

**Gabriele Maestri\*, *I simboli della discordia. Normativa e decisioni sui contrassegni dei partiti*, Giuffrè (*I quaderni di Nomos – Le attualità nel diritto*), Milano, 2012, pp. XII – 360.**

Ciascuno legge ogni fenomeno che gli interessa con gli strumenti di cui dispone: così, un bambino messo davanti a una diretta giornalistica “non stop” successiva alla chiusura delle urne non si farà colpire dall’eloquio di un candidato (vincitore o perdente) o dal suo messaggio politico, ma da qualcosa di molto più appariscente, come la musica delle sigle e degli stacchi o i colori dello studio e delle grafiche. O, magari, dai “disegni” e dai colori dei simboli dei partiti e delle liste: è accaduto, per esempio, all’autore di questa “autorecensione” che, crescendo, ha iniziato a dare un significato a quelle immagini particolari racchiuse in un cerchio, comprendendole e interpretandole. Conseguita la laurea e intrapreso un cammino di ricerca, è stato quasi naturale veder riemergere, tra i tanti possibili campi di indagine, anche quello dei simboli partitici, con l’intento (si spera legittimo) di far diventare oggetto di studio una passione personale, mai sopita nel corso degli anni.

Il primo passo, abbastanza prevedibile, è consistito in una ricognizione normativa sull’argomento (i cui esiti sono ora contenuti nel capitolo II del volume): è stato abbastanza sorprendente notare un fenomeno che dottrina e giurisprudenza conoscono da tempo, cioè che le disposizioni normative scritte si occupano *esclusivamente* dei «contrassegni» nel corso del procedimento elettorale, mentre non intervengono affatto sull’uso degli emblemi in tutte le altre fasi della vita politica, tanto quelle ordinarie (nascita e attività di un partito), quanto quelle “patologiche” (scissioni, conflitti, recessi, ...).

Tale constatazione ha portato a due domande fondamentali: in primo luogo, come si applicano in concreto i pochi criteri indicati dal legislatore in materia di ammissibilità dei contrassegni (in particolare, la non confondibilità e il divieto di uso di soggetti religiosi) ai vari loghi da esaminare? Secondariamente, per quanto in Italia si voti di frequente, quali norme possono applicarsi *al di fuori* delle occasioni elettorali, nell’ordinaria vita di partito e nel caso un partito subisca una scissione, più o meno consistente? I capitoli IV e III del libro possono ora leggersi come risposta rispettivamente alla prima e alla seconda domanda.

In origine, l’idea era di scrivere un breve saggio, che si occupasse in modo agile di questo “quasi vuoto” normativo; ben presto, però, è emersa la consapevolezza che uno studio teorico-pratico sull’uso dei simboli dei partiti non si poteva ridurre a poche pagine, ma doveva avere un taglio ampio e il più possibile completo. Questa necessità era pure dovuta all’assenza sul mercato editoriale di un’opera che trattasse in modo organico la materia dei contrassegni politici; tra i contributi più brevi (articoli, saggi, note a sentenza) alcuni, “spalmati” nel tempo, attengono direttamente all’uso extra-elettorale degli emblemi (specie quelli legati a scissioni di partiti storici: lì i casi e le decisioni sono affrontati con parametri in gran parte civilistici, ma non solo), mentre sono ancora più rari i casi in cui un autore si occupa espressamente di norme e procedure legate ai contrassegni elettorali (e, se lo fa, di solito la trattazione è ridotta a poche righe). L’intero libro, dunque, è nato nel tentativo di rispondere alle due domande citate sopra e almeno a parte dei sottoquesiti che, a cascata, ne sono derivati: diciotto mesi di ricerche sembrano aver portato a un risultato soddisfacente.

Il volume si apre con un capitolo necessariamente “definitorio”, in cui si vuole fare chiarezza innanzitutto sulla terminologia: ciò che nell’esperienza comune si chiama «simbolo» (ossia tutto ciò che è contenuto nella circonferenza), la legge lo etichetta come «contrassegno», dando al primo termine un’accezione diversa, limitata al solo elemento grafico caratterizzante; più in generale, si considera «contrassegno» l’emblema visto in funzione distintiva rispetto ai

segni delle altre formazioni politiche (in sostanza, ricoprendo il ruolo del marchio), mentre il «simbolo» mantiene invece una funzione identitaria, portando in sé il patrimonio ideale del partito cui rimanda (avvicinandosi dunque al nome). Fatto ciò, il libro cerca di delineare una “carta d’identità” del simbolo/contrassegno, facendo luce sulle prassi in materia di nascita, uso e dismissione dello stesso, sui tentativi di tutela messi in atto finora dai partiti – in particolare la registrazione come marchio – e sui linguaggi utilizzati dagli emblemi, con la presa d’atto di una sostanziale trasformazione degli stessi in veri e propri marchi.

Un’ampia sezione è dedicata alle proposte *de iure condendo* (che finora non ha avuto alcuna possibilità di divenire *ius conditum*) sulla regolazione dei partiti politici, volte a completare l’attuazione dell’art. 49 Cost.: si sono analizzati i progetti di legge che contemplavano anche norme legate ai contrassegni di ogni singola formazione (con particolare attenzione per le molte proposte presentate dopo l’emersione del cd. “caso Lusi”, che ha riportato il tema della democrazia infrapartitica sotto i riflettori, accanto a quello del finanziamento pubblico della politica) e si è ricordata la proposta – poi rimasta solo sulla carta – di un Registro dei simboli di partito, pensato da alcuni come strumento di tutela contro operazioni indebite di “clonazione” degli emblemi. Si analizza anche il rapporto tra simboli e schede elettorali, con il tipo di scheda che può favorire o scoraggiare l’uso di emblemi e il “voto strategico” che può influire sul numero di contrassegni presenti sulla scheda.

Il capitolo II, come accennato, si preoccupa di ripercorrere in modo completo l’evoluzione normativa in materia di contrassegni elettorali, considerando anche le norme pre-repubblicane: gli emblemi hanno fatto ingresso (normativamente parlando) nel sistema italiano giusto cent’anni fa, come segni facoltativi che potevano essere stampati sulla “scheda di stato” per distinguere i vari candidati (diventano obbligatori solo a partire dal 1919). L’attenzione maggiore, naturalmente, è dedicata all’epoca repubblicana, con la ricostruzione precisa delle norme via via entrate in vigore per i vari tipi di elezione: qui non c’è analisi o interpretazione delle disposizioni (a ciò è dedicato per buona parte il capitolo IV), ma ci si limita a ricostruire con esattezza il quadro normativo legato ai contrassegni per le elezioni politiche, europee, regionali e amministrative; in particolare, il volume passa in rassegna le discipline dettate Regione per Regione (quando non si applica dunque la legislazione statale cedevole) e tiene conto della nuova natura delle Province, il cui consiglio non è più eletto direttamente dai cittadini.

Il capitolo III è interamente dedicato alla dimensione extra-elettorale del contrassegno e, in particolare, alle controversie in “materia simbolica” davanti ai giudici. Attraverso numerosi riferimenti dottrinari e giurisprudenziali, si cerca di ricostruire le norme che hanno finito per regolare la materia, pur in assenza di qualsivoglia intervento del legislatore a qualunque livello. Così, in prima battuta è necessario riflettere sull’estensione del “diritto al nome” (ex art. 7 c.c.) anche alle associazioni non riconosciute ex art. 36 c.c. (quali i partiti, come pure i sindacati, sono a tutti gli effetti), nonché sull’esistenza di un ulteriore “diritto all’identità personale”, teorizzato anche per gli enti di fatto soprattutto a partire dagli anni ’80, ma non così facilmente applicabile ai partiti politici.

Successivamente, si è analizzato il fenomeno “patologico” per eccellenza della vita politica, ossia la scissione (con costituzione di un nuovo e diverso soggetto), inquadrandola nella categoria giuridica del recesso collettivo, senza che dunque i soci receduti possano accampare alcun diritto sul patrimonio e sui segni distintivi del soggetto, anche in presenza di un cambio sostanziale della linea politica o di parziale dismissione di quei segni da parte della maggioranza degli iscritti; ci si è peraltro interrogati sulla possibilità (attualmente non prevista dal quadro normativo) di riconoscere qualche diritto su nome e emblema “dismessi” a chi ha abbandonato un partito in seguito a una “virata ideologica” della maggioranza.

Poste queste premesse, il volume cerca di tracciare un *identikit* dei requisiti di validità del contrassegno politico, accostando – come fa anche una parte significativa della giurisprudenza – i criteri dettati per i nomi a quelli dettati per i segni distintivi: pur partendo da premesse diverse e tendendo a scopi differenti, i requisiti di validità del marchio (in particolare la novità e la liceità / non decettività) finiscono per sovrapporsi in gran parte a quelli validi per i nomi (novità e non confondibilità) o che la legge espressamente pone a carico dei contrassegni elettorali (ancora novità / non confondibilità e liceità), per cui possono applicarsi in modo pressoché indifferente i parametri dettati per denominazioni e segni distintivi, senza che questo influisca sul risultato finale. Particolare attenzione viene data a quei “marchi politici” generici poiché costituiti essenzialmente da un simbolo legato a una tradizione politica, adottato da un partito dopo la scissione da un altro soggetto politico che ha deciso di non valersi di più di quel segno (o, per lo meno, non con lo stesso rilievo): perdurando la notorietà dell’uso precedente, una formazione scissionista potrebbe al massimo valersi di un segno che riprenda il soggetto del simbolo generico, ma lo interpreti graficamente per evitare rischi di confusione.

Sulla scorta di tutto questo, il volume passa a considerare il versante “pratico” extra-elettorale dei simboli, attraverso lo studio delle vicende che hanno interessato alcuni dei simboli più noti del panorama politico italiano, corroborato dal continuo riferimento a decisioni dei giudici e altri documenti. Si parte dal vero *leading case* della falce e martello, che ha visto opporsi la futura Rifondazione comunista al Partito democratico della sinistra, cui si può tranquillamente accostare quello che ha avuto ad oggetto la fiamma tricolore missina, contesa dai seguaci di Pino Rauti ad Alleanza nazionale (le due vicende giuridiche infatti, pur nella grande differenza di posizioni politiche, sono pressoché sovrapponibili tra loro); meritano attenzione le lunghe contese sviluppatesi attorno al garofano in casa socialista, al sole nascente in area socialdemocratica e (sia pure in misura minore) all’edera in ambito repubblicano. Soprattutto, però, nel libro si è scelto di seguire, con il massimo dettaglio possibile e una documentazione completa, la vicenda che ha interessato lo scudo crociato a partire dagli eventi del 1994-1995 fino agli ultimi fatti del 2012: dalla “fine” politica della Democrazia cristiana, tante formazioni politiche, richiamandosi a quella tradizione, hanno usato o cercato di usare quell’emblema, finendo di frequente in tribunale (o vedendo i loro simboli contestati in sede elettorale) applicando – sia pure non univocamente – le stesse regole analizzate nel resto del capitolo.

La parte centrale e imprescindibile del volume, naturalmente, è costituita dal capitolo IV: lì vengono analizzate con estrema cura le norme sull’ammissibilità dei contrassegni elettorali, già passate in rassegna (in chiave storica) nel capitolo II. Ogni disposizione viene contestualizzata attraverso i lavori parlamentari che l’hanno preceduta e le pronunce dei giudici amministrativi (qualora siano stati investiti del contenzioso), ma soprattutto mediante le decisioni dei funzionari del Ministero dell’Interno o delle commissioni elettorali periferiche: a questo proposito, è stato determinante il contributo dato dalla Direzione centrale servizi elettorali del Viminale che, per lo studio alla base di questo volume, ha concesso la consultazione e la riproduzione di tutti gli emblemi non ammessi alle elezioni politiche ed europee a partire dal 1979.

L’analisi di alcuni casi pratici è particolarmente necessaria per dare contenuto concreto al parametro della confondibilità, oggetto di vari interventi normativi nel tempo (e con nuove criticità intervenute nel tempo, a partire dall’uso dei nomi propri o degli elementi patronimici nei contrassegni); lo stesso approccio è mantenuto nei confronti degli altri criteri previsti dal testo unico per l’elezione della Camera (d.lgs. 361/1957), ossia la tutela preferenziale per i simboli rappresentati in Parlamento, il divieto di uso di immagini o soggetti religiosi e il divieto (quasi mai applicato) di adottare un emblema al solo scopo di impedirne l’uso a chi abbia

interesse a farne ricorso. Il capitolo, tuttavia, si sofferma anche nella ricerca di altri criteri di valutazione dei segni elettorali, effettivamente applicati dai funzionari di volta in volta, introdotti da altre fonti normative (divieto di deposito plurimo di emblemi, di simboli illogici o illeciti perché contrari ad altre disposizioni di legge); una parte specifica è dedicata al problema dell'uso del fascio littorio e alla sua compatibilità con il divieto di ricostituzione del partito fascista sancito dalla XII disposizione finale della Costituzione.

L'ultimo capitolo – il quinto – non era inizialmente previsto, nell'idea che aveva fatto nascere il libro, poiché coinvolgeva solo marginalmente i contrassegni in quanto tali: il tema è l'annosa (e mai risolta) questione su chi debba conoscere delle controversie relative alla "fase preparatoria" delle elezioni politiche, se i giudici (ordinari o – come avviene per le altre elezioni – amministrativi) oppure le Giunte delle Camere, in ossequio a una lettura estensiva dell'art. 66 Cost sulla "verifica dei poteri". È stato tuttavia necessario inserire questa riflessione, innanzitutto perché il tema era uno dei pochi, in ambito "simbolico", su cui la dottrina si era espressa con vari contributi, soprattutto a partire dal 2000 (da quando, cioè, la Corte costituzionale ha iniziato a occuparsi della questione) e che era stato oggetto di varie decisioni attorno alle quali il dibattito si è sviluppato; secondariamente, proprio durante la "gestazione" del libro si era parlato molto del Codice del processo amministrativo (d.lgs. 104/2010) che, in base alla legge delega, avrebbe dovuto contenere una nuova regolazione del contenzioso elettorale politico, mentre quelle regole erano rimaste solo nel "limbo" delle intenzioni.

Così, a chiusura della monografia, si sono analizzate a fondo le posizioni della giurisprudenza ordinaria e amministrativa (compreso il "caso Pizza" che, nel 2008, rischiò di far saltare le elezioni politiche proprio perché il Consiglio di Stato ritenne di poter intervenire in ambito di procedimento pre-elettorale, a differenza di quanto sostenuto in precedenza) e delle Giunte parlamentari, in posizione di "conflitto negativo" sui contenziosi legati alla fase preparatoria; allo stesso modo, si sono passate in rassegna le decisioni della Corte costituzionale, il cui atteggiamento in questo ambito non sembra essere particolarmente apprezzabile e risolutivo. Da ultimo, si considera l'intero percorso del Codice del processo amministrativo, comprensivo anche del decreto legislativo correttivo (d.lgs. 195/2011), senza che il Governo sia riuscito a dare (e, forse, abbia voluto dare) le risposte chiarificatrici in cui buona parte della dottrina confidava.

Il volume cerca di trattare in maniera esaustiva l'argomento dei simboli e dei contrassegni dei partiti politici, senza mai disgiungere norme, riflessioni teoriche e applicazioni pratiche: aggiornato il più possibile, non pretende di contenere tutte le informazioni necessarie, ma certamente consente una buona analisi di questo particolare campo della materia elettorale.

Legato al libro, c'è anche lo spazio web <http://isimbolidelladiscordia.blogspot.it>, in cui si trovano vari spunti di attualità sul mondo degli emblemi politici: dal sito si può scaricare anche un allegato grafico che contiene oltre 600 emblemi (classificati per soggetto) che sono stati citati o descritti nel libro, oppure possono aiutare a inquadrare i temi trattati nel volume.

\* Dottorando in Teoria dello Stato e Istituzioni politiche comparate presso la facoltà di Scienze politiche dell'Università di Roma «La Sapienza» (sistemi.elettorali@gmail.com)