

PROFILI GIURIDICI DELLA BANDIERA TRA MODELLO COSTITUZIONALE E ORDINAMENTO COMUNITARIO.*

di Giovanni Luchena** e Raffaele Manfredi***

Sommario. 1. Il Tricolore nell'era della «desertificazione simbolico-politica». 2. Tricolore italiano e valori costituzionali: il diritto alla Bandiera. 3. Desecration e libertà di manifestazione del pensiero: il Flag Burning Case. 4. La scomparsa dei simboli dal Trattato di Lisbona. 5. Considerazioni conclusive: alla Bandiera come arretramento della politica nell'ordinamento comunitario.

77

Innanzi a tutti, o nobile Piemonte,
quei che a Sfacteria dorme e in Alessandria
diè a l'aure primo il tricolor Santorre
di Santarosa

Giosue Carducci

Il Tricolore!...E il vecchio Fauno irsuto
del Palatino lo chiamava a nome,
alto piangendo, il primo eroe caduto
delle tre Rome.

Giovanni Pascoli

1. Il Tricolore nell'era della «desertificazione simbolico-politica».

In un'epoca in cui si denuncia la “desertificazione simbolico-politica della vita che conduciamo”¹⁶⁵ sembra riaffiorare, con sempre maggiore sensibilità e vivacità culturale, il tema del *ricongiungimento* ideale del popolo ai suoi simboli quali elementi unificanti della comunità.

Come tutti i simboli, anche la Bandiera – uno degli elementi identificativi della personalità dello Stato¹⁶⁶ effigiato nell'art. 12 della Costituzione – costituisce uno dei fattori

* Sottoposto a referaggio. Il lavoro è frutto di una riflessione comune dei due Autori. Tuttavia, ai fini accademici, i paragrafi 1, 3 e 4 sono da attribuire a Giovanni Luchena; i paragrafi 2, e 5 a Raffaele Manfredi.

** Professore associato di Diritto dell'economia nell'Università degli Studi di Bari Aldo Moro.

*** Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli Studi di Napoli Federico II.

¹⁶⁵ G. Zagrebelsky, *Simboli al potere. Politica, fiducia, speranza*, Torino, 2012, VIII.

¹⁶⁶ C. Lavagna, *Istituzioni di diritto pubblico*, V ed., Torino, 1982, p. 74.

dell'integrazione sociale, riflette esperienze comuni e radica nel tessuto sociale credenze tradizionali: essa è, in definitiva, una *cosa* che con-tiene un'anima collettiva¹⁶⁷.

La Bandiera, dunque, tiene insieme, cementandoli, i valori e la storia di un popolo; come qualunque simbolo, che è segno, essa è rappresentazione tangibile di un'idea, ma anche tratto di un riconoscimento collettivo, scoperta di ciò che sta oltre le apparenze: “nell'ordine delle idee, un simbolo costituisce, tra l'altro, un elemento di relazione ricco di meditazione e di analogia. Esso compone le contraddizioni e concilia gli opposti”¹⁶⁸.

Non a caso, la Bandiera assume una particolare valenza simbolica proprio negli Stati federali i quali hanno trasferito alla Federazione la propria sovranità per concorrere alla nascita del *proprio* progetto di unità nazionale; allo stesso modo, l'esibizione del simbolo-Bandiera ricorre tutte le volte in cui una determinata comunità viene fuori dal guscio dell'oppressione o rivendica maggiore autonomia in uno Stato composto.

A tale riguardo, è noto che il Tricolore rappresenti una linea ideale di continuità storico-politica che discende dal Risorgimento e giunge fino alla Costituzione, nella quale il simbolo della Repubblica italiana completa non casualmente il catalogo dei principi fondamentali.

L'Italia risorgimentale, né Stato unitario né nazione, trova un inaspettato alleato nella *Révolution*, la quale propaga un'idea di *patria* (lemma al quale è associato il «legame etimologico con il termine *pater*»¹⁶⁹) fino ad allora poco conosciuta o comunque solo vagheggiata, tanto che, per l'appunto, parole come *nazione* o *patria* potevano designare semplicemente la regione o la città in cui uno era nato. E', questa, l'Italia raccontata in un saggio dell'economista Umberto Verri secondo il quale, nel Paese, vige “l'universale costume di chiamare col nome di forestiere chi non è nato e non vive nel recinto di una muraglia”¹⁷⁰, ma che andava alla ricerca delle sue origini (il *donde*) e progettava la sua missione (*verso dove*)¹⁷¹.

Il Tricolore è stato simbolo del progetto di riscatto del popolo italiano quando fu adottato, su autorizzazione di Napoleone Buonaparte, dalla Legione lombarda nel 1796¹⁷², uno dei

¹⁶⁷ G. Zagrebelsky, *Simboli al potere. Politica, fiducia, speranza*, cit., p. 22.

¹⁶⁸ L. Benoist, *Segni, simboli, miti*, Milano, 1976, pp. 42-46.

¹⁶⁹ F. Sidoti, *Politeismo dei valori*, Padova, 1992, p. 71.

¹⁷⁰ C. Duggan, *La forza del destino. Storia d'Italia dal 1796 ad oggi*, Bari, 2008, pp. 9-10.

¹⁷¹ F. Sidoti, *Politeismo dei valori*, cit., p. 77.

¹⁷² T. Groppi, *Art. 12*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Cartabia (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, p. 307.

primi centri organizzati di patrioti italiani che coltivavano le aspirazioni nazionali rappresentate, nella Bandiera, dal colore verde.

Nella convulsa trama storica del *risveglio* patriottico (1796-1815), dunque, il Tricolore fu impiegato dalla Repubblica Cispadana (poi da quella Cisalpina) il 7 gennaio 1797¹⁷³, su proposta di Giuseppe Compagnoni (il *Padre del Tricolore*), la quale ne decretò formalmente l'adozione quale suo simbolo.

Abolito a seguito della caduta del Regno Italico, esso *ricompare* allorquando Giuseppe Mazzini ne fece il simbolo della Giovine Italia e i Savoia adottarono il Tricolore, con al centro lo stemma sabauda, come parte di un programma di rinascita nazionale sotto l'egida piemontese (Santorre di Santarosa il 10 marzo 1821 la adottò per la proclamazione del governo costituzionale sotto Carlo Alberto).

Quello stesso Tricolore che Giosue Carducci, nel commemorare, il 7 gennaio 1897 a Reggio Emilia, il 1° centenario della sua nascita, ricordò l'assemblea costituente delle *quattro città* che acclamava *la Repubblica una e indivisibile*.

E, in quella occasione, Carducci raccontò il “Tricolore, dall'origine della Bandiera italiana che ora recava al centro lo scudo dei Savoia”, quale “primo vessillo sventolato in Italia (...) sia pure a triangoli e rombi e poi a bande orizzontali anziché verticali”¹⁷⁴: “non rampare di aquile e leoni, non sormontare di belve rapaci, nel santo vessillo; ma i colori della nostra primavera e del nostro paese, dal Cenisio all'Etna; le nevi delle alpi, l'aprile delle valli, le fiamme dei vulcani. E subito quei colori parlarono alle anime generose e gentili, con le ispirazioni e gli effetti delle virtù onde la patria sta e sì augusta; il bianco, la fede serena alle idee che fanno divina l'anima nella costanza dei savi; il verde, la perpetua rifioritura della speranza a frutto di bene nella gioventù dei poeti; il rosso, la passione ed il sangue dei martiri e degli eroi”¹⁷⁵.

Quando fu approvato l'articolo 12 della Costituzione, nella seduta del 24 aprile 1947, i deputati e il pubblico presente si alzarono in piedi, in segno di rispetto, e accompagnati da prolungati applausi, in onore dei “tre colori d'Italia”¹⁷⁶.

¹⁷³ G. Renato, voce *Bandiera* (*dir. pubbl.*), in *Enc. Dir.*, V, Milano, 1959, 38; T. Groppi, *Art. 12*, cit., p. 307.

¹⁷⁴ A.A. Mola, *Giosue Carducci*, Milano, 2006, p. 341.

¹⁷⁵ Dal discorso di Giosue Carducci tenuto il 17 gennaio 1897 a Reggio Emilia, reperibile in www.radiomarconi.com/marconi/carducci/carducci2.html.

¹⁷⁶ S. Calamandrei, *Nota storico-bibliografica*, in P. Calamandrei, *Per la scuola*, Palermo, II ed., 2011, p. 35.

In una sorta di ideale linea di continuità con il Poeta da ultimo evocato, Meuccio Ruini, in quella stessa seduta, affermò che la Bandiera “è un tricolore puro e schietto, semplice e nudo, quale fu alle origini, e lo evocò e lo baciò, cinquant’anni fa il Carducci, e così dev’essere la Bandiera dell’Italia repubblicana”¹⁷⁷.

L’art. 12 della Costituzione («La Bandiera della Repubblica è il tricolore italiano; verde, bianco e rosso, a tre bande verticali ed eguali dimensioni»), con il quale vengono abrogate implicitamente le norme che facevano riferimento ai simboli ed agli emblemi sabaudi¹⁷⁸, è il solo a menzionare uno dei simboli della Repubblica, non essendo presenti, nel Testo fondamentale, altri riferimenti, né all’inno né all’emblema né alla festa nazionale¹⁷⁹ (non mancano, tuttavia, proposte di legge in tal senso).

Esso contiene una norma costitutiva dato che produce i suoi “effett[i] nel momento stesso in cui [viene] emanat[a]”. Ciò significa che, in quanto norma immediatamente produttiva di effetti giuridici, la sua omessa applicazione può ingenerare una violazione di legge sanzionabile dall’ordinamento. A riprova di tale asserto, infatti, è stato sostenuto che “[s]e tutti usano un’altra Bandiera, persino la norma che dice come è la Bandiera è suscettibile di essere disapplicata”, il che potrebbe rappresentare un *vulnus* nell’attuazione della Costituzione in ogni sua parte. L’art. 12 Cost. è, insomma, come ogni altra disposizione costituzionale, “fatt[o] in qualche modo di materiale normativo”¹⁸⁰.

E’ sembrato, nel corso di un certo tempo vissuto dalla Repubblica, che il Tricolore non fosse così amato, o non lo fosse quasi più, come dimenticato nella sua essenza e nella sua attualità. Tentativi, magari talvolta solo a parole, di separazione di una parte del territorio hanno contribuito a rendere la Bandiera *meno vicina*, fino a quando è intervenuto un nuovo meritorio *corso di risorgimento* del Tricolore.

Il c.d. processo di “rinascita della Bandiera”¹⁸¹ si iscrive a pieno titolo tra i fattori *riunificanti* della Repubblica in un’epoca di profonde trasformazioni socio-politiche ed istituzionali: tale simbolo evoca non soltanto la stabilità e il compimento di un percorso, il raggiungimento di una mèta, ma anche un itinerario per il futuro.

¹⁷⁷ F. Falzone, F. Palermo, F. Cosentino (a cura di), *La Costituzione della Repubblica italiana*, Milano, 1976, p. 63.

¹⁷⁸ G. Renato, *Bandiera (dir. pubbl.)*, cit., p. 38.

¹⁷⁹ T. Groppi, *Art. 12*, cit., p. 309.

¹⁸⁰ L. Lombardi Vallauri, *Norme vaghe e teoria generale del diritto*, in *Ars Interpretandi*, 2009, p. 157.

¹⁸¹ G. Zagrebelsky, *Simboli al potere. Politica, fiducia, speranza*, cit., p. 81.

Non è un caso, infatti, che il richiamato progetto di *rinascita* abbia poi portato all'approvazione della legge che prevede la celebrazione, ogni 17 marzo (giorno della proclamazione dell'unità d'Italia nel 1861), della giornata dell'unità nazionale, della Costituzione, dell'inno e della Bandiera¹⁸².

Si tratterebbe di una sorta di diga, per così dire, *culturale* (una sorta di seme volto a far maturare sempre di più, nella coscienza civile, il senso di appartenenza allo Stato) anche per coloro i quali, non molto tempo addietro, hanno proposto la modifica dell'art. 12 della Costituzione attraverso la proposta dell'inserimento, nelle parte bianca, degli emblemi di ciascuna delle venti Regioni italiane.

Non è tanto il simbolo regionale ad essere in questione, quanto il significato che ad esso verrebbe attribuito soprattutto da quegli schieramenti politici che ritengono ormai indifferibile la modifica della forma di Stato in senso federale e quelli che auspicherebbero una vera e propria *frattura* del territorio della Repubblica. Benché sia stata ritenuta ipotizzabile la modifica dell'art. 12 Cost., ricorrendo alla legge costituzionale secondo il procedimento di cui all'art. 118 Cost.¹⁸³, non costituendo limite implicito alla revisione com'è, invece, per gli altri "Principi fondamentali"¹⁸⁴, essa, tuttavia, inciderebbe, innanzitutto, sul principio di cui all'art. 5 Cost. che proclama l'unità e l'indivisibilità della Repubblica.

I singoli emblemi regionali, pur non *sacrificando* il Tricolore ad un destino di dissolvimento, tuttavia, *mostrerebbero* al popolo, e *segnerebbero* nel suo immaginario collettivo, un cambiamento di prospettiva storico-politica ed istituzionale di grande significato.

Si aggiunga che, anche dal punto di vista del diritto internazionale, in base al quale la Bandiera viene ricompresa fra i diritti assoluti internazionali e la sua assunzione un dato giuridicamente non irrilevante, la modifica dell'art. 12 Cost. porrebbe problemi in ordine

¹⁸² Legge 23 novembre 2012, n. 222, "Norme sull'acquisizione di conoscenze e competenze in materia di «Cittadinanza e Costituzione» e sull'insegnamento dell'inno di Mameli nelle scuole".

¹⁸³ A. Cassese, *Art. 12 – Principi fondamentali*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1975, p. 589; M. Raveraira, voce *Bandiera, I) Diritto pubblico*, in *Enc. Giur.*, I, Torino, 1991, p. 2.

¹⁸⁴ M. Raveraira, voce *Bandiera, I) Diritto pubblico*, cit., 2.

ad un suo eventuale *riconoscimento* da parte dei terzi, benché, beninteso, l'adozione di un certo simbolo resti nel c.d. "dominio statale riservato"¹⁸⁵.

L'unità territoriale dello Stato, "che non può essere menomata senza incidere sull'essenza stessa della storia italiana", è stata cercata, voluta e definitivamente affermata in secoli di storia e ha contribuito alla ricomposizione del popolo italiano in un'unica entità territoriale¹⁸⁶.

Ne è prova, come si diceva, l'art. 5 della Costituzione che, richiamando quanto evocato nel 1897 all'assemblea delle *quattro città*, stabilisce l'unità e l'indivisibilità della Repubblica quali principi supremi dell'ordinamento costituzionale nella sua articolazione territoriale. Ancora, l'art. 1 Cost., nel proclamare l'Italia *una* Repubblica fondata sul lavoro richiama il concetto di *unità* come condivisione del progetto costituzionale e repubblicano nel quadro di un rinnovato *sentimento* nazionale di appartenenza ad un'unica comunità politica, di partecipazione alla vita politica del Paese, *consegnand'* al popolo la sovranità nazionale.

Sotto questa *Bandiera* la Costituzione fa propri il valore della solidarietà (anche intergenerazionale) fra le persone, costruisce uno Stato fondato sull'uguaglianza, soprattutto quella sostanziale, riconosce l'invulnerabilità dell'uomo sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, protegge il patrimonio artistico come testimonianza della storia comune.

Allo stesso tempo, riconosce le diversità, tutela le minoranze linguistiche e tutti i culti religiosi e si apre alla comunità internazionale in uno spirito di pace e di cooperazione fra i popoli.

2. Tricolore italiano e valori costituzionali: il diritto alla Bandiera.

¹⁸⁵ G. Cansacchi, voce *Bandiera, II) Bandiera e altri simboli dello Stato – Dir. int.*, in *Enc. Giur.*, I, Torino, 1998, p. 1.

¹⁸⁶ G. Silvestri, *Tradizione ed attualità nel simbolo del Tricolore*, Relazione svolta in occasione del 217° anniversario del Primo Tricolore, Reggio Emilia, 7 gennaio 2014, in www.cortecostituzionale.it, pp. 9-10.

Dei simboli identificativi della Repubblica italiana, la Bandiera è l'unico che trova espressa disciplina in Costituzione. Particolarmente significativa è la collocazione della relativa norma tra i Principi fondamentali. Tale scelta non è casuale.

La Bandiera della Repubblica, nel disegno costituzionale, non è soltanto un fattore di identificazione dei beni pubblici, ma simboleggia, in ragione della peculiare disciplina costituzionale, i valori che connotano la Repubblica stessa. In sostanza, il tricolore è la trasposizione visiva degli stessi Principi fondamentali, ed esprime il legame tra essi e l'ordinamento repubblicano.

Tale legame giustifica la particolare tutela penale che assiste la Bandiera (art. 292 c.p.): il vilipendio al tricolore non è represso secondo una logica di mera "lesa maestà" istituzionale, ma in quanto presuppone l'abiura ai valori sui quali si fonda e si legittima l'autorità pubblica.

A contrario, il legame tra la Bandiera e i valori costituzionali legittima i cittadini a fare uso del tricolore al fine di segnalare visivamente la loro fedeltà alla Repubblica stessa¹⁸⁷. Tale conclusione appare particolarmente significativa in rapporto all'utilizzo del tricolore da parte dei partiti politici.

Il recepimento della Bandiera nazionale nei simboli partitici, in assenza della necessità di qualsivoglia autorizzazione, colloca tali partiti, in linea di principio, nel quadro della legalità costituzionale: attraverso la manifestazione del tricolore, il partito si impegna a rispettare i valori che esso simboleggia, rinunciando a perseguire politiche incompatibili con tali valori.

In altri termini, il significato giuridico dell'ostentazione del tricolore è l'impegno del partito a far parte di una maggioranza di governo che serva il disegno costituzionale. Non è senza significato che nell'attuale panorama politico italiano il tricolore non sia presente nei simboli di quei partiti dichiaratamente antisistema, ovvero che, nei fatti, non si ritengano disponibili a far parte di coalizioni di maggioranza.

Il tricolore, nell'ordinamento costituzionale, è simbolo della costituzione materiale, ossia di quei valori che, in quanto condivisi, consentono una base di dialogo comune alle forze partitiche finalizzata ad un programma politico fedele all'attuazione dei principi della Carta fondamentale.

¹⁸⁷ T. Groppi, *Art. 12*, in *Commentario alla Costituzione*, cit., pp. 313 ss.

Nella giurisprudenza costituzionale, l'utilizzo del tricolore è declinato come una vera e propria posizione soggettiva, il diritto alla Bandiera. La problematica è, in parte, coincidente con quella, già analizzata, dell'utilizzo del simbolo della Bandiera da parte delle forze politiche senza limitazioni, ma ha un respiro più ampio.

In generale, il diritto alla Bandiera può essere definito come il libero utilizzo di una Bandiera al fine di manifestare i valori da essa rappresentati.

L'affermazione del diritto alla Bandiera ispira, in particolare, la celebre sentenza n.189 del 1987 della Corte costituzionale. La Corte ancora *expressis verbis* l'esposizione della Bandiera di uno Stato al sistema assiologico di cui esso si fa portatore in ambito internazionale, dichiarando costituzionalmente illegittima l'autorizzazione all'esposizione di bandiere di Stati esteri.

Nella decisione, la Bandiera viene considerata nella sua dimensione simbolica, espressiva di un sistema di valori, e su tale profilo se ne ricava la disciplina costituzionale.

La pronuncia si segnala, per i profili che in questa sede interessano, appunto perché riconosce tale dimensione simbolica e la pone al centro delle problematiche giuridiche attinenti alla Bandiera. Ne consegue che il diritto alla Bandiera, nella giurisprudenza costituzionale, rappresenta una dimensione peculiare del diritto alla manifestazione del pensiero, relativamente ai valori supremi attorno a cui si raccoglie un'organizzazione politica per come essi sono espressi dalla sua Bandiera.

3. Desecration e libertà di manifestazione del pensiero: il Flag Burning Case.

La Bandiera è, si diceva, simbolo di unità, la sua *difesa* giuridicizzata, la sua integrità protetta dall'elemento coercitivo del diritto che è la sanzione, in questo caso intesa come "ragione ausiliare (o secondaria) per obbedire ad una norma"¹⁸⁸. L'ordinamento, in alcuni casi, ne protegge, così, anche il valore simbolico.

A volte, la sua *tutela*, per così dire, può scontrarsi con altri diritti costituzionalmente protetti come nel caso *Texas contro Johnson*¹⁸⁹ (noto come il *Flag Burning Case*), nel quale è stata

¹⁸⁸ F. Viola e G. Zaccaria, *Diritto e interpretazione. Lineamenti di teoria ermeneutica del diritto*, Bari, 1999, p. 12.

¹⁸⁹ *Texas v. Johnson*, 491 US 397 (1989).

esaminata la concorrenza o, a seconda dei punti vista, il contrasto, tra l'esercizio del diritto alla manifestazione del pensiero e l'offesa alla Bandiera.

Nel corso della *national convention* del partito repubblicano, che si svolgeva a Dallas, in Texas, il signor Johnson bruciò la Bandiera in segno di protesta.

Come in altri Paesi dell'Unione, anche la legge del Texas puniva l'oltraggio alla Bandiera. Una norma non estranea nemmeno all'ordinamento federale dato che il Congresso, nel 1967, aveva approvato la *Federal Desecration Flag Statute* (sulla scorta dello *Uniform Flag Act* del 1917) con l'obiettivo di proteggere la Bandiera dalle offese che avrebbero potuto svigorire il morale dei soldati allora impegnati nella guerra in Vietnam.

La questione, sollevata dinanzi alla Corte Suprema, si risolse in una declaratoria d'incostituzionalità della legge del Texas, decisione assunta a maggioranza (5 a 4), nella quale si confrontarono posizioni opposte.

Il giudice Brennan sostenne che la condotta del giovane Johnson avesse carattere simbolico e che ricadesse sotto la protezione del I emendamento che tutela la libertà di espressione. Secondo la maggioranza, tale comportamento non metteva in pericolo l'ordine pubblico e non scalfiva l'interesse alla protezione della Bandiera nazionale quale simbolo del Paese. L'aver bruciato la Bandiera, dunque, veniva considerato come esercizio del diritto alla libera espressione del pensiero, estendendo, in tal modo, come già avvenuto in altri casi¹⁹⁰, «la libertà di parola, scritta o parlata, alla condotta che esprime un'idea»¹⁹¹. Tale principio non può conoscere eccezioni, nemmeno quando è coinvolta la Bandiera¹⁹².

Insomma, lo Stato non può porre limiti alla libera espressione del pensiero sulla base dell'ostilità del Governo nei confronti dei *contestatori* o perché ritiene che l'atto sia *particolarmente nefando ed antipatriottico*; secondo tale orientamento, in effetti, lo Stato potrebbe punire un tale comportamento solo ove fosse intenzionato a proteggere la Bandiera in quanto bene privato¹⁹³.

Nella sua *dissenting opinion*, invece, il presidente della Corte suprema degli Stati Uniti, William H. Rehnquist, assunse una posizione *conservative*, affermando che «[p]er più di

¹⁹⁰ *United States v. Grace*, 461 US 171 (1983).

¹⁹¹ Opinione del giudice Brennan, in G. Buttà (a cura di), *Le dottrine costituzionali di William H. Rehnquist*, Milano, 2008, p. 48.

¹⁹² Opinione del giudice Brennan, che richiama la sentenza *Street v. New York*, 394 US 576 (1969), in G. Buttà (a cura di), cit., p. 49.

¹⁹³ S. Holmes, C.R. Sustain, *Il costo dei diritti. Perché la libertà dipende dalle tasse*, Bologna, 2000, p. 115.

200 anni la Bandiera americana ha occupato una posizione unica come simbolo della nostra nazione, una unicità che giustifica una legge che proibisce di bruciarla»¹⁹⁴.

Il nodo giuridico da sciogliere consiste nello stabilire la prevalenza dell'esercizio del diritto alla libera espressione rispetto al divieto di offendere un simbolo dell'unità nazionale, come la Bandiera.

Innanzitutto, giova sottolineare che il diritto alla manifestazione del pensiero non è un diritto assoluto esercitabile in tutte le circostanze giacché può includere espressioni blasfeme o manifestazioni oscene, nonché minacce all'ordine pubblico, fattispecie sanzionate dal diritto penale.

Tali *forme espressive* non possono essere ritenute come elementi essenziali o anche parti di una manifestazione di un'idea o di una posizione politica e, anzi, in una necessaria operazione di bilanciamento, queste non possono che considerarsi recessive rispetto all'interesse comune alla sicurezza o alla moralità.

Nel caso di specie, secondo il giudice Rehnquist, l'incendio della Bandiera in un luogo pubblico «non costituiva parte essenziale della manifestazione delle sue idee» [e il gesto in questione] mirava a turbare l'ordine pubblico»¹⁹⁵. E, inoltre, offendere la Bandiera significherebbe offendere milioni di cittadini americani i quali sono legati a quel simbolo da un vincolo quasi mistico¹⁹⁶.

Il principio contenuto nel I emendamento, secondo la maggioranza dei giudici della *Supreme Court*, consiste nella difesa del diritto alla libera manifestazione del dissenso, anche quando questo, esercitato, per così dire, in forme estreme come la *desecration*, può urtare contro la maggior parte della società¹⁹⁷.

D'altro canto, però, non bisogna trascurare che proprio la Bandiera in quanto tale, e la sua esposizione, costituisce anch'essa esercizio della libera espressione egualmente protetta dalla Costituzione tanto che il giudice Kennedy, nella sua *concurrent opinion*, caratterizzata da un forte sentimento libertario, ebbe a rilevare come sia lo stesso simbolo a proteggere persino coloro che lo oltraggiano.

Anche quando il Congresso ha provato a porre nuovamente mano alla questione approvando il *Flag Protection Act* sempre la Corte Suprema ne ha dichiarato l'illegittimità

¹⁹⁴ Opinione dissenziente del Giudice Rehnquist, in G. Buttà (a cura di), cit., p. 49.

¹⁹⁵ Opinione dissenziente del Giudice Rehnquist, in G. Buttà (a cura di), cit., p. 51.

¹⁹⁶ G. Zagrebelsky, *Simboli al potere. Politica, fiducia, speranza*, cit., p. 73.

¹⁹⁷ G. Zagrebelsky, *Simboli al potere. Politica, fiducia, speranza*, cit., p. 73.

costituzionale nel caso *United States contro Eichmann* (496 US 310 1990), dal quale emerge un duplice modo d'intendere il simbolo: da un lato, come segno di un riconoscimento comunitario, nel quale cioè tutti si riconoscono, dall'altro, come sede privilegiata del discorso critico e apertura alla più ampia discussione pubblica.

A tale proposito, si può annotare quanto sosteneva Noam Chomsky secondo il quale non si può tutelare la libertà di espressione senza tenere conto del suo contenuto (basti pensare, ad esempio, al fenomeno del negazionismo)¹⁹⁸: anche nel caso qui riportato, dunque, la libertà di esprimere il proprio dissenso dovrebbe poter trovare un limite nel sentimento comune di appartenenza ad una determinata comunità il cui simbolo è rappresentato, per l'appunto, dalla Bandiera, pena la diffusione di un *sentire* sociale che potrebbe anche rivelarsi ostile nei confronti delle autorità.

4. La «scomparsa» dei simboli dal Trattato di Lisbona.

La questione dei simboli assume una valenza particolare nel caso dell'Unione europea, un'istituzione in crisi quanto il suo spirito identitario. A dispetto dei toni spesso trionfalistici sul futuro (spesso e *necessariamente* dipinto come) roseo dell'Unione europea, la storia recente racconta un percorso inverso (non ostante i finora sterili tentativi di porre in essere un'azione di rinnovamento credibile), come dimostra l'uscita dall'Unione europea da parte del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, la crisi economico-finanziaria e le politiche (fallimentari) adottate dal gruppo di Stati dominanti, l'incapacità di rispondere con una politica comune ai flussi migratori provenienti dall'Africa e dai Paesi in conflitto del Medio Oriente, e altro ancora.

È per tale ragione che, probabilmente, i capi di Stato e di governo sono alla continua ricerca di simboli, di momenti di (ri)unione, come è avvenuto recentemente, appunto, simbolicamente, a Ventotene, luogo storico dell'idea di integrazione, ove si è cercato di rilanciare il *progetto europeo* dei suoi padri fondatori.

¹⁹⁸ Cfr. il numero monografico della rivista *Rassegna di diritto pubblico europeo*, a cura di D. Bifulco, *La negazione della Shoah nelle democrazie contemporanee*, n. 2, 2012.

Non è un caso, forse, che la Bandiera dell'Unione europea non compaia nel Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea, né in altro documento ufficiale, uno dei simboli, insieme al termine Costituzione e all'inno, che ricorda la forma-Stato¹⁹⁹.

L'art. I-8 della c.d. "Costituzione dell'Europa" del 2005, quella "abbandonata"²⁰⁰ a seguito dei referendum di Francia e Olanda, rubricato «*I simboli dell'Unione*», descrive la Bandiera dell'Unione come «un cerchio di dodici stelle dorate su sfondo blu»²⁰¹.

Con la bocciatura del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa è stata, per dir così, colpita, inevitabilmente, anche la Bandiera, la cui *costituzionalizzazione*, come si diceva, pur rimanendone inalterato l'uso (disciplinato dalla normativa statale), è scomparsa dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea quasi il superamento, anch'esso simbolico, della fase caratterizzata dal progetto di "Costituzione europea"²⁰².

Tale cancellazione segna una discontinuità rispetto alla c.d. *fase costituente europea* e rappresenta probabilmente un arretramento culturale oltre che di prospettiva, confermando la tesi in base alla quale "l'Europa dell'europismo non ha potuto contare (...) che su una fondazione di natura tutta economico-politica e stipulativa"²⁰³.

Ed, infatti, si potrebbe dire che di quei simboli contenuti nell'art. I-8 della Costituzione per l'Europa l'unico che sembra vivere di luce propria è per l'appunto solo la moneta.

La cancellazione della disposizione relativa alla Bandiera dell'Unione europea dal Trattato di Lisbona è il *segno*, probabilmente, della rinuncia alla costruzione di un progetto politico di unione dei popoli sotto un unico simbolo, in quanto "clausola identitaria palese"²⁰⁴, quasi a voler *occultare*, a *beneficio* degli europeisti scettici (per usare la felice espressione di

¹⁹⁹ Cfr. A. Carrino, *Il suicidio dell'Europa. Sovranità, Stati nazionali e "grandi spazi"*, Modena, 2011; E. Galli della Loggia, *Gli errori e la speranza*, in G. Amato ed E. Galli della Loggia, *Europa perduta?*, Bologna, 2014, p. 83.

²⁰⁰ Il riferimento è all'espressione utilizzata da F. Gabriele, *Europa: la "Costituzione" abbandonata*, Bari, 2008.

²⁰¹ Gli altri simboli dell'Unione sono «l'Inno alla gioia della Nona sinfonia di Ludvig van Beethoven», il motto «Unità nella diversità», la «moneta» dell'euro e il 9 maggio quale giornata celebrativa. Oltre tutto, il Preambolo della stessa "Costituzione europea" afferma che «persuasi che i popoli dell'Europa, pur restando fieri della loro identità e della loro storia nazionale, sono decisi a superare le antiche divisioni e, uniti in modo sempre più stretto, a forgiare il loro comune destino»: una *dichiarazione* sull'esigenza di "costruire" valori unificanti che farebbe emergere «un sicuro "indizio" di tendenziale sopranazionalità e federalismo»: così, E. Triggiani, *Un Trattato per la futura "unità europea"*, in Id. (a cura di), *Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa*, Bari, 2004, p. 18.

²⁰² E. Triggiani, *L'Unione europea secondo la riforma di Lisbona*, Bari, 2008, p. 12.

²⁰³ E. Galli della Loggia, *Gli errori e la speranza*, cit., p. 82.

²⁰⁴ P. Häberle, *Costituzione e identità culturale*, Milano, 2006, p. 9.

Ralph Dahrendorf), se non proprio degli avversari dell'Europa, la questione dell'eventuale (ri)emersione (periodicamente sollevata) dell'*appartenenza*.

Molti Paesi sono stati fermi avversari della Bandiera europea mentre altri hanno sentito il bisogno di inserire in una *Dichiarazione*, la 52, allegata al TFUE, con la quale 16 Stati su 27 hanno appunto attestato che la Bandiera rappresentante un cerchio di dodici stelle dorate su sfondo blu, l'inno alla gioia e il motto *uniti nella diversità* «continueranno ad essere i simboli della comune appartenenza dei cittadini all'Unione europea e del loro legame con la stessa».

Da questa *simbolica* dichiarazione si comprende come nonostante le dichiarazioni di principio, i diversi *consideranda* dei trattati nei quali si afferma la volontà di procedere più speditamente all'integrazione, di ispirarsi alle eredità culturali, religiose e umanistiche dell'Europa e di credere nel processo di creazione di un'Unione sempre più stretta fra i popoli, ciascun popolo appartenente ad uno degli Stati che compongono l'Unione europea *sentirà* come sua soltanto la *propria* Bandiera ritenendola la sola rappresentativa della propria storia e della propria appartenenza ad una comunità nazionale, cioè, in definitiva, statale.

Non dovrebbe sorprendere allora la circostanza in ordine alla scelta, da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri Renzi, di sostituire la Bandiera dell'Unione europea con simboli tricolori in occasione di sue dichiarazioni pubbliche rilasciate tramite *social media*.

Il disposto normativo sull'uso della Bandiera dell'Unione europea è disciplinato dal d. lgs. N. 121 del 2000 in base al quale è fatto obbligo di esporre la suddetta Bandiera in tutti gli uffici dei membri del Governo «alle spalle e in prossimità della scrivania del titolare dell'ufficio»²⁰⁵.

Vero è che, in quella occasione il Presidente del consiglio parlava in qualità di segretario del suo partito, ma è anche vero che il potere d'esternazione esercitato nel suo studio a Palazzo Chigi potrebbe integrare la violazione della norma da ultima citata²⁰⁶.

Sta di fatto, in ogni caso, che la *preferenza* per i simboli tricolori in luogo di quello dell'Unione è un sintomo del fatto che dell'esposizione della Bandiera dell'Unione si

²⁰⁵ Art. 7, D.p.R. del 7 aprile 2000, n. 121, *Regolamento recante disciplina dell'uso delle bandiere della Repubblica italiana e dell'Unione europea da parte delle amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici*.

²⁰⁶ M. Malvicini, *La vicenda delle bandiere dietro il Presidente del Consiglio Renzi. Noterella giuridica*, in *Forumcostituzionale.it*, 22 novembre 2016.

ritiene possa farsi a meno, almeno in talune circostanze, anche da parte delle massime autorità dello Stato.

Insomma, se è vero che i simboli rappresentano ciò che tiene insieme ed evocano un legame che in genere rimanda al passato, a un'identità radicata nel passato, che nel caso dell'Europa viene ritenuto ambiguo²⁰⁷, è altrettanto vero che tale *ambiguità* è resa ormai palese, almeno nel Vecchio Continente sia dal dato formale della sopra richiamata *cancellazione* della norma sul simbolo nel Trattato di Lisbona sia dagli aspetti sostanziali, come quello appena evocato, che fanno della Bandiera dell'Europa un elemento, per dir così, secondario o accessorio della vita pubblica.

5. Considerazioni conclusive: la rinuncia alla Bandiera come arretramento della politica nell'ordinamento comunitario.

In realtà, l'abrogazione della disciplina comunitaria relativa alla Bandiera appare coerente con l'attuale configurazione dell'ordinamento comunitario, frutto di un'evoluzione iniziata con il Trattato di Maastricht nel 1993.

Il fenomeno comunitario, come è noto, aveva al suo sorgere una finalità politica estremamente precisa: il mantenimento della pace in Europa e l'affermazione dei diritti della persona negli Stati del Vecchio Continente, secondo una logica di palese rifiuto dell'esperienza totalitaria che, come noto, era caratterizzata da obiettivi opposti. L'ordinamento europeo era un ordinamento politico, nel senso che esprimeva un sistema assiologico ben determinato ed efficacemente riassunto dall'art. 2 del Trattato istitutivo.

I valori ivi espressi erano perseguiti per il tramite dell'intervento pubblico nell'economia finalizzato alla realizzazione di un sistema di mercato che, per un verso, rendesse economicamente non conveniente un conflitto armato e, per altro verso, consentisse il prosperare dei popoli europei mediante i vantaggi di un sistema economico concorrenziale, senza, peraltro, rinunciare a interventi correttivi qualora il libero gioco delle forze economiche non avesse consentito l'efficace perseguimento di tali valori²⁰⁸.

²⁰⁷ E. Galli della Loggia, *Gli errori e la speranza*, cit., p. 84.

²⁰⁸ Il punto può essere, in questa sede, soltanto accennato, e si rinvia pertanto a qualche ulteriore considerazione, ove il lettore lo desidera, a R. Manfrellotti, *Autorità indipendenti e funzione sociale del mercato*, Torino, 2012, p. 36 ss.

Questo modello, come si diceva, ha subito, a partire dal 1993, una profonda mutazione. Progressivamente, l'economia, da strumento al servizio di un programma politico – sociale ha assunto la dimensione di un sistema di valori a sé stanti.

L'equilibrio economico – finanziario è stato progressivamente considerato un obiettivo, la cui valenza politica si è tanto rafforzata da determinare la cedevolezza dei valori legati alla persona quando in conflitto con le ragioni dell'economia. Sempre più spesso l'Unione Europea si esprime ufficialmente per bocca delle sue istituzioni economiche, in particolare la Banca Centrale Europea²⁰⁹, sovente all'unisono con gli auspici delle istituzioni economico-finanziarie del mercato globale; e spesso gli interventi risultano finalizzati a modifiche nella disciplina, anche costituzionale, di significativi diritti della persona, nella prospettiva di depotenziare tali posizioni soggettive in nome della stabilità economica e di logiche legate al mondo della finanza.

Particolarmente emblematiche sono le vicende che hanno interessato nel 2009 la Grecia ma, altresì, la forte presa di posizione a favore della riforma della Costituzione italiana rigettata dal corpo elettorale il 4 dicembre 2016, che era ispirata a tale visione.

In sostanza, l'ordinamento comunitario ha posto in discussione il programma politico che ne aveva determinato il sorgere a favore di un sistema di valori legato al mercato globale. La scomparsa di un istituto dal potentissimo valore simbolico, quale la Bandiera, appare coerente con la trasformazione che si è delineata.

La Bandiera europea, legata ad un'esperienza territorialmente determinata ed espressione di un sistema politico che aveva le esigenze della persona al proprio centro, mal si conciliava con la funzione di salvaguardia del sistema finanziario e del grande capitale che l'Unione Europea ha, oggi, assunto.

Tale modello appare, tuttavia, stridente con la filosofia politica del Costituente, al punto da rendere non peregrina la domanda se la limitazione della sovranità costituzionale a favore del sistema comunitario rispetti ancora la condizione della pace e della giustizia fra le Nazioni a cui l'art. 11 Cost. la subordina.

La collocazione del Tricolore tra i Principi fondamentali, come si è detto, esprime la prevalenza del modello politico espresso dalla Costituzione sulle logiche dell'economia e della finanza. Accanto al Tricolore, la Bandiera imperlata di stelle dell'Unione Europea esprimeva la matrice comune tra i due ordinamenti.

²⁰⁹ Cfr. C. Buzzacchi, *Introduzione*, in *La Banca Centrale Europea*, a cura di Id., Milano, 2017, p. X.

Oggi, tuttavia, sulle istituzioni pubbliche il Tricolore sventola da solo. E' auspicabile che le forze politiche italiane mantengano l'impegno a tenerlo alto, sul territorio nazionale così come nelle sedi decisionali europee a cui partecipano, unitamente ai valori irrinunciabili di cui esso è simbolo.

Abstract (inglese): The work investigates the symbolic value of the flag in terms of its link with political values in the constitutional order. Given some general considerations, it turns to current analysis of the meaning of the flag in the Italian and European Union perspective

Abstract (italiano): Il lavoro indaga il valore simbolico della Bandiera sotto il profilo del suo legame con i valori politici al centro dell'ordinamento costituzionale. Premesse alcune considerazioni generali, si rivolge poi all'attualità analizzando il significato della Bandiera nella prospettiva dell'ordinamento italiano ed europeo.

Key words (inglese): Bandiera – Simbolo – Valore

Key words (italiano): Flag – Symbol – Value