discrezionalità comunale nella concessione di spazi pubblici afferma che con la dichiarazione preventiva contestata non si richiederebbe altro che la «mera riaffermazione dei valori fondanti della Carta costituzionale e del nostro Ordinamento».

<sup>124</sup> Il sito dell'Anpi ad esempio dà riscontro di numerose iniziative in tal senso.

## 7. L'alterità costitutiva: la Costituzione non è a-fascista

Per concludere, è necessario tornare a quel profondo significato fondativo e fondante della matrice antifascista della Costituzione repubblicana, come un'alterità che costituisce ed esaurisce lo spazio costituzionale.

L'alterità al fascismo costruisce una Costituzione interamente antifascista, positivamente tale nella pratica politica: chiamata a farsi carico attivamente di garantire che la pratica democratica sia garantita da una *barriera antifascista* proprio perché la partecipazione politica – che permette di concorrere a determinare la politica nazionale – possa essere declinata con la massima estensione e libertà, tanto più attraverso le forme di dissenso e conflitto che alimentano costruttivamente la democrazia pluralistica, tutte ammesse e compatibili, e persino necessarie<sup>125</sup>, proprio nella misura in cui *ab origine* è stato tracciato il confine nei confronti di quella che, al contrario, è radicalmente incompatibile.

La lettera AIC già ricordata ha nettamente posto l'esigenza di un nuovo patto repubblicano volto a respingere qualsiasi vicinanza, ambiguità, collateralismo rispetto ad organizzazioni contrarie al vincolo politico e ideologico posto dalla Costituzione, un patto espressione di rinnovata e reciproca legittimazione di soggetti politici che possono permettersi di essere anche profondamente divisi sulle visioni del mondo e sulle priorità della politica in quanto si ritrovano uniti nel riaffermare la matrice antifascista della Costituzione<sup>126</sup>. Non c'è in questo nulla di pre-politico o super costituzionale<sup>127</sup>: è la matrice antifascista che declina i confini della pratica politica e non riconosce la dimensione costituzionale dell'a-fascismo inteso come neutralità nei confronti del fascismo.

Il rispetto della Costituzione richiede un comportamento conforme che si rinnova attivamente e costantemente, perché la sovranità po-

---

<sup>125</sup> L'esperienza dell'unità antifascista è sempre stata una pratica politica di pluralismo costitutivamente dialettica e conflittuale; lo è stata nell'esperienza del CLN, che l'ha radicata nell'origine materiale della Costituzione, e nella pratica concreta dei partiti del c.d. arco costituzionale a Costituzione vigente: L. CASAROTTI, *L'antifascismo e il suo contrario*, Edizioni Alegre, Roma, 2023, p. 113, parla di «*un fronte politico, entro il quale si sono misurate concezioni antitetiche della guerra di liberazione, e aspettative confliggenti sulla fisionomia dello Stato nuovo*».

<sup>126</sup> Vedi *supra*, nota 78.

<sup>127</sup> Come, invece, lamenta G. BOGGERO, *Punire*, cit., p. 337.

polare democratica può essere solo una pratica quotidiana quotidianamente rinnovata, la pratica politica democratica non è un dato formale, ma la vita effettiva della Costituzione alimentata da tutti i soggetti titolari della sovranità e da ciascuno di essi.

Ma quali coordinate soggettive inquadrano i soggetti che rinnovano il patto repubblicano a ottant'anni dalla Liberazione? In quali condizioni agiscono, nel quadro di quali coordinate materiali?

Le coordinate soggettive dell'alterità sono diventate più complesse e vanno ricostruite nella circolarità dei processi della contemporaneità, che vedono l'indebolimento dei soggetti strutturati come partiti politici, la frammentazione dello spazio pubblico nella dissociazione tra realtà fisica e realtà virtuale, che coesistono nello *spazio ibrido*<sup>128</sup>, il ruolo espansivo dei *nuovi mediatori* della partecipazione politica<sup>129</sup>; si tratta di elementi presenti sui due versanti soggettivi dell'alterità, che rendono più complessi i processi di azione e reazione che interessano gli attori dell'antifascismo e del (neo)fascismo, nei rapporti reciproci e nella stessa definizione dei rapporti interni che si innestano, da un lato e dell'altro della linea di confine, tra una pluralità di aggregazioni, movimenti, esperienze associative e persino individualità.

Ritenendo che la matrice antifascista sia, per tutto quanto già esposto, costitutiva della Costituzione repubblicana e consustanziale ad essa, la persistenza della linea di alterità radicale che delimita la scena politica resta un dato essenziale: il fascismo è altro dalla Costituzione e il costituzionalismo normativo pretende positivamente l'antifascismo,

<sup>128</sup> F. BALAGUER CALLEJON, *La Costituzione dell'algoritmo*, Milano, 2023, p. 2, sottolinea la scissione tra la dimensione fisica, essenzialmente statale e pubblica, e quella virtuale, globale e privata: la seconda non riflette la prima ma, oltre a frammentarla, la distorce sottoponendola alle *Big Tech* che la progettano e configurano a misura del proprio interesse.

<sup>129</sup> F. BALAGUER CALLEJON, *La Costituzione*, cit., p. 32, evidenzia come la portata della partecipazione allo spazio pubblico dipenda «dagli algoritmi progettati dalle aziende tecnologiche nelle loro applicazioni chiuse e gerarchizzate» il cui funzionamento strutturale, funzionale al modello di *business*, induce parcellizzazione e radicalizzazione di tutti i contenuti; sottolinea criticamente il ruolo dei nuovi mediatori anche A. LUCARELLI, *Nuovi mezzi di comunicazione, gli assetti imprenditoriali e le soggettività politiche*, in *Rivista AIC*, Relazione al Convegno annuale dell'Associazione italiana dei Costituzionalisti, 16 novembre 2024, p. 3., V. anche C. CARUSO, *Il tempo delle istituzioni di libertà. Piattaforme digitali, disinformazione e discorso pubblico europeo*, in *Quad. cost.*, 3/2023, p. 547; M. BETZU, *I baroni del digitale*, Napoli, 2022.; F. PARUZZO, *I sovrani della rete. Piattaforme digitali e limiti costituzionali al potere privato*, Napoli, 2022.

inteso come la capacità di neutralizzare la sopravvivenza di ogni pratica politica che ripresenti l'esperienza fascista.

L'alterità costituzionale è declinata nella dualità fascismo/antifascismo e non prevede la zona intermedia, lo spazio neutro, la terra di nessuno: il fascismo è fuori dalla Costituzione perché il conflitto politico – essenziale alimento della democrazia – possa dispiegarsi ampiamente e liberamente senza compromettere la democrazia.

La pratica costituzionale è antifascista o, semplicemente, non può essere riconosciuta come costituzionale; non può essere indifferente al fascismo, a-fascista<sup>130</sup>.

Le oscillazioni tra le polarità opposte di delegittimazione o legittimazione, scioglimento o integrazione, che pure sono state ambiguamente agite in passato sul crinale della barriera antifascista, presupponivano la comune qualità soggettiva dei *partiti politici* presenti sui due fronti, che comunque dividevano anche la dimensione materiale dell'agire sul terreno comune delle istituzioni costituzionali (le espressioni *arco costituzionale* e *conventio ad excludendum*, che sono state usate per descrivere o interpretare le dinamiche dell'alterità fascismo/antifascismo si comprendono nel riferimento alla forma di governo, all'esercizio della funzione legislativa e, prima ancora, costituzionale). Entrambi gli aspetti oggi si presentano in forma più complessa: i modi e le forme con cui i cittadini *concorrono a determinare con metodo democratico la politica nazionale* sono molto più frammentati, sia dal punto di vista soggettivo, sia dal punto di vista delle sedi e degli spazi di azione. Tutto ciò richiede una consapevolezza diversa nella concreta configurazione della pratica politica antifascista<sup>131</sup>. E tutto ciò deve

---

<sup>130</sup> G. PEDULLÀ, N. URBINATI, *Democrazia afascista*, cit., p. 134, compendiano nella vocazione *aconflittuale* – che si traduce nella condanna sistematica del dissenso, sentito «*sempre più come un'interferenza fastidiosa e disfattista, da sopportare con malcelata stizza. Una perdita di tempo. Un intralcio. Addirittura un tradimento*» – gli altri elementi che caratterizzano la qualificazione “afascista”, indicati nella dimensione *avaloriale* (che riduce la politica a pura amministrazione dell'esistente), *ipermaggioritaria* (che riduce la rappresentanza a designazione e investitura neutralizzando la dialettica tra poteri e con l'opposizione negli intervalli di tempo fra le tornate elettorali) e *notabile* (che sostituisce alla politica come partecipazione dei cittadini i partiti come macchine elettorali per la conquista dei voti).

<sup>131</sup> Lo sintetizza efficacemente I. DOMINIJANNI, *Tre mosse del post-fascismo, tre mosse dell'antifascismo*, in *Centroriformastato.it*, 3 maggio 2024: indicando la necessità dello smantellamento dell'equiparazione fra nazifascismo e comunismo; della radicalizzazione del termine “democrazia”, contro la sua riduzione a un mero dispositivo

essere correttamente registrato anche per interpretare e apprezzare/misurare la rilevanza delle pratiche di simbologie, ritualità e gestualità tipicamente fasciste come vere e proprie pratiche politiche attive dell'alterità (anti-costituzionale) fascista, che pratiche altrettanto attive di alterità anti-fascista coerentemente costituzionale devono essere in grado di neutralizzare.

Ogni manifestazione pubblica che usa in chiave politica il saluto romano va accertata e condannata (art. 5 legge Scelba); ogni associazione che lo pratica sistematicamente va accertata e condannata come riorganizzazione del disciolto partito fascista *ai fini della XII disposizione* (art. 1 legge Scelba); alla condanna deve seguire lo scioglimento.

Questo perché l'alterità antifascista è costitutiva e necessaria per la Costituzione che, vietando la riorganizzazione «sotto qualsiasi forma» pretende che le pratiche politiche non rinnovino il fascismo, ma neppure possano da esso trarre alimento. Non si tratta di una forma di protezione preventiva della democrazia, ma di esercitare l'unica forma di democrazia costituzionalmente compatibile, quella che ha avuto origine dalla pregiudiziale antifascista (l'esperienza fondativa dei partiti di CLN e la loro intesa nel patto di Salerno) e che perciò ha incorporato irreversibilmente tale pregiudiziale nella sua struttura fondamentale tutta, e segnata nel divieto posto dalla XII disposizione. Divieti, sanzioni, scioglimento non sono forme di protezione esterna e preventiva di una democrazia messa sotto tutela perché debole di fronte al fascismo: sono le azioni che rinnovano coerentemente la pregiudiziale antifascista senza la quale non può esserci una vera democrazia; che deve essere in grado di accettare il conflitto (senza reprimere, anzi, riconoscendo il valore del dissenso) e di elaborarlo nel confronto (valorizzando quindi tutte le forme di partecipazione che lo permettono) e nella costruzione delle sempre necessarie mediazioni (rese attraverso le istituzioni pluralistiche dove le decisioni maturano attraverso procedure di confronto e senza scorciatoie iper-maggioritarie)<sup>132</sup>.

Anche frammenti apparentemente sparsi di pratica politica sono

---

elettorale e con la difesa attiva delle pratiche di resistenza, dissenso, contestazione, conflittualità; del rilancio del termine "antifascismo", che va riannodato a una critica del capitalismo e alla lotta contro l'intreccio di poteri e soprusi armati, che stanno portando il mondo alla rovina.

<sup>132</sup> Ringrazio le osservazioni del revisore anonimo che mi hanno permesso di mettere meglio a fuoco l'alterità *necessaria* anche nella sua differenza dalle forme di democrazia protetta conosciute da altre esperienze costituzionali: un ulteriore appro-

vietati in quanto tali e la loro neutralizzazione serve a impedire che possano alimentare i canali del consenso verso contenuti e soggetti anche non immediatamente riconducibili a quella pratica, ma che la ricevono, anche solo passivamente, e che ne traggono profitto, perché ad essa possono collegare più di qualche filo.

Fili e percorsi che vanno ricostruiti, sia nell'incessante attenzione critica al ri-declinarsi dei contenuti, sia per documentare i tracciati delle connessioni, con l'obiettivo di recidere i nessi che collegano le pratiche penalmente rilevanti – e, tanto più, le forme associative vietate e da sciogliere – ai singoli soggetti e alle associazioni che prudentemente, o strumentalmente, dall'ostentazione di quelle pratiche si astengono, e persino mostrano di allontanarsi, ma che prendono le distanze anche dall'antifascismo, pretendendo di collocarsi in una sorta di zona intermedia, di una pretesa neutralità a-fascista che la Costituzione non consente. L'erede indiscusso del MSI è oggi il primo partito sulla scena politica italiana, esprime la presidente del Consiglio e ha responsabilità di governo: per quanto la sua integrazione sia stata acquisita come un fatto compiuto, non deve poter alimentare il suo consenso elettorale sull'ambiguità dell'a-fascismo, lucrando sulle connessioni con il vasto arcipelago dei gruppi che agiscono intollerabili pratiche dichiaratamente neo-fasciste<sup>133</sup>.

Sul piano fattuale sarà anche possibile che dopo ogni scioglimento si costituiscano nuove sigle, nei confronti delle quali si dovranno rinnovare pratiche di accertamento, condanna e scioglimento – e, prima ancora, se ne dovrà attivare il riconoscimento sul piano dell'interpretazione della fenomenologia. Ma, ugualmente, non sarà stato inutile: perché il rispetto della Costituzione richiede un comportamento conforme che si rinnova attivamente e costantemente; infatti, la sovranità popolare democratica può essere solo un esercizio quotidiano costantemente rinnovato, dal momento che la pratica politica democratica non è un dato formale, ma la vita giorno per giorno della democrazia

---

fondimento in chiave comparatistica, certamente utile e opportuno, esula dalla portata di questo scritto.

<sup>133</sup> Rileva «l'eloquente silenzio della Presidente del Consiglio pro tempore e di altre altissime cariche istituzionali provenienti dal medesimo milieu politico» in occasione delle sconcertanti manifestazioni di Acca Larentia, nel quadro di una continuità ideologica, simbolica e iconografica accuratamente coltivata come legittimazione culturale, L. RISICATO, *Le Sezioni Unite*, cit., p. 525, nota 58.

*feriale*<sup>134</sup>. E perché, nel frattempo, la matrice antifascista sarà stata coerentemente declinata e tradotta nei comportamenti attivi e nelle reazioni istituzionalmente dovute.

\* \* \*

## ABSTRACT

ITA

Il fascismo – *sotto qualsiasi forma* si ripresenti – è un’alterità negativa radicalmente incompatibile con la democrazia costituzionale. L’antifascismo rappresenta, specularmente, l’alterità positiva che la Costituzione tutta esprime e pretende

L’alterità antifascista della Costituzione repubblicana viene ricostruita nella sua dimensione interamente normativa, data dalla XII disposizione finale, *qualificazione assiologica permanente della democrazia costituzionale*, verificando le coordinate temporali, materiali e soggettive che ne hanno orientato l’attuazione. Dopo aver analizzato criticamente talune pratiche attuali dell’alterità (nella giurisprudenza sulle manifestazioni fasciste e sull’apologia di fascismo; nelle ipotesi di nuovi reati e scioglimenti; nelle forme di interdizione degli spazi elettorali e pubblici), il saggio torna in conclusione al significato fondativo della matrice antifascista della Costituzione repubblicana, come un’alterità che costituisce ed esaurisce lo spazio costituzionale.

L’alterità declinata nella dualità fascismo/antifascismo non prevede uno spazio neutro: il fascismo è fuori dalla Costituzione perché il conflitto politico – essenziale alimento della democrazia – possa dispiegarsi ampiamente e liberamente senza compromettere la democrazia. La democrazia costituzionale

---

<sup>134</sup> Nel senso indicato da F. PIZZOLATO, *I sentieri costituzionali della democrazia*, Roma, 2019, p. 63; B. PEZZINI F. PIZZOLATO, *Radici e futuro*, cit., par. 13: l’eredità della Resistenza costituente, che consiste nel dovere morale della scelta, si declina nell’esercizio quotidiano, diffuso, personale ma non individualistico, della cittadinanza “feriale”, le cui tracce segnalano *obiettivi e pratiche* di resistenza capaci di rinnovare la legittimazione dei poteri costituiti, interagendo criticamente con essi (che oggi sono, innanzitutto, l’opposizione alla deformazione della forma di governo in *investitura del capo*, l’impegno a garantire la solidarietà nella dimensione dell’autonomia territoriale, la difesa dell’autonomia del potere giudiziario).

non può essere indifferente al fascismo, a-fascista: o è antifascista o, semplicemente, non può essere riconosciuta come costituzionale.

EN

For the Italian Constitution, fascism – *under any form whatsoever* – is a *negative otherness*, radically inconsistent with constitutional democracy. Anti-fascism represents, in a mirror image, the *positive otherness* that the Constitution expresses and demands.

The XII final provision of the Constitution is a *standing axiological qualification of constitutional democracy* and gives the normative dimension of the anti-fascist otherness of the Italian Constitution, which is analyzed by retracing the temporal, material and subjective coordinates that guided its implementation.

Having critically examined some current practices of otherness (regarding the jurisprudence on crimes of fascism, in particular regarding the so-called Roman salute; proposals for new crimes; ban on electoral and public spaces), the essay returns to the founding meaning of the anti-fascist matrix of the Republican Constitution, as an *otherness* that constitutes and exhausts the constitutional space.

The fascism/antifascism duality does not allow for any neutral space: fascism is outside the Constitution, so that political conflict, which is the essential nourishment of democracy, can unfold widely and freely without compromising democracy.

The constitutional practice cannot be indifferent to fascism, merely “a-fascist”; either it is antifascist or it simply cannot be recognized as constitutional.



# *Costituzionalismo.it*

*Email: [info@costituzionalismo.it](mailto:info@costituzionalismo.it)*

*Registrazione presso il Tribunale di Roma*

*ISSN: 2036-6744 | [Costituzionalismo.it](http://Costituzionalismo.it) (Roma)*