

10 OTTOBRE 2018

Contrassegni politico-elettorali, simboli fascisti e XII disposizione transitoria e finale della Costituzione.

Note a margine di un recente caso di esclusione *ex post* dalle elezioni della lista «Fasci Italiani del Lavoro»

di Maria Grazia Nacci

Ricercatore di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Bari “Aldo Moro”

Contrassegni politico-elettorali, simboli fascisti e XII disposizione transitoria e finale della Costituzione*

Note a margine di un recente caso di esclusione *ex post* dalle elezioni della lista «Fasci Italiani del Lavoro»

di Maria Grazia Nacci

Ricercatore di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Bari “Aldo Moro”

Sommario: 1. Rilievi preliminari. Il caso della lista «Fasci Italiani del Lavoro»; 2. Genesi ed interpretazione del primo comma della XII disposizione transitoria e finale della Costituzione; 3. Simboli e contrassegni politico-elettorali: normativa applicabile tra interpretazioni giurisprudenziali e prassi. 3.1 Precisazioni terminologiche e norme primarie di riferimento; 3.2 Profili ricostruttivi del divieto di utilizzo di termini o simboli fascisti all'interno di un contrassegno elettorale: il caso del Movimento *Fascismo e Libertà* ed il parere del Consiglio di Stato n.173/1994; 3.3 L'inserimento del divieto *de quo* nelle Istruzioni del Ministero dell'Interno per la presentazione delle candidature; 4. Qualche rilievo conclusivo

1. Rilievi preliminari. Il caso della lista «Fasci Italiani del Lavoro»

La riflessione proposta in queste brevi note trae origine dalla vicenda della lista «Fasci Italiani del Lavoro», prima ammessa alle consultazioni dell'11 giugno 2017 per l'elezione del Sindaco e del Consiglio comunale del piccolo comune del mantovano di Sermide e Felonica e successivamente esclusa a seguito dell'intervento di Tar e Consiglio di Stato.

Ed invero, sebbene tale lista avesse già partecipato, quasi del tutto indisturbata, a ben tre tornate precedenti (nel 2002, 2007 e 2012)¹, la sua ammissione alle elezioni del 2017, ma, probabilmente, soprattutto il conseguimento, per la prima volta, in tale occasione, di un seggio², ha scatenato numerose aspre polemiche, incentrate fondamentalmente sul contrassegno utilizzato per identificare il movimento. Questa la descrizione dell'emblema depositato: «Cerchio a sfondo bianco con all'interno ruota dentata di colore rame sovrapposta da un fascio repubblicano rosso, nella parte inferiore e centrale della circonferenza interna vi è posto il tricolore italiano e la scritta che va da sinistra a destra “FASCI ITALIANI DEL LAVORO”».

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Occorre precisare che tali precedenti tornate elettorali hanno riguardato il solo Comune di Sermide, all'epoca non ancora aggregato a quello di Felonica, atteso che la fusione per incorporazione dei due Comuni è avvenuta il 1° marzo 2017.

² Tale lista, infatti, all'esito delle operazioni elettorali, aveva conseguito 334 voti, con la conseguente elezione in Consiglio della candidata Sindaco Fiamma Negrini.



Il richiamo a termini ed immagini evocativi del partito fascista ha, così, fatto invocare il possibile contrasto con la XII disposizione transitoria e finale della Costituzione, che, come è noto, al primo comma, vieta “*la riorganizzazione, sotto qualsiasi forma, del disciolto partito fascista*”, nonché con le norme legislative di attuazione, con particolare riferimento alla c.d. Legge Scelba (legge 20 giugno 1952, n.645).

L’accesso dibattuto che si è aperto, alimentato dall’attenzione prestata dai *media* nazionali alla vicenda³, ha portato a numerose interrogazioni parlamentari, vedendo impegnate in prima linea anche alte cariche dello Stato⁴, ed ha condotto, da un lato, alla revoca, da parte del Prefetto, dei membri della settima sottocommissione elettorale circondariale di Mantova che aveva ammesso la lista in discorso, dall’altro, all’avvio di indagini da parte della Procura di Mantova, concluse, a febbraio 2018, con il rinvio a giudizio dei fondatori del movimento con l’accusa di ricostituzione del disciolto partito fascista.

In attesa di conoscere le decisioni dei giudici penali in ordine alla presunta configurazione del reato *de quo*, in questa sede si intende approfondire la questione relativa alla partecipazione della lista «Fasci Italiani del Lavoro» dalle elezioni comunali di Sermide e Felonica del 2017, prima consentita dalla commissione elettorale, poi negata dai giudici amministrativi che, sia in prime⁵ che in seconde cure⁶, hanno deciso per l’esclusione *ex post* della lista medesima.

Entrambi i giudici, di primo e secondo grado - pur in assenza, come si vedrà, di una norma primaria *ad hoc* che vieti l’uso di simboli fascisti nei contrassegni elettorali - hanno ritenuto che il richiamo esplicito, fin dal nome prescelto e dal simbolo usato, all’ideologia fascista da parte della lista «Fasci italiani del Lavoro», imponesse, come consequenziale, l’inammissibilità della sua partecipazione ad una competizione elettorale, essendo stato il partito fascista “*bandito irrevocabilmente dalla Costituzione, con norma tanto più grave e severa, in quanto eccezionalmente derogatoria al principio supremo della pluralità, libertà e parità delle tendenze politiche*” (citazione tratta dal parere n. 173/94 reso da Consiglio di Stato, sez. I, 23 febbraio 1994, di cui si dirà oltre)⁷.

³ Si veda l’inchiesta del quotidiano *Repubblica* dell’11 giugno 2017.

⁴ Il riferimento è alla lettera con cui il Presidente della Camera Boldrini ha scritto all’allora ministro dell’Interno Minniti: “*L’ammissione alle elezioni di una lista che si richiama dichiaratamente a nomi e immagini del partito fascista desta forti perplessità sul piano giuridico in quanto - come rilevato, tra gli altri, dall’Anpi - sembra contrastare con le norme costituzionali e legislative che vietano la riorganizzazione, sotto qualsiasi forma, del partito fascista*”.

⁵ Cfr. la sentenza n.105 del 24 gennaio 2018 resa dal Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sezione staccata di Brescia.

⁶ Cfr. la sentenza del Consiglio di Stato, sez. III, 17 maggio 2018 – 29 maggio 2018, n. 3208.

⁷ In termini analoghi, più di recente, Cons. St., sez. V, 6 marzo 2013, nn. 1354, 1355, secondo cui la disciplina che regola il procedimento elettorale e che fissa i poteri delle commissioni elettorali, inscrivendosi in un quadro costituzionale che postula l’impossibilità giuridica assoluta ed incondizionata che un movimento o una associazione formatasi in violazione della XII disp. trans. e fin. partecipi alla vita politica, deve essere letta e integrata alla luce della disciplina costituzionale che, dettando un requisito originario per la partecipazione alla vita politica, fonda il potere *implicito* della Commissione di ricusare le liste che si pongano in contrasto con detto precetto.

Si legge nella sentenza del Consiglio di Stato, n.3208/2018: *“l'utilizzo della parola 'Fasci' nel nome della lista, l'immagine del fascio repubblicano nel simbolo e il richiamo ad evidenti contenuti dell'ideologia fascista nello Statuto del movimento, a cominciare dalla c.d. democrazia corporativa per finire con il «progetto di Rivoluzione Sociale e riforma dello Stato avviato dal fascismo» di cui pure si legge nello Statuto, sono tutti elementi che impongono l'incondizionata, legittima, e incontestabile esclusione dalla competizione elettorale del movimento, che in modo evidente, inequivocabile, si è richiamato e ispirato a principi del disciolto partito fascista, incorrendo nel divieto di riorganizzare, sotto qualsiasi forma, tale partito, di cui alla XII disposizione transitoria e finale della Costituzione e di cui all'art. 1 della l. n. 654 del 1952”*.

I giudici di Palazzo Spada hanno ritenuto, pertanto, irrilevante l'argomento speso dalla difesa della lista in giudizio, secondo cui il movimento non si proponeva esplicitamente il sovvertimento dell'ordine democratico, la soppressione delle libertà costituzionali, l'utilizzo della violenza come metodo di lotta politica, il dileggio dei valori fondanti della Costituzione e della Resistenza (secondo quanto previsto dall'art.1 della citata legge Scelba che ha dato attuazione alla disposizione costituzionale *de qua*), poiché, *“un movimento politico che si ispiri ai principi del disciolto partito fascista deve essere incondizionatamente bandito dalla competizione elettorale, secondo quanto impone la XII disposizione transitoria e finale della Costituzione, il cui precetto, sul piano letterale e teleologico, non può essere applicato solo alla repressione di condotte finalizzate alla ricostituzione di una associazione vietata, (..), ma deve essere esteso ad ogni atto o fatto che possa favorire la riorganizzazione del partito fascista, per sua essenza stessa antidemocratico, e quindi anche al riferimento inequivoco ai suoi principi fondanti, ai sensi dell'art. 1 della l. n. 645 del 1952”*⁸

Di qui, dunque, secondo il Consiglio di Stato, la correttezza della sentenza resa dal giudice di primo grado, *“che ha doverosamente escluso la lista dalla competizione elettorale per il suo espresso e continuo riallacciarsi all'ideologia e al programma del disciolto partito fascista (dalla sua fondazione sino alla “svolta” repubblicana del 1943)”*, restando per il resto del tutto ininfluenza l'ulteriore argomento speso dalla difesa del movimento, cioè che esso nel proprio programma perseguisse l'obiettivo di risolvere problemi di interesse locale per un maggior benessere della collettività amministrata⁹.

Ebbene, tali pronunce, rese, è bene ribadirlo, in assenza di norme primarie che vietino simboli fascisti nei contrassegni elettorali, ricostruendo il divieto *de quo* partendo dalla XII disp. trans. e finale della Costituzione, offre l'occasione per riflettere sul significato della norma costituzionale che vieta la

⁸ Cfr. Consiglio di Stato, sez. V, 6 marzo 2013, n. 1355.

⁹ Sotto altro profilo, il Consiglio di Stato, nella sentenza n.3208/2018, in esame, si è discostato dalle statuizioni del Tar Lombardia, sez. Brescia: *“Non si può condividere, tuttavia, l'assunto della sentenza impugnata, secondo la quale i voti conseguiti dalla lista, ben 334 (pari ad oltre il 10% dei voti validi espressi), non avrebbero sortito effetto alcuno sulla intera competizione elettorale. Tenuto conto del numero complessivo dei votanti, infatti, lo scarto differenziale è da considerarsi largamente superato e i suffragi raccolti dalla lista indebitamente ammessa risultano suscettibili di alterare in maniera significativa il risultato complessivo della consultazione”*. Il Consiglio di Stato, pertanto, ha annullato *in toto* le operazioni per l'elezione del Sindaco e del Consiglio comunale di Sermide e Felonica (MN), svoltesi l'11 giugno 2017, e la relativa proclamazione degli eletti.

riorganizzazione del disciolto partito fascista, a margine della perdurante e stigmatizzabile laconicità del quadro normativo di riferimento di una materia estremamente delicata, come quella dei contrassegni politico-elettorali.

2. Genesi ed interpretazione del primo comma della XII disposizione transitoria e finale della Costituzione

Sotto un primo profilo, occorre riflettere innanzitutto sulla tesi secondo cui, pur in assenza del divieto di simboli anche indirettamente evocativi del partito fascista nella normativa primaria di riferimento sui contrassegni elettorali, tale divieto sia senz'altro ricostruibile, ed in quali termini, partendo dalla XII disposizione transitoria e finale¹⁰.

A tal fine, non si può prescindere dal considerare la genesi di tale disposizione costituzionale e l'interpretazione prevalente che ne è stata fornita nel tempo.

È noto che la XII disposizione transitoria e finale della Costituzione nel vietare “*la riorganizzazione, sotto qualsiasi forma, del disciolto partito fascista*”, si pone come norma eccezionale rispetto alle disposizioni costituzionali di cui agli artt. 18 e 49 Cost., aventi ad oggetto la libertà associativa e, in particolare, la libertà di associarsi in partiti politici per concorrere alla formazione della politica nazionale.

Ed invero, il riferimento ad un movimento politico storicamente determinato, di cui viene vietata la riorganizzazione *sotto qualsiasi forma*, indipendentemente dalla circostanza che esso agisca o meno con *metodo democratico*, sottolinea il carattere derogatorio della disposizione *de qua* rispetto ai principi di carattere generale di cui all'art.49 Cost., che si limita a prescrivere il rispetto del *metodo democratico* restando, per il resto, del tutto irrilevante il fine ultimo del partito¹¹.

In altri termini, l'art. 49 Cost. è la regola, la XII disp. trans. e fin., è l'eccezione, entrambe aventi origine “*nelle caratteristiche dell'accordo politico sul quale è nata la Costituzione del 1947, nell'esigenza di arretrare i limiti generali*”

¹⁰ Come opportunamente osservato, la portata giuridica del primo comma della XII disp. trans. e fin. è quella di una norma *finale*, ma non *transitoria*, non essendo la sua efficacia limitata nel tempo, né in virtù della previsione di un termine, né attraverso la configurazione, esplicita o implicita, di una sorta di condizione risolutiva (così PIZZORUSSO A., *Disp. XII*, in BRANCA G., PIZZORUSSO A. (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1992, 198; si veda anche BARILE P., DE SIERVO U., *Sanzioni contro il fascismo ed il neo-fascismo*, in *NNDI App.*, XVI, Torino, 1969, 562), a differenza del secondo comma della medesima disposizione che, nel porre una limitazione temporanea ai diritti politici per i capi responsabili del regime fascista, si configura propriamente come *transitoria*, come norma che ha già esaurito i propri effetti; cfr. D'ELIA G., *Disp. XII*, in BIFULCO R., CELOTTO A., OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Volume III, Torino, 2006, 2787.

¹¹ È noto che il divieto di ricostituzione del partito fascista è stato giudicato conforme alle prescrizioni della CEDU dalla Commissione (cfr. Commissione decisione del 1976, X c. Italia, citata in RIDOLA P., *Art.11. Libertà di riunione e di associazione*, in BARTOLE S., CONFORTI B., RAIMONDI G. (a cura di), *Commentario alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Padova, 2001, 361), che in una decisione risalente ha ritenuto trattarsi di misura necessaria in una società democratica ad assicurare la sicurezza pubblica e la protezione dei diritti e delle libertà altrui.

*alla libertà dei partiti al di qua del limite ideologico, e ad un tempo recuperare quest'ultimo nei confronti di un'esperienza storica verso la quale si intendeva precludere al nuovo ordinamento costituzionale una posizione di neutralità*¹².

Ecco perché, la norma in esame, secondo una autorevole dottrina, si configurerebbe, in realtà, non già come *transitoria*, bensì, *“espressione di una importante scelta della nostra Costituzione, a conferma e a tutela di alcuni essenziali valori costituzionali”*¹³.

È stato, per altro verso, evidenziato come la collocazione del divieto di ricostituzione del partito fascista, non già nell'art.18 o 49 della Costituzione, che disciplinano in via generale, la libertà di associazione ed i partiti politici, bensì fuori dal corpo vivo della Costituzione, sia tutt'altro che casuale o priva di significato: *“la XII disposizione sta dove sta perché si è voluto con la sua collocazione implicitamente sottolineare che il fascismo è il passato, e il passato non ritorna”*¹⁴.

Ed invero, nella lettura del divieto di ricostituzione del partito fascista sembrano prevalere le ricostruzioni retrospettive, come quella su citata, che tendono, cioè, a ritenere il divieto rivolto al passato, allo specifico fenomeno del fascismo nel Ventennio¹⁵ - sicché è vietata non la ricostituzione di un *qualunque* partito fascista, ma del *disciolto* partito fascista, è vietato richiamarsi interamente a quell'esperienza, riproponendo le forme ed i metodi di allora¹⁶. Tanto che si è anche sostenuto, che *“in qualche modo, la riorganizzazione di un partito fascista che non vanti continuità con il disciolto Partito Nazionale Fascista sembrerebbe costituzionalmente accettabile”*¹⁷.

Non mancano, invero, le tesi che, anziché collegare il divieto ad un movimento politico del passato, storicamente determinato, lo proiettano, invece, al futuro, connettendolo ad una condizione di permanente rischio di involuzione del sistema costituzionale democratico derivante dalla presenza ed attività di forze politiche neo-fasciste¹⁸.

¹² RIDOLA P., *Partiti politici*, in *Enc. dir.*, vol. XXXII, Milano, 1982, 113.

¹³ Così DE SIERVO U., *La libertà di associazione*, cit., 208; ID., *Associazione (libertà di)*, cit. 494-495.

¹⁴ Così LUCIANI M., *Antifascismo e nascita della Costituzione*, in *Pol. dir.*, 1991, 186 ss.

¹⁵ Cfr. BELLOMIA S., *Manifestazioni fasciste e XII disp. transitoria della Cost.*, in *Giur. cost.*, 1973, 1670 ss.; LUCIANI M., *Antifascismo e nascita della Costituzione*, cit. 191, il quale ricorda le parole di Ruini, in un suo commento alla XII disposizione transitoria, secondo il quale *“il nesso, per così dire, storico è indispensabile, se no non si capirebbe perché la norma sia stata posta tra le finali e transitorie”* (RUINI M., *La riorganizzazione del partito fascista*, in *Foro pad.*, 1951, IV, 275.

¹⁶ Si vedano i lavori preparatori della Costituzione, in particolare, il confronto fra Dossetti, La Pira e Togliatti sulla formulazione del divieto *de quo*, approvato nel testo finale nella seduta del 5 dicembre 1947, in A.C., V, 4419; cfr. D'ELIA G., *Disp. XII*, cit., 2786 ss.

¹⁷ Così PASQUINO G., *Art. 49*, in BRANCA G., PIZZORUSSO A. (a cura di), *Commentario della Costituzione*, cit.

¹⁸ In questi termini, cfr. PEZZINI B., *Attualità della Resistenza: la matrice antifascista della Costituzione repubblicana*, in PEZZINI B., ROSSI S., *I giuristi e la Resistenza: Una biografia intellettuale del Paese*, Milano, 2016, 226 ss.; P. GROSSI, *La Costituzione italiana quale espressione di un tempo giuridico post-moderno*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2013, 607 ss.; PIZZORUSSO A., *Disp. XII*, cit., 198; DE SIERVO U., *Attuazione della Costituzione e legislazione antifascista*, in *Giur. cost.*, 1975, 3276 ss.

Tali tesi, tuttavia, oltre a non apparire rispettose del significato che di quel primo comma della XII disp. trans e fin. emerge dall'esame dei lavori dell'Assemblea costituente, rendono più difficile superare le perplessità legate alla perdurante conservazione di un privilegio in favore di movimenti politici che, pur non ispirati formalmente alla dottrina fascista, professano, cionondimeno, ideologie antidemocratiche¹⁹, avendo come comune denominatore l'uso della violenza.

Ed invero, sebbene sia stato autorevolmente sostenuto che nel divieto di riorganizzazione del partito fascista dovrebbe intravedersi “*l'implicito divieto di esistenza di ogni partito che, come quello, persegua l'instaurazione di dittature o l'abbandono degli oggi vigenti principi democratici*”²⁰, sicché sarebbe lecito concludere che la XII disp. trans. e fin. riguardi non solo il partito fascista, ma “*ogni partito tendenzialmente o confessatamente totalitario*”²¹, restando del tutto irrilevante “*la tinta di cui essa si ammanti*”²², purtuttavia, la tesi prevalente in dottrina è sempre stata per una lettura restrittiva della norma, conforme ai lavori preparatori ed all'intento dei Costituenti di fare proprio dell'antifascismo uno dei caratteri distintivi della Costituzione italiana²³.

Ma ancorare l'interpretazione della XII disposizione transitoria e finale all'intento dei Costituenti dovrebbe implicare, probabilmente, anche il tener conto del lungo dibattito che condusse, alla fine, all'inserimento di quell'aggettivo “disciolto”, proprio per collegare inequivocabilmente il divieto al Partito fascista come storicamente esistito.

L'opzione per interpretazioni di tipo restrittivo appare, d'altro canto, preferibile anche in considerazione del fatto che, come su ricordato, il primo comma della XII disposizione finale rappresenta un'eccezione alla regola della libera associazione dei cittadini in partiti e, pertanto, come ogni norma eccezionale, non può mai essere oggetto di interpretazioni estensive, soprattutto se come in questo caso, si traduce in una limitazione della libertà degli individui²⁴.

¹⁹ Cfr. D'ELIA G., *Disp. XII*, cit., 2789.

²⁰ ESPOSITO C., *La Costituzione italiana*, Padova, 1954, 238.

²¹ ESPOSITO C., *La Costituzione italiana*, cit., 238.

²² BELLOMIA S., *Manifestazioni fasciste e XII disp. transitoria della Cost.*, cit., 1672.

²³ LUCIANI M., *Antifascismo e nascita della Costituzione*, cit., 186-187, sottolinea come il rifiuto dell'esperienza fascista sia stato il *minimum* comune a tutti i soggetti chiamati al compito costituente (nelle parole di De Gasperi “*l'antifascismo è una pregiudiziale ricostruttiva*”), nonché la spinta più forte all'intesa fra le forze politiche durante i lavori preparatori della nuova Costituzione (cfr. anche CHELI E., *Il problema storico della Costituente*, in *Costituzione e sviluppo delle istituzioni in Italia*, Bologna, 1978, 21 ss.), pur dando atto che “*una volta apertasi la fase costituente, che trova proprio nell'identificazione in positivo degli altri valori comuni alle varie forze politiche la propria funzione essenziale, è del resto fatale che il rilievo della pregiudiziale antifascista e l'importanza del fascismo come problema siano destinati ad appannarsi?*”, non potendo più rappresentare il tema dell'unità antifascista il solo ed unico protagonista della Costituzione. Cfr. anche BELLOMIA S., *Manifestazioni fasciste e XII disp. transitoria della Cost.*, cit., 1671.

²⁴ Così anche MAESTRI G., *Fasci italiani del lavoro: illegittimi per il Tar ma occorre rifletterci sopra*, in www.isimbolidelladiscordia.it, 1° febbraio 2018.

Tale opzione interpretativa, peraltro, sembra poter trovare conferma, altresì, nella legislazione ordinaria attuativa di tale disposizione costituzionale²⁵, come interpretata dal giudice costituzionale.

In particolare, la Legge 20 giugno 1952, n. 645, recante *Norme di attuazione della XII disp. trans. e finale*²⁶, all'art.1 individua gli estremi del reato di riorganizzazione del disciolto partito fascista, nell'esistenza di una associazione un movimento o comunque un gruppo di persone non inferiore a cinque che persegue *“finalità antidemocratiche proprie del partito fascista”, “esaltando, minacciando o usando la violenza quale metodo di lotta politica o propugnando la soppressione delle libertà garantite dalla Costituzione o denigrando la democrazia, le sue istituzioni e i valori della Resistenza, o svolgendo propaganda razzista”,* ovvero che rivolga *“la sua attività alla esaltazione di esponenti, principi, fatti e metodi propri del predetto partito”,* ovvero che compia *“manifestazioni esteriori di carattere fascista”*.

Va evidenziata l'esistenza di due sostanziali diversi filoni interpretativi delle disposizioni della suddetta legge Scelba²⁷. Secondo la prima impostazione, le condotte tipicamente sintomatiche della riorganizzazione del disciolto partito fascista, come descritte nell'art. 1 della legge in oggetto, sarebbero poste in via alternativa dal Legislatore, sicché, da un lato, ai fini della consumazione del reato non occorre che l'associazione, movimento o gruppo di persone si caratterizzi per il compimento di tutti i comportamenti stigmatizzati dal precetto normativo, dall'altro, il perseguimento di finalità antidemocratiche del disciolto partito si configura come una delle modalità attraverso le quali il reato può venire a realizzarsi²⁸.

²⁵ È appena il caso di ricordare che quello relativo alle associazioni neofasciste, di cui alla XII disposizione transitoria e finale della Costituzione, è stato proprio il primo intervento attuativo dei divieti costituzionali inerenti la libertà di associazione, realizzato addirittura, prima ancora della formale entrata in vigore della Carta costituzionale, con la legge 3 dicembre 1947 n.1546 (adottata dalla stessa Assemblea costituente), poco dopo sostituita dalla Legge Scelba. Invero, già prima della espressa previsione di tale divieto a mezzo di una norma costituzionale, all'indomani della caduta del regime autoritario, il Legislatore aveva adottato una serie di misure frammentate volte ad impedire il risorgere del fenomeno fascista (R.d.l. 29.07.1943 n°668 - soppressione del Tribunale speciale per la difesa dello Stato; R.d.l. 2.08.1943 n°704 - soppressione del partito nazionale fascista; R.d.l. 2.08.1943 n.705 - soppressione della Camera dei fasci e delle corporazioni; R.d.l. 09.08.1943 n.721- soppressione del regime corporativo), cui seguì, quale primo intervento organico sulla materia, il D.L.Lgt. 27.07.1944 n.159, contenente la previsione di sanzioni penali ed amministrative e misure di devoluzione allo Stato del patrimonio delle disciolte organizzazioni fasciste.

²⁶ La c.d. “legge Scelba”, modificata ed integrata in vari punti dalla legge 22 maggio 1975, n. 152; legge 24 novembre 1981, n. 689; d.l. 26 aprile 1993, n. 122, convertito in legge 25 giugno 1993, n. 205. Sulle leggi del 1947 e del 1952, cfr. ONDEI E., *La disciplina giuridica del diritto di associazione*, in *Giust. pen.*, 1956, I, 273 ss.

²⁷ Sul punto cfr. diffusamente BIONDI G., *E' ancora attuale la norma che punisce le associazioni finalizzate alla riorganizzazione del disciolto partito fascista?*, nota a Tribunale Castrovillari, 06 aprile 2005, in *Giur. merito*, 2006, 11, 2483 ss.

²⁸ La prevalente dottrina (cfr. fra gli altri PETTA P., *Le associazioni anticostituzionali*, cit., 723; VINCIGUERRA S., *Fascismo (sanzioni)*, in *Enc. dir.*, XVI, Milano, 1967, 902 ss.) trova argomenti in tale direzione nel dato letterale della norma interpretata che *“descrive le varie modalità utilizzando i verbi all'indicativo e distinguendole con la disgiuntiva ‘o’ (‘ovvero’), mentre per precisare le forme attraverso le quali può attuarsi la condotta tesa al perseguimento di finalità antidemocratiche proprie del*

La seconda opinione, si fonda sull'idea che l'art. 1 L. n. 645 del 1952 non presenterebbe più ipotesi alternative di condotta distintamente perseguibili, ma una sola ipotesi - il perseguimento di finalità antidemocratiche proprie del partito fascista - che può realizzarsi secondo le diverse modalità esecutive ivi indicate²⁹.

Ad ogni modo, con la sintesi imposta da questa sede e seguendo anche l'insegnamento del Giudice delle Leggi (cfr. sentenze nn.1/1957, 74/1958, 15/1973³⁰), la *ratio legis* è, evidentemente, quella di evitare il ritorno ad un regime, quale quello fascista, in contrasto con i principi e con l'assetto dello Stato, per cui, ai fini dell'applicazione di tale normativa, non si può prescindere dalla verifica della sussistenza di due elementi fondamentali, l'idoneità e l'efficacia dei mezzi posti in essere dal movimento *incriminato* rispetto al pericolo della ricostituzione del partito fascista³¹.

Il Giudice delle Leggi aveva, quindi, chiarito che le prescrizioni legislative attuative della XII disp. trans. e fin. potrebbero sollevare seri dubbi di incostituzionalità ove si pretendesse di applicare le sanzioni ivi previste anche in danno di manifestazioni che non siano obiettivamente riconducibili alle finalità antidemocratiche del partito fascista, che non si risolvano quanto meno, in "*istigazione indiretta*" e che non determinino il "*pericolo*" della ricostituzione del partito fascista³².

disciolto partito fascista utilizza i verbi al gerundio", ma anche nella *ratio* della norma, "*che è ricorso all'elemento finalistico soltanto laddove i comportamenti punibili potevano non essere esclusivi del partito fascista*".

²⁹Cfr. in tal senso si cita Trib. Padova, 16.7.1976, in Giur.it., 1978, II, 35 ss. Affine a tale ultima posizione, la citata pronuncia del Tribunale di Castrovillari del 6 aprile 2005, in cui il giudice ha ritenuto necessario per potere concretamente ravvisare gli elementi tipicamente qualificanti la struttura dell'ipotesi delittuosa in esame "*il riscontro della realizzazione di una delle modalità comportamentali descritte, in via alternativa, dall'art. 1 l. n. 645 del 1952, dalla quale derivi la effettiva possibilità di perseguimento di 'finalità antidemocratiche proprie del partito fascista'*". Sicché, pur affermando che alcuni degli imputati avevano "*patrocinato ed ampiamente condiviso alcuni dei principi già propri dell'organizzazione partitica fascista*" e pur non dubitando che "*alcune delle condotte oggetto di accertamento*" avessero "*costituito un forte richiamo ai simboli e moti propri del regime fascista*", ha ritenuto che tali atti ed eventi (sebbene presentassero una forte valenza indiziaria nel senso postulato dalle norme incriminatrici in contestazione) non assumessero un significato univocamente dimostrativo della loro preordinazione alla costituzione di "*un'organizzazione partitica volta a riaffermare, nel panorama politico-istituzionale odierno, il disciolto partito fascista, patrocinando metodiche comportamentali volte all'instaurazione di pratiche antidemocratiche, limitative del confronto dialettico, propugnando, quale regola di condotta, l'impiego gratuito della violenza, ponendosi quale proprio scopo la soppressione di diritti fondamentali di libertà costituzionalmente protetti*"; cfr. BIONDI G., *E' ancora attuale la norma che punisce le associazioni finalizzate alla riorganizzazione del disciolto partito fascista?*, cit.

³⁰ Il Giudice delle Leggi ha chiarito che l'inciso "*in qualsiasi forma*" esprime "*la preoccupazione del Costituente di non irrigidire il precetto entro limiti formali e di mirare al di là degli atti di riorganizzazione strettamente intesi*", posto che "*riconosciuta, in quel particolare momento storico, la necessità di impedire, nell'interesse del regime democratico che si andava ricostituendo, che si riorganizzasse in qualsiasi forma il partito fascista, era evidente che la tutela di una siffatta esigenza non potesse limitarsi a considerare soltanto gli atti finali e conclusivi della riorganizzazione, del tutto avulsi da ogni loro antecedente causale, ma dovesse 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*"; così, Corte cost., sentenza n.74/1958.

³¹ Cfr. sentenza Corte cost. n. 74/1958, che richiama, negli stessi termini, anche la decisione della Corte di Cassazione, sez. III, 16 gennaio 1958.

³² Così PACE A., *Problematica delle libertà costituzionali*, cit., 372, richiamando le sentenze Corte cost. n.1/1957 e n.74/1958.

La conseguenza di tale opzione ermeneutica è che la XII disposizione finale della Costituzione e la relativa normativa attuativa³³, non dovrebbero poter trovare applicazione nei confronti di movimenti che, pur ispirandosi all'ideologia fascista³⁴, non ne ripropongano interamente i temi, né i caratteri dell'azione del partito manifestatosi nella realtà storica italiana dopo il 1919, soprattutto l'antidemocraticità, l'esaltazione della violenza, la negazione delle libertà, il razzismo, ecc.³⁵, sì da far temere un pericolo di riorganizzazione di *quel* partito fascista, proprio perché, come hanno sostenuto gli stessi giudici amministrativi anche nelle sentenze qui in esame, la disposizione in questione è "*tanto più grave e severa, in quanto eccezionalmente derogatoria al principio supremo della pluralità, libertà e parità delle tendenze politiche*"³⁶.

Ebbene, è vero che attualmente l'accertamento dell'idoneità del movimento *Fasci italiani del lavoro* alla ricostituzione del disciolto partito fascista è ancora *sub iudice*, ma, alla luce degli orientamenti espressi dai giudici penali in materia³⁷ - in un quadro di tutto sommato limitata applicazione giurisprudenziale

³³ Per quanto riguarda il regime sanzionatorio, accanto alle sanzioni penali previste per i trasgressori - persone fisiche - del divieto sancito in Costituzione, consistenti essenzialmente nella reclusione e nella multa, comminate in misura diversa a seconda del ruolo svolto rispetto a tali fenomeni associativi, il legislatore, ha introdotto in relazione all'associazione/movimento/gruppo, le ulteriori misure dello scioglimento e della confisca dei beni associativi. Sui profili problematici sollevati da tali sanzioni, cfr. VINCIGUERRA S., *Fascismo (sanzioni)*, cit., 902 ss.; MANNA A., *Fascismo (sanzioni contro)*, in *Dig. disc. pen.*, V, Torino, 1991, 142 ss. Il potere di disporre tali misure a carico dell'organismo associativo viene attribuito al Ministro per l'Interno, previo parere del Consiglio dei Ministri, allorché con sentenza emessa in sede penale risulti accertata la riorganizzazione del disciolto partito fascista; non è prescritto il passaggio in giudicato della sentenza, cfr. sul tema BARILE P., *Associazione (diritto di)*, in *Enc. dir.*, III, Milano, 1958, 848. La norma, inoltre, consente al Governo, in casi straordinari di necessità e di urgenza, di adottare il provvedimento di scioglimento e di confisca dei beni mediante decreto-legge (art.3), in assenza del previo accertamento in sede giurisdizionale della effettiva consumazione del reato *de quo*; è prevista, altresì, la misura del sequestro di giornali, pubblicazioni o stampati, disposto dall'autorità giudiziaria, ovvero in caso di assoluta urgenza dagli ufficiali di polizia giudiziaria (art.8), nell'ipotesi di delitto di apologia del fascismo (art.4) commesso a mezzo stampa.

³⁴ Sulle difficoltà di individuare esattamente i caratteri della ideologia fascista e addirittura della possibilità stessa di parlare, da un punto di vista teorico, di una vera e propria ideologia riferendosi al fascismo, cfr. *ex multis* DE FELICE R., *Interpretazioni del fascismo*, Bari, 1971, 29 ss.; PERTICONE G., *Fascismo (politica e sociologia)*, in *Enc. Dir.*, XVI, 874 ss.

³⁵ Secondo BELLOMIA S., *Manifestazioni fasciste e XII disp. transitoria della Cost.*, cit., 1671, solo "un tale bagaglio teorico e ideologico in una visione organizzativa di carattere pratico" può consentire di parlare di "associazione fascista".

³⁶ Cfr. BELLOMIA S., *Manifestazioni fasciste e XII disp. transitoria della Cost.*, cit., 1671, per il quale "organizzazione fascista non può essere altro che, in vista del perseguimento di finalità antidemocratiche, si richiama ai principi propri del trascorso ventennio, con l'esaltazione, ad es., dei miti della superiorità della razza ariana, della necessità della dittatura di un capo carismatico, della inevitabilità della guerra come «igiene dei popoli», della opportunità dell'abbattimento della democrazia ecc., ed operi di fatto per tentare di realizzare quei miti?".

³⁷ Si è parlato (cfr. PEZZINI B., *Attualità della Resistenza: la matrice antifascista della Costituzione repubblicana*, in PEZZINI B., ROSSI S., *I giuristi e la Resistenza: Una biografia intellettuale del Paese*, Milano, 2016, 232 ss.) di lettura *riduttivistica*³⁷ della normativa attuativa della XII disp. trans. e finale da parte della giurisprudenza come dimostra il fatto che si sia proceduto allo scioglimento solo in casi eccezionali (nei confronti di Ordine Nuovo nel 1973, con il decreto Min. dell'Interno, 22 novembre 1973 e nei confronti di Avanguardia nazionale nel 1976, con il decreto Min. dell'Interno, 8 giugno 1976

registrata ad oggi della legislazione ordinaria attuativa di tale norma costituzionale³⁸, anche in ragione della rilevante politicità dell'attività ivi richiesta alla magistratura³⁹ e delle conseguenti oggettive difficoltà di procedere nei confronti di movimenti esplicitamente neofascisti⁴⁰ che operano da tempo sul territorio nazionale in un clima di sostanziale tolleranza da parte del sistema politico⁴¹ - appare, in realtà, assai prevedibile una soluzione in senso negativo.

Tanto induce a ritenere, soprattutto, il contenuto stesso dello Statuto del movimento *de quo*, i cui riferimenti a tanta parte della ideologia fascista non sono affatto accompagnati dal richiamo a metodi antidemocratici, violenti, liberticidi, xenofobi, per cui sembra potersi escludere la continuità con il *disciolto* partito fascista.

Basti pensare, che per i *Fasci Italiani del Lavoro* la democrazia corporativa, la sottrazione del lavoratore alle leggi del mercato, rappresentano un obiettivo che, deve, però, convivere con “*la salvaguardia delle libertà di*

³⁸ Di “*natura, per così dire, emozionale della XII disp. trans.*”, in quanto “*tributaria delle passioni del momento*”, ha parlato BELLOMIA S., *Manifestazioni fasciste e XII disposizione transitoria della Costituzione*, cit., 1672 ss.

³⁹ Cfr. le riflessioni sul punto di DE SIERVO U., *Attuazione della Costituzione e legislazione antifascista*, in *Giur. cost.*, cit., 3287 ss.

⁴⁰ Si pensi ad ‘Alternativa Sociale’ fondato nel 2004 da Alessandra Mussolini formata dall'unione elettorale di Forza Nuova, Libertà d'Azione (poi Azione Sociale) ed il Fronte Sociale Nazionale; ‘Azione Sociale’ fondata da Alessandra Mussolini; il già citato ‘Fascismo e Libertà’ (MFL) fondato nel 1991 da Giorgio Pisanò, sciolto; ‘Forza Nuova’ (FN) fondata nel 1997 da Roberto Fiore; ‘MS Fiamma Tricolore’ fondata nel 1995 da Pino Rauti; ‘Nuovo Ordine Nazionale’ fondato da Giuseppe Martorana (noto come ‘NON’); ‘Fronte Sociale Nazionale’ (FSN) fondato nel 1997 da Adriano Tilgher; ‘Movimento Idea Sociale’ (MIS) fondato nel 2004 da Pino Rauti.

⁴¹ In alcune di ipotesi, pur in presenza di accertamento penale del reato, non si è dato luogo allo scioglimento del movimento neofascista (cfr. BARILE P., DE SIERVO U., *Sanzioni contro il fascismo ed il neo-fascismo*, in *NNDI App.*, VI, Torino, 1986, 974). Si è parlato, forse anche per questo, di “*anacronismo legislativo*” - (cfr. CERRI A., *Eterogenesi dei fini, anacronismo legislativo, limiti del giudicato costituzionale – Riflessioni a proposito della caduta del vincolo alberghiero*, in *Le Regioni*, 1981, 734 ss., secondo cui l’anacronismo legislativo si verificherebbe quando la funzione originaria della norma sia venuta meno senza che sia possibile individuarne una nuova non in contrasto con la Costituzione) - delle norme che puniscono il reato di manifestazioni fasciste. In particolare, il problema è stato sollevato da alcuni imputati del *reato de quo* in un giudizio innanzi alla Suprema Corte di Cassazione, secondo la quale, tuttavia, “*il decorso di ormai molti anni dall’entrata in vigore della Costituzione non rende scarsamente attuale il rischio di ricostituzione di organismi politico-ideologici aventi comune patrimonio ideale con il disciolto partito fascista o altre formazioni politiche analoghe*” (Cass. pen., sez. I, 25/03/2014, n. 37577, cit.). Nella ricostruzione offerta da tale ultima decisione, si rinvencono indici positivi della perdurante attualità delle disposizioni incriminatrici di cui alla legge n. 645/1952, non solo a livello nazionale (nel d.l. n. 122/1993, che reprime condotte istigatrici o realizzatrici di atti di discriminazione razziale), ma anche sovranazionale, nella Carta dei diritti fondamentali UE, i cui artt. 21 e 22 affermano con particolare forza il divieto di discriminazione e l’obbligo di rispettare le diversità. A questi, può senz’altro aggiungersi l’art. 1, comma 1, d.lgs. n. 179/2009 (c.d. decreto taglia-leggi) ed Allegato n. 1, che hanno individuato la legge Scelba tra le disposizioni legislative statali, pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, “*delle quali è indispensabile la permanenza in vigore*”. Per riflessioni su tale sentenza, cfr. Cfr. DIOTALLEVI L., *Sulla permanente “attualità” del reato di “manifestazioni fasciste” ex art. 5 “Legge Scelba”*, in *Giur. cost.*, n.6/2014, 4801 ss. L’A. parla “*di immutata funzione ‘aggregante’ dell’unità antifascista, assunta ad ‘architrave’ ideologico della Carta fondamentale, e formalmente scolpita nel divieto proclamato dalla XII disp. trans. fin.*



stampa, di associazione, di espressione e di religione” e con il “rifiuto di ogni forma di discriminazione razziale, rivendicando il rispetto di ogni etnia ciascuna con le proprie peculiarità culturali”⁴².

I giudici amministrativi, in sede di accertamento della legittimità della partecipazione della lista *de qua* a tale competizione elettorale hanno, invece, ritenuto di dover escludere la lista in discorso dalla competizione elettorale in quanto attraverso l'utilizzo della parola 'Fasci' nel nome, dell'immagine del fascio repubblicano nel simbolo ed il richiamo ad evidenti contenuti dell'ideologia fascista nello Statuto (la c.d. democrazia corporativa, il «progetto di Rivoluzione Sociale e riforma dello Stato avviato dal fascismo») avrebbe reso evidente di richiamarsi ed ispirarsi a principi del disciolto partito fascista, per ciò stesso *“incorrendo nel divieto di riorganizzare, sotto qualsiasi forma, tale partito, di cui alla XII disposizione transitoria e finale della Costituzione e di cui all'art. 1 della l. n. 654 del 1952”*.

In altri termini, il Tar Brescia ed il Consiglio di Stato hanno evidentemente aderito all'interpretazione estensiva della norma costituzionale di cui alla XII disp. trans e fin., ritenendola senz'altro violata in ragione del mero *ispirarsi* dei Fasci italiani del lavoro all'ideologia fascista, circostanza considerata di per sé sufficiente ad incorrere nel divieto di riorganizzare il disciolto partito, a prescindere dal fatto che dalla lettura dello Statuto e del programma non emergano i caratteri “negativi” di quella esperienza che i nostri Costituenti hanno inteso ripudiare e, quindi, non ci siano evidenze dell'idoneità di tale movimento a porre le premesse per un ritorno dell'odioso regime.

Ma, il punto, qui, non è nemmeno questo.

Premesso che la sede deputata all'accertamento della violazione della XII disp. trans e fin. è rappresentata dal giudizio penale, occorre innanzitutto chiedersi se in assenza o nelle more di un procedimento penale volto a verificare la configurazione del reato di ricostituzione del disciolto partito fascista in capo ad un gruppo, movimento, partito, che dir si voglia, ovvero, addirittura, all'esito di un accertamento negativo in tal senso, sia legittimo impedire a tali forme associative la partecipazione a competizioni elettorali in ragione dell'uso di simboli evocativi del fascismo all'interno di contrassegni elettorali, in una situazione in cui, peraltro, mancano norme primarie di riferimento che espressamente prevedano tale divieto e che lo disciplinino in maniera chiara, inequivoca e ragionevole.

⁴² Cfr. pag.3 dello Statuto, *sub* lettere F e G, disponibile su www.fasciitaliani.it.

3. Simboli e contrassegni politico-elettorali: normativa applicabile tra interpretazioni giurisprudenziali e prassi

3.1 Precisazioni terminologiche e norme primarie di riferimento

Sullo sfondo della vicenda in esame emerge, invero, la carenza di regolazione della materia dei contrassegni politico-elettorali che, d'altronde, si inserisce nel quadro della più generale astensione del legislatore dal disciplinare *status* giuridico, forma e funzionamento dei partiti, i quali, nella perdurante inattuazione dell'art.49 Cost., restano per il diritto italiano semplici associazioni non riconosciute, prive di personalità giuridica⁴³.

È noto, tuttavia, che le associazioni non riconosciute, grazie ad un filone giurisprudenziale affermatosi a partire dagli anni '70 del secolo scorso, hanno ottenuto il riconoscimento di alcuni diritti tipici delle persone giuridiche⁴⁴, con particolare riguardo ai diritti della personalità, primo fra tutti il *diritto al nome*⁴⁵.

Per quanto riguarda i partiti, la tutela del diritto al nome si estende anche al simbolo o contrassegno, che, al pari del nome o della sigla, vale ad individuare il soggetto politico.

Occorre innanzitutto precisare che i termini 'simbolo' e 'contrassegno' sebbene spesso utilizzati come fungibili, in realtà indicano aspetti diversi dell'emblema politico⁴⁶.

⁴³ Sul tema immenso si vedano, *ex plurimis*, FUSARO A., *Tendenze del diritto privato in prospettiva comparatistica*, Torino, 2015; ID., *L'associazione non riconosciuta: modelli normativi ed esperienze atipiche*, Padova, 1991; ELIA L., *Costituzione, partiti, istituzioni*, Bologna, 2009; BASILE M., *Associazione non riconosciuta (voce)*, in *Enc. giur.*, III, 1988; RESCIGNO P., *Sindacati e partiti nel diritto privato*, in *Persona e comunità*, Bologna, 1952; I partiti italiani hanno, così, mantenuto una natura ambigua: nonostante l'articolo 49 Cost. abbia affidato ai partiti un ruolo pubblico, cioè quello di determinare la politica nazionale, essi hanno mantenuto sempre natura di associazioni private. Lo *status* di soggetti di diritto privato non riconosciuti, ha garantito ai partiti una insindacabilità dei propri organismi e dei propri atti; al tempo stesso, diverse leggi dello Stato sono intervenute trattando i partiti come soggetti di diritto pubblico (si pensi, alle regolamentazioni delle campagne elettorali e dei finanziamenti pubblici) "dando luogo ad una complessa disciplina speciale, in parte stabilita per mezzo di atti normativi, in parte fondata su certe convenzioni costituzionali o consuetudini" (si veda PALADIN L., *Diritto costituzionale*, Padova, 1991, 270 e ss., che ricorda l'inserimento dei partiti fra i soggetti della consultazione nella fase preparatoria del procedimento di formazione del governo). Lo *status* di soggetti privati che svolgono funzioni pubbliche è stato ribadito anche dalla Corte Costituzionale (cfr. l'ordinanza n.79 del 2006, con commento di RIDOLA P., *La legittimazione dei partiti politici nel conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato: organamento dei soggetti del pluralismo o razionalizzazione dei principi costituzionali del processo politico?*, in *Giur. cost.*, 2006, nonché la successiva ordinanza n.120 del 2009).

⁴⁴ Cfr. sul punto, MAESTRI G., *Il contrassegno (politico-elettorale) tra diritto e mercato*, in *Nomos*, n.2/2012, 3, il quale rinvia alla seguente giurisprudenza: Pretura Vicenza, (ord.) 17 gennaio 1972, *Acil c. Federacil*, in *Giur. it.*, 1972, I, sez. 2, 534 ss.; Pretura Roma, (ord.) 17 aprile 1979, *Galluppi c. PSI*, in *Giust. civ.*, 1979, 1, 1323 ss.; Tribunale Roma, (ord.) 26 aprile 1991, n. 9043, *Partito comunista italiano c. Partito democratico della sinistra*, in *Corr. giur.*, 1991, 8, 842 ss.

⁴⁵ ANELLI F., *Sul diritto all'uso di segni distintivi di partiti politici*, in *Corr. giur.*, 1995, 8, 961 ss.; ID., *Il «nome» del partito politico*, in *Corr. giur.*, 1991, 8, 848; MARTUSCELLI V., *Sul diritto al nome dei partiti politici*, in *Arch. ric. giur.*, 1952, 1139.

⁴⁶ Si veda sul tema MAESTRI G., *Il contrassegno (politico-elettorale) tra diritto e mercato*, cit., 1 ss., con ampia bibliografia ivi citata.

Se, invero, la parola *simbolo* ne evoca il valore identitario⁴⁷, che consente all'iscritto o simpatizzante di riconoscersi in esso, il termine *contrassegno*, invece, rimanda al valore distintivo, che consente all'elettore di individuare univocamente sulla scheda elettorale, il soggetto politico per il quale intende esprimere il suo voto. Il *contrassegno* contiene il *simbolo*, unitamente agli altri elementi grafici, cromatici e quant'altro si scelga di inserire all'interno della circonferenza (di diametro prestabilito) che ciascun partito o movimento ha a disposizione sulla scheda elettorale e sui manifesti, per distinguersi dagli altri e per farsi riconoscere dagli elettori⁴⁸.

Ebbene, il legislatore, per quel poco che si occupa della materia, si riferisce, non già ai simboli, bensì ai contrassegni.

Le scarse norme dettate per i contrassegni elettorali sono, essenzialmente compendiate nell'art. 14 del Testo unico per l'elezione della Camera dei Deputati (d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361), valide per le elezioni politiche ed europee, simili alle regole in vigore per le elezioni amministrative (artt. 30 e seguenti del d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570, recante il Testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali) e regionali.

Ebbene, alla stregua di tali norme di riferimento, il Ministero dell'Interno, l'Ufficio elettorale centrale nazionale e le commissioni elettorali competenti, in sede di valutazione dell'ammissibilità dei contrassegni depositati, devono verificarne, tra l'altro, la *non identità e non confondibilità*⁴⁹ con altri emblemi (secondo quanto previsto sia dall'art. 14, t.u. n.361/1957, che dall'art.30 del t.u. n. 570/1960), nonché il rispetto del divieto di riprodurre immagini o soggetti di natura religiosa (previsto sia dall'art.14, ultimo comma, t.u. del 1957, che dall'art.33, lett. b, ultimo capoverso, t.u. del 1960), eccetera. Nulla si dice, invece, in ordine all'ammissibilità dell'utilizzo, all'interno di un emblema elettorale, di parole o raffigurazioni che possano in qualche modo ricollegarsi all'esperienza fascista, silenzio, che tuttavia, non ha impedito la ricostruzione di un divieto in tal senso.

⁴⁷ MAESTRI G., *Il contrassegno (politico-elettorale) tra diritto e mercato*, cit., 2, ricorda come l'uso dei simboli sia legato al meccanismo della *integrazione funzionale* di Rudolf Smend, espressione con cui si indica la partecipazione dei consociati ai processi politici e sociali della comunità perché si formi un senso di identità collettiva (SMEND R., *Costituzione e diritto costituzionale*, Giuffrè, 1998, 75 ss.), riflessioni in qualche modo accomunabili a quelle di Haberle su inni nazionali e bandiere (HÄBERLE P., *Nationalhymnen als kulturelle Identitätselemente des Verfassungsstaates*, Berlino, 2007; ID. *Nationalflaggen. Bürgerdemokratische identitätselemente und internationale erkenntnisymbole*, Berlino, 2008). Sul tema si veda, di recente, LUCHENA G., MANFRELOTTO R., *Profili giuridici della bandiera tra modello costituzionale e ordinamento comunitario*, in *Diritto pubblico europeo, Rassegna online*, dicembre 2017.

⁴⁸ Sul punto ampiamente MAESTRI G., *I simboli della discordia. Normativa e decisioni sui contrassegni dei partiti*, Milano, 2012, 3 ss.

⁴⁹ Cfr. sul punto, MAESTRI G., *Il contrassegno (politico-elettorale) tra diritto e mercato*, cit., 5 ss.



3.2 Profili ricostruttivi del divieto di utilizzo di termini o simboli fascisti all'interno di un contrassegno elettorale: il caso del Movimento *Fascismo e Libertà* ed il parere del Consiglio di Stato n.173/1994

La questione si pose, per la prima volta, nel 1991, in relazione al Movimento *Fascismo e libertà* fondato da Giorgio Pisanò⁵⁰. Tale movimento, infatti, che secondo il preambolo dello Statuto “*si rifà solo e semplicemente al fascismo, quel Fascismo che nacque come Terza Via fra socialismo e destra liberale, e che seppe conciliare, grazie alla genialità del Duce, una pluralità di uomini provenienti dalle esperienze politiche e sociali più disparate*”, nel proprio contrassegno ufficiale riportava l'espressione «Fascismo e libertà» e, al centro, il fascio littorio.

Immediata la levata di scudi, con numerose denunce con l'accusa di ricostituzione del “*disciolto partito fascista*” o di apologia di fascismo, che portarono all'apertura di procedimenti giurisdizionali a carico del movimento⁵¹, tutti conclusi con archiviazione delle accuse⁵² o assoluzioni per Pisanò e gli altri, essendo stato accertato che, al di là dei richiami contenuti nello Statuto e nei programmi del movimento ad alcuni aspetti del fascismo mussoliniano (come, ad esempio, il corporativismo), il tutto risultasse inserito in un quadro programmatico e ideologico più ampio, recettivo dei principi basilari di libertà e di democrazia, con espressa condanna ed esclusione di ogni tipo di violenza.

In altri termini, le caratteristiche del Movimento consentivano di differenziarlo da un ricostituito partito fascista.

Ciononostante, quando nel 1992, tale soggetto politico si presentò alle elezioni politiche depositando un simbolo recante un fascio e la parola «Fascismo», il Ministero dell'Interno ritenne non accettabile quell'emblema, imponendone la modifica⁵³.

Tale decisione fu assunta pur in assenza di una norma specifica che vietasse l'utilizzo di quel simbolo e di quella parola in un contrassegno elettorale, divieto ricostruito attraverso il ricorso alla XII disposizione finale della Costituzione ed alla cd. “legge Scelba”, sebbene, è utile ribadirlo, in sede penale, i giudici, che si erano occupati del movimento, avessero già escluso che si fosse in presenza di un tentativo di ricostituzione del partito fascista.

⁵⁰ Per una puntuale ricostruzione della vicenda cfr. MAESTRI G., *Fascio sì, fascio no*, in www.isimbolidelladiscordia.it, 7 gennaio 2013.

⁵¹ Si vedano i due decreti di archiviazione (9 ottobre 1991 e 14 febbraio 1992) pronunciati da giudici per le indagini preliminari del Tribunale di Milano, in altrettanti procedimenti (uno dei quali risultante dalla riunione di più procedure avviate in varie sedi giudiziarie) per i reati previsti dalla L. 20 giugno 1952 n. 645.

⁵² Si veda il materiale pubblicato sul sito www.fascismoeliberata.info, alla pagina “Legalità del MFL-PSN”.

⁵³ All'epoca, pur di partecipare alle elezioni, Pisanò accettò di eliminare il fascio e la parola «fascismo», ma in tal modo l'emblema politico, irricognoscibile, non aiutò a raccogliere voti, per cui il risultato elettorale fu ampiamente insoddisfacente.



In seguito, il simbolo era stato riproposto in varie competizioni elettorali, registrando, a livello statale, sempre un netto rifiuto da parte del Viminale (elezioni politiche del 1994), mentre, a livello locale, a volte bocciature nette, altre volte solo richieste di modifica parziale dell'emblema, con interventi, all'uno ed all'altro livello, anche della magistratura amministrativa, che, in più occasioni, aveva ammesso "con riserva" il contrassegno nella sua versione emendata, cioè priva della parola "fascismo"⁵⁴.

A fronte di tale eterogeneità delle soluzioni offerte sul punto, il Ministero dell'Interno, ritenne opportuno chiedere un parere sull'ammissibilità del simbolo anche al Consiglio di Stato⁵⁵.

Ebbene, con il parere n.173 del 23 febbraio 1994, i giudici di Palazzo Spada riconobbero, in effetti, la possibilità di applicare direttamente la XII disposizione finale della Costituzione per impedire la presentazione di un emblema ispirato al disciolto partito fascista, pur in assenza nella legislazione elettorale di una norma *ad hoc* sull'inammissibilità di simboli fascisti, affermando che “*al di là dei divieti espressi dal testo unico del 1957, e ferma restando, di massima, la tassatività del relativo elenco, non è concepibile che un raggruppamento politico partecipi alla competizione elettorale sotto un contrassegno che si richiama esplicitamente al partito fascista bandito irrevocabilmente dalla Costituzione, con norma tanto più grave e severa, in quanto eccezionalmente derogatoria al principio supremo della pluralità, libertà e parità delle tendenze politiche*”.

La tesi dell'applicazione diretta della XII disposizione finale della Costituzione per impedire la presentazione di un emblema ispirato al disciolto partito fascista, per il Consiglio di Stato⁵⁶, è valida in relazione al contrassegno in quanto tale, lasciando ad altra sede, ogni giudizio sulla questione se quel raggruppamento politico integri o meno gli estremi della ricostituzione del partito fascista.

Si tratta, tuttavia, di una affermazione quantomeno discutibile, in quanto se l'esame dello Statuto non lascia emergere elementi stigmatizzabili in relazione al pericolo di una nuova esperienza fascista, soprattutto, poi, quando questo accertamento sia stato compiuto in termini negativi dal giudice penale, non si comprende perché mai dovrebbe porre problemi un mero simbolo, evidentemente non sorretto da una ideologia e da un programma di azioni idoneo a condurre alla ricostituzione del disciolto partito mussoliniano.

Al di là di tale rilievo, comunque, i Giudici di Palazzo Spada in sede consultiva affermarono chiaramente che è da ritenere inammissibile l'uso congiunto del «fascio» e della parola «Fascismo», ferma restando,

⁵⁴ Cfr. MAESTRI G., *Fascio sì, fascio no*, cit.

⁵⁵ Questo il quesito del Ministero: 1) se, in assenza di apposite disposizioni della legge elettorale, sia legittimo negare l'ammissione ad un contrassegno che si ponga in oggettivo contrasto con altre norme di primaria rilevanza - in particolare, la disposizione finale XII della Costituzione e la legge n. 645 del 1952; 2) se il contrasto con le norme suddette sia ravvisabile in concreto nel contrassegno del Movimento fascismo e libertà, sia nella versione contenente oltre al simbolo anche la parola "fascismo", sia nella versione emendata da tale parola.

⁵⁶ Cfr. parere del 1994 e giurisprudenza successiva qui citata.



tuttavia, l'ammissibilità di un contrassegno in cui l'elemento figurativo appaia disgiunto dalla parola «Fascismo».

Tale approccio ermeneutico trova spiegazione nella circostanza che il fascio littorio non ha un significato unico ed univoco.

Si tratta, infatti, come ricordano dai giudici amministrativi, di un simbolo di origine romana, che “*usato nell'antica Roma come insegna dei magistrati elettivi dotati di potere di comando (imperium), ha «assunto nel tempo il valore di simbolo della forma repubblicana dello Stato – e in particolare di una repubblica [...] retta dalla volontà popolare espressa mediante libere elezioni»*”, arrivando a legarsi tra l'altro alla Rivoluzione francese ed alla Repubblica romana di Giuseppe Mazzini.

Pertanto, la circostanza che il partito mussoliniano si sia appropriato di questo emblema⁵⁷ e che, dunque, per gli Italiani quel simbolo rimandi essenzialmente al fascismo, non può far concludere che quello sia l'unico significato attribuibile a quel simbolo⁵⁸, con la conseguenza che solo l'uso congiunto del «fascio» e della parola «Fascismo» può giustificare l'inammissibilità del contrassegno per violazione della XII disp. trans. e fin.

Nonostante la chiarezza del parere reso dal Consiglio di Stato nel 1994, unico punto fermo sulla questione di cui ci si occupa in questa sede, non è venuta meno l'estrema eterogeneità delle decisioni sul simbolo *de quo*, accettato, *sic et simpliciter*, in qualche elezione amministrativa, altrove, con richiesta di depurazione dalla parola «Fascismo», altre volte (e regolarmente nelle elezioni nazionali, con la sola eccezione delle politiche del 2006⁵⁹), bocciato anche in presenza del solo elemento grafico⁶⁰, una varietà di soluzioni, senza dubbio, stigmatizzabile, imponendosi valutazioni più uniformi e, quantomeno, in linea con quanto detto dai giudici di Palazzo Spada⁶¹.

⁵⁷ “(...) *dapprima solo con riferimento ad una ispirazione genericamente rivoluzionaria, poi con l'intenzione - tanto insistitamente declamata, quanto arbitraria e ingiustificata nei fatti - di accreditare il regime mussoliniano come l'erede e il continuatore della Roma repubblicana ed imperiale*” (cfr. parere C.d.S., n. 173/1994).

⁵⁸ “(...) *e forse si dovrebbe anche distinguere a seconda delle varie elaborazioni grafiche, diversificate dalla forma della scure e dalla sua posizione rispetto alle verghe: solo alcune versioni, infatti possono dirsi tipicamente fasciste*” (così, parere C.d.S., n. 173/1994). In particolare, il partito nazionale fascista aveva ampiamente utilizzato, dopo il 1925, il fascio imperiale, che poneva la scure all'esterno del fascio di verghe, diverso dal fascio romano, utilizzato dal Mfl e dai Fasci italiani del lavoro.

⁵⁹ All'epoca, infatti, fu ammesso un contrassegno in cui la parola *fascismo* e buona parte del fascio erano coperti da due mascherine grigie, pur lasciando visibile (e riconoscibile) la lama dell'ascia; cfr. sul punto MAESTRI G., *Fascio sì, fascio no*, cit.

⁶⁰ Così MAESTRI G., *Fascio sì, fascio no*, cit.

⁶¹ Sul tema si veda anche MAESTRI G., *I simboli della discordia. Normativa e decisioni sui contrassegni dei partiti*, cit., 258 ss.

3.3 L'inserimento del divieto *de quo* nelle Istruzioni del Ministero dell'Interno per la presentazione delle candidature

Nel frattempo, comunque, il divieto di contrassegni in qualche modo evocativi del fascismo è stato inserito nelle Istruzioni del Ministero dell'Interno per la presentazione delle candidature, istruzioni che, è bene ricordarlo, non hanno valore di legge, bensì di direttive amministrative ad uso interno all'amministrazione, redatte dalla Direzione centrale dei servizi elettorali del Ministero dell'Interno, tenendo conto delle fonti normative, dei casi concreti nel tempo giunti all'attenzione del Viminale stesso, degli uffici elettorali periferici e della magistratura, con un contenuto, pertanto, in continua evoluzione⁶². In particolare, le Istruzioni del Ministero dell'Interno per la presentazione e l'ammissione delle candidature per le elezioni amministrative del 2017, che interessano in relazione al caso qui in esame, contenevano espressamente il divieto di “*contrassegni in cui siano contenute espressioni, immagini o raffigurazioni che facciano riferimento a ideologie autoritarie (per esempio, le parole «fascismo», «nazismo», «nazionalsocialismo» e simili), come tali vietate dalla XII disposizione transitoria e finale, primo comma, della Costituzione e dalla legge 20 giugno 1952 n.645*” (di tale previsione, i ricorrenti avverso l'ammissione e proclamazione degli eletti della lista *Fasci italiani del lavoro* avevano, denunciato l'inosservanza).

Ebbene, occorre rilevare che nel contrassegno della lista *Fasci italiani del Lavoro*, compare il *fascio littorio*, che seguendo l'insegnamento dei Giudici di Palazzo Spada non può essere univocamente ricondotto all'ideologia autoritaria fascista, e non compare la parola *fascismo*, per cui -sempre secondo le indicazioni fornite dal Consiglio di Stato nel parere del 1994, dovrebbe escludersi la violazione di tale previsione nel caso di specie, dovendosi considerare inammissibile *solo* l'uso congiunto dell'elemento grafico e linguistico.

Ove si convenga su tale assunto, dovrebbe ritenersi che bene ha fatto la settima commissione elettorale di Mantova a non escludere la lista *de qua* dalle citate elezioni del 2017.

D'altronde, ove pure si ritenesse opinabile la suddetta conclusione, alla luce del caos giuridico che caratterizza la materia, dove vigono poche norme confuse e dalla variegata interpretazione ed applicazione nella prassi, si considera preferibile che in casi dubbi, le Commissioni elettorali optino per l'allargamento, piuttosto che per la restrizione della partecipazione ad una competizione elettorale, rinviando eventualmente alla magistratura competente l'accertamento del dubbio medesimo.

Al superamento di tale possibile obiezione è forse volta la recente modifica delle Istruzioni del Ministero dell'Interno per la presentazione e l'ammissione delle candidature, introdotta proprio in seguito ai fatti di Sermide e Felonica.

⁶² Lo ricorda MAESTRI G., *Quell'aggiunta nelle Istruzioni sui simboli di stampo fascista*, in www.isimbolidelladiscordia.it, 17 gennaio 2018.

Ed invero, a gennaio 2018, in vista delle elezioni politiche di primavera, le suddette istruzioni sono state aggiornate con l'inserimento di un paragrafo intitolato “*Divieto di contrassegni che fanno riferimento ad ideologie di stampo fascista o nazista*”, in cui si esplicita che “*Sono tassativamente vietati i contrassegni in cui siano contenute parole, espressioni, immagini, disegni o raffigurazioni che facciano riferimento a ideologie autoritarie: per esempio, le parole «fascismo», «nazismo», «nazionalsocialismo» e simili, nonché qualunque simbologia che richiami anche indirettamente tali ideologie. Infatti, la presentazione dei contrassegni che contengono, anche in parte, tali elementi, parole o simboli deve considerarsi vietata a norma della XII disposizione transitoria e finale, primo comma, della Costituzione e dalla legge 20 giugno 1952, n. 645, e successive modificazioni*”⁶³.

Da notare che tale formulazione è stata pedissequamente ripetuta, altresì, nelle Istruzioni emanate dallo stesso Ministero dell'Interno in vista delle amministrative del 2018, con la seguente aggiunta: “*Su tali fattispecie devono richiamarsi in toto le sentenze del Consiglio di Stato, Sezione quinta, 6 marzo 2013, n.1354 e n. 1355, e, da ultimo, quella del T.a.r. per la Lombardia, sezione staccata di Brescia, Sezione prima, 25 gennaio 2018, n. 105*”⁶⁴, relativa, quest'ultima, proprio ai fatti di Sermide e Felonica.

Ebbene, tale previsione si espone a rilievi critici significativi, ove si rilevi come essa, in un testo non privo di ambiguità, apra, evidentemente, ad interpretazioni inevitabilmente estensive, soprattutto nella parte in cui si aggiunge il divieto di qualunque simbologia che richiami anche *indirettamente* le ideologie autoritarie⁶⁵. In tal modo, si finisce per condizionare, ancor più di quanto non sia accaduto sino ad oggi, la partecipazione di una lista ad una competizione elettorale ad una interpretazione altamente discrezionale - che oltrepassa i tipici aspetti amministrativi⁶⁶ - rimessa all'organismo chiamato di volta in volta a verificare i requisiti di ammissione.

Quest'ultimo, peraltro, come è stato rilevato⁶⁷, non può essere chiamato a valutare il valore politico, democratico o meno, del simbolo presentato, a verificare la continuità ideologica col fascismo (o con altre ideologie autoritarie) nello statuto o in altri documenti, competendogli esclusivamente la verifica della legittimità del contrassegno, alla stregua di norme di riferimento che devono essere il più possibile chiare, precise ed inequivoche, come impone, evidentemente, anche la dichiarata “tassatività” del divieto *de quo* riformulato nelle Istruzioni del 2018, onde evitare di lasciare agli interpreti gli ampi margini di

⁶³ Cfr. ampiamente sul tema, MAESTRI G., *Quell'aggiunta nelle Istruzioni sui simboli di stampo fascista*, cit.

⁶⁴ Cfr. paragrafo 1.8.2, pag. 44.

⁶⁵ Appare utile ricordare a questo punto anche il caso del Movimento nazionalsocialista dei lavoratori – NSAB, che dopo avere partecipato a varie consultazioni amministrative, è stato da ultimo escluso dalle elezioni politiche del 2018; sulla vicenda si veda ampiamente MAESTRI G., *Ma è davvero vietato essere nazionalsocialisti in Italia?*, in www.isimbolidelladiscordia.it, 12 maggio 2018.

⁶⁶ Cfr., in questi termini, la sentenza Tar Pescara su caso delle elezioni amministrative svoltesi nel 2012 nel comune di Montelapiano, in provincia di Chieti, poi annullata dal Consiglio di Stato, sentenze nn.1354 e 1355, del 6 marzo 2013.

⁶⁷ Cfr. MAESTRI G., *Quell'aggiunta nelle Istruzioni sui simboli di stampo fascista*, cit.

manovra finora profilati, il tutto con buona pace del canone della certezza del diritto e del principio di uguaglianza.

4. Qualche rilievo conclusivo

In definitiva la lista dei Fasci italiani del lavoro, con la sentenza n.3208/2018 del Consiglio di Stato, è stata sostanzialmente esclusa *ex post* dalle elezioni comunali di Sermide e Felonica per essersi ispirata ad alcuni principi del partito fascista, avendo i giudici amministrativi ritenuto integrata per ciò solo la violazione del divieto *ex* XII disp. trans. e fin., direttamente applicabile in tema di contrassegni elettorali: ma tale norma costituzionale vieta la *riorganizzazione* del *disciolto* partito fascista storicamente determinato o anche e solo l'*ispirazione* alla dottrina fascista?

L'adesione a tale ultima opzione da parte dei giudici amministrativi, nel caso di specie, si espone, certamente, alla critica di non essere rispettosa dell'intenzione dei Padri Costituenti, che, profondamente preoccupati di possibili interpretazioni estensive del dettato costituzionale, idonee a condizionare oltremodo la libera dialettica politica attraverso indagini penetranti sulle *ideologie* dei partiti, congegnarono la XII disposizione con l'intento espresso di porre in essere una norma speciale per impedire unicamente la riorganizzazione di movimenti politici ricollegabili direttamente all'esperienza storica del fascismo italiano, come manifestatosi nel famigerato Ventennio.

Aderendo a tale impostazione ermeneutica riduttiva, si sarebbe, al contrario, potuto escludere la continuità della lista Fasci italiani del lavoro con il disciolto partito fascista, almeno per quello che si legge nello Statuto del movimento, fermo restando che su tale questione l'ultima parola spetta al giudice penale in sede di accertamento del reato ipotizzato.

Sotto altro profilo, la decisione di esclusione *ex post* appare stigmatizzabile nella parte in cui non presta nessuna considerazione a quanto stabilito dal medesimo Consiglio di Stato nel parere del 1994, che, invero, rappresenta l'unico punto fermo sulla questione di cui ci si occupa.

Tale parere è, in realtà, richiamato in entrambe le sentenze rese sul caso *de quo* dai giudici amministrativi di prime e seconde cure, per la parte in cui ammette la diretta applicabilità della XII disposizione transitoria e finale alla materia dei contrassegni elettorali, ma non nella parte in cui aveva ammesso l'uso del fascio littorio, purché disgiunto dalla parola "fascismo": un caso di *richiamo selettivo*, nient'affatto condivisibile, che contribuisce a creare confusione ed incertezza nella materia *de qua*.

Parimenti, le chiare indicazioni rese dal Consiglio di Stato in sede consultiva appaiono del tutto oblite anche dalle Istruzioni ministeriali, soprattutto nella versione del 2018, nella parte in cui si prevede che debba essere vietata (*"a norma della XII disposizione transitoria e finale, primo comma, della Costituzione e dalla legge 20 giugno 1952, n. 645, e successive modificazioni"*) la presentazione dei contrassegni che contengano,



anche in parte, elementi, parole o simboli riconducibili anche indirettamente ad ideologie autoritarie, formulazione che, applicata al caso di specie, finisce per estendere l'inammissibilità ben al di là dell'uso congiunto di simbolo (fascio) e parola (fascismo).

Si tratta, tuttavia, di una opzione ampiamente criticabile, in quanto, nella perdurante inerzia del legislatore nel porre in essere norme chiare ed inequivoche sul punto, sarebbe opportuno che il Ministero dell'Interno non si discostasse dalle indicazioni ottenute sul tema già nel 1994, su propria espressa richiesta, dal Consiglio di Stato nella sua veste di organo consultivo del Governo.

È evidente infatti, che in una situazione in cui, mancando norme primarie di riferimento, per la ricostruzione del divieto si ricorre ad una norma costituzionale dalla non univoca interpretazione, nonché a linee guida ministeriali dall'incerta formulazione, che non tengono conto di quanto chiarito dal Consiglio di Stato in sede consultiva nel 1994, indicazioni, peraltro, trascurate dal medesimo giudice amministrativo in sede giurisdizionale, il caos regna sovrano. Una situazione, invero, non ulteriormente tollerabile in relazione agli interessi costituzionali in gioco.