



## **La tutela penale della bandiera dell'Unione europea. Considerazioni critiche sulla sentenza n. 30510/2023 della Corte di Cassazione**

DI CARLO CURTI GIALDINO\*

*Sommario:* 1. Considerazioni introduttive e piano del lavoro – 2. Cenni al regime della bandiera europea nell'ordinamento dell'Unione. – 3. La tutela penale della bandiera europea nell'ordinamento italiano. – 4. La vicenda e il giudizio di primo grado dinanzi al Tribunale di Biella. – 5. La pronuncia della Corte di Cassazione. – 6. Le ragioni di una critica in profondità della sentenza. – 7. L'offesa alla bandiera negli ordinamenti degli altri Stati membri dell'Unione. – 8. Per una norma incriminatrice dell'offesa alla bandiera europea: prospettive *de iure condendo*.

### **1. Considerazioni introduttive e piano del lavoro**

La sentenza 6 aprile 2023 (depositata il successivo 13 luglio), n. 30510, emessa dalla prima sezione penale della Corte di Cassazione<sup>1</sup>, in tema di offesa alla bandiera europea, ai sensi dell'art. 299 c.p., merita un'approfondita analisi sia per la novità della questione esaminata dalla Suprema Corte sia per le motivazioni sulla base delle quali il Collegio ha respinto il ricorso, condannando il ricorrente alle spese processuali. Infatti, le scarse motivazioni della Cassazione vanno valutate, per un verso, in ordine alla configurazione giuridica dell'Unione europea in rapporto ai suoi Stati membri, quale risulta dalla pronuncia e, per altro verso, in relazione al mancato apprezzamento da parte dei giudici tanto della condizione di procedibilità, prevista

---

\* Professore ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università di Roma "La Sapienza".

<sup>1</sup> Nella decisione in esame la Prima Sezione Penale era così composta: Monica Boni, Presidente, Domenico Fiordalisi, rel. Consigliere, Giorgio Poscia, Marco Monaco, Maria Elena Mele, Consiglieri; Pubblico Ministero Piergiorgio Morosini, Sostituto Procuratore.

(apparentemente, come si spiegherà oltre<sup>2</sup>) dall'art. 313 c.p., per l'applicabilità dell'art. 299 c.p., quanto di vari profili di inapprezzabilità penale della condotta incriminata.

Per ben inquadrare la questione dal punto di vista normativo è comunque opportuno, prima di analizzare la sentenza, richiamare, seppure per sommi capi, il regime della bandiera europea sia nel relativo ordinamento, soprattutto sotto il profilo della base giuridica della stessa, sia nell'ordinamento italiano, avuto riguardo, da un lato, all'evoluzione della disciplina della tutela penale<sup>3</sup> della bandiera nazionale (art. 292 c.p.) e, dall'altro, alla protezione riconosciuta alle bandiere degli Stati esteri (art. 299 c.p.), disposizioni entrambe menzionate nella sentenza della Corte di Cassazione oggetto di esame. Inoltre, dopo aver valutato criticamente la detta pronuncia, si offrirà al lettore una indagine comparata sulla tutela penale di cui gode (o meno) la bandiera europea negli ordinamenti degli altri 26 Stati membri dell'Unione<sup>4</sup>. Infine, alla luce del compendio normativo esaminato, italiano e straniero, sarà possibile proporre qualche spunto *de iure condendo* nell'ottica della previsione di una norma incriminatrice dell'offesa alla bandiera europea.

## 2. Cenni al regime della bandiera europea nell'ordinamento dell'Unione

Come anticipato, prima di focalizzare l'attenzione sull'ordinamento italiano e sull'esistenza di una tutela penale per la bandiera europea, è necessario analizzarne la base giuridica nell'ordinamento dell'Unione. Ora, la bandiera con il cerchio di dodici stelle dorate a cinque punte che non si toccano su campo blu, come si è ricostruito in altra sede<sup>5</sup>, non nasce con le Comunità europee o con l'Unione europea ma fu adottata originariamente dal Consiglio d'Europa, l'organizzazione internazionale istituita dal trattato di Londra del 5 maggio 1949, con sede a Strasburgo<sup>6</sup>, ben prima della sua adozione, nel 1986, da parte della Comunità economica europea. Nonostante che il Consiglio d'Europa avesse auspicato che le altre organizzazioni europee scegliessero emblemi analoghi, nei quali inserissero un proprio simbolo all'interno del cerchio di stelle, ed in tal senso si era rivolto, il 20 dicembre 1955, al presidente

---

<sup>2</sup> V., *infra*, par. 6.

<sup>3</sup> Ovviamente esula dal presente lavoro la questione della tutela della bandiera europea sotto il profilo della proprietà intellettuale. In proposito si rinvia a C. CURTI GIALDINO, *I simboli dell'Unione europea. Bandiera-Inno-Motto-Moneta-Giornata*, Roma, 2005, spec. pp. 72-75. In generale v., A. PEYRO LLOPIS, *Le régime applicable à l'emblème des organisations internationales*, in *Annuaire français de droit international*, 2005, pp. 515-534. V., pure, l'accordo amministrativo con il Consiglio d'Europa relativo all'utilizzo dell'emblema europeo da parte di terzi, in *G.U.U.E.*, 2012, C 271, p. 5.

<sup>4</sup> Con i limiti, beninteso, in cui una tale indagine possa essere svolta da un singolo ricercatore.

<sup>5</sup> C. CURTI GIALDINO, *I simboli dell'Unione europea. Bandiera-Inno-Motto-Moneta-Giornata*, cit., spec. pp. 19-97; ID., *Simboli dell'Unione europea* (2007), in *Dizionario storico dell'Unione europea (Dizie.eu)*, diretto da P. Craveri, U. Morelli e G. Quagliarello.

<sup>6</sup> Dopo lavori preparatori, durati più di sei anni, il Comitato dei Ministri la adottò con risoluzione (55)32, approvata l'8 dicembre 1955, e la bandiera fu presentata alla stampa in occasione della riunione del Comitato dei Ministri tenuta il successivo 13 dicembre a Parigi. Alla presenza dei Ministri degli Esteri degli Stati membri, il presidente del Comitato, l'irlandese Liam Cosgrave precisò che «le Conseil d'Europe est représenté dans cet emblème sous la forme d'un cercle fermé d'étoiles. Ces étoiles ne représentent ni des pays, ni des États, ni des races. Leur nombre restera invariable: douze est le symbole de la perfection et de la plénitude, comme l'union de nos peuples devrait être». Nel dotarsi di una propria bandiera, il Consiglio d'Europa non faceva che seguire l'esempio di altri enti internazionali, in particolare l'ONU e la NATO. Invero, dal possesso della personalità giuridica internazionale in capo agli enti internazionali discende il diritto soggettivo (o assoluto), come per gli Stati (e per gli enti territoriali diversi dagli Stati), di stabilire *erga omnes*, in modo esclusivo e preclusivo, i simboli distintivi della propria identità, (*in primis*, l'emblema e la bandiera), cioè i segni esteriori della detta personalità, atti a differenziarla da altri soggetti.

dell'Alta Autorità della CECA, René Mayer e, il 10 giugno 1959, al presidente della Commissione CEE, Walter Hallstein ed a quello della Commissione Euratom, Etienne Hirsh, le sollecitazioni caddero nel vuoto. La CECA, in particolare, proclamandosi sopranazionale ed aspirando ad una federazione, non volle confondere il proprio segno distintivo con quello di una organizzazione tipicamente intergovernativa quale il Consiglio d'Europa e adottò una propria bandiera.

Solo negli anni '80 del Novecento, su impulso del Parlamento europeo<sup>7</sup>, a seguito dell'iniziativa assunta dal governo tedesco in seno al Consiglio<sup>8</sup>, tenuto conto della proposta avanzata dal Comitato Adonnino<sup>9</sup>, del determinante impegno di Jacques Delors e dei segretari generali<sup>10</sup> delle allora quattro istituzioni comunitarie, si arrivò all'adozione della bandiera. Il Consiglio dei Ministri "Affari Esteri", riunitosi il 22 aprile 1986, prese atto della dichiarazione fatta dal proprio presidente, Hans van den Broek, secondo cui il Consiglio avrebbe adottato la bandiera e l'emblema della Comunità, conformemente alla posizione assunta dalle altre istituzioni (Parlamento, Commissione e Corte di giustizia). Conseguentemente, la bandiera, assolutamente identica a quella del Consiglio d'Europa, per la prima volta fu issata, a mezzogiorno del 29 maggio 1986, su un tredicesimo<sup>11</sup> pennone davanti al palazzo Berlaymont, sede della Commissione europea, in occasione di una cerimonia, dopo i discorsi dei presidenti di Parlamento e Commissione e del rappresentante del presidente *pro-tempore* del Consiglio<sup>12</sup> ed una introduzione da parte del Commissario Carlo Ripa di Meana.

Sotto il profilo giuridico, tuttavia, la decisione istitutiva della bandiera è nata molto debole. Il Servizio giuridico del Consiglio lo aveva rilevato in un parere del 21 marzo 1984, predisposto su richiesta del gruppo "Questioni generali" del Consiglio, osservando che la forma giuridica da preferire avrebbe dovuto essere un atto normativo, fondato sulla disposizione che, al tempo, consentiva lo sviluppo delle competenze materiali della Comunità, prevista all'art. 235 del TCEE (attuale art. 352 TFUE). In alternativa, ma con minore valenza, sarebbero stati ipotizzabili tanto un accordo interistituzionale quanto decisioni concordanti delle istituzioni, soluzione poi in pratica seguita nella modalità della decisione del Consiglio, preceduta dalla conforme posizione di Parlamento e Commissione, espressa dai rispettivi segretari generali delle due istituzioni nel corso di una riunione "interistituzionale", tenuta a Bruxelles il 20 marzo 1986 nonché dell'accordo successivamente manifestato dalla Corte di giustizia<sup>13</sup>.

---

<sup>7</sup> Risoluzione adottata l'11 aprile 1983 (*G.U.C.E.*, 1983, C128, p. 18), che proponeva l'adozione della bandiera del Consiglio d'Europa.

<sup>8</sup> *Agence Europe*, 20-21 febbraio 1984, p. 14

<sup>9</sup> Il Comitato *ad hoc* per l'Europa dei cittadini, detto Comitato Adonnino, dal nome del suo presidente, l'europarlamentare Pietro Adonnino, fu istituito dal Consiglio europeo di Fontainebleau del 25-26 giugno 1984. Nella sua seconda relazione al Consiglio europeo, trasmessa, il 20 giugno 1985, a Bettino Craxi, presidente *pro tempore* del Consiglio delle Comunità europee, il Comitato convenne con l'idea del Parlamento europeo, ma per evitare confusione tra i due enti, suggerì di apporre al centro della bandiera una E (o meglio una epsilon) dorata. La proposta fu approvata dal Consiglio europeo di Milano del giugno 1985.

<sup>10</sup> L'italiano Enrico Vinci per il Parlamento europeo, il danese Niels Ersbøll per il Consiglio, il francese Émile Noël per la Commissione ed il britannico Paul Heim, cancelliere della Corte di giustizia.

<sup>11</sup> Al tempo gli Stati membri erano 12.

<sup>12</sup> Si trattava di Pierre Pflimlin, presidente del Parlamento, di Jacques Delors, presidente della Commissione e del rappresentante permanente dei Paesi Bassi presso le Comunità, ambasciatore H. J. Charles Rutten, in rappresentanza del presidente *pro-tempore* del Consiglio, il ministro degli Esteri Hans van den Broek.

<sup>13</sup> Telex del Cancelliere Paul Heim al Segretario generale della Commissione Emile Noel. Al riguardo v. P. COLLOWALD, *La "Trajectoire" Strasbourg-Luxembourg-Bruxelles*, in F. DASSETTO, M. DUMOULIN, *Naissance et*

A seguire, la questione dei simboli fu presa in esame dalla Convenzione sul futuro dell'Europa, che adottò, il 13 giugno 2003, il progetto di trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa<sup>14</sup>. Proprio nell'ultima sessione della Convenzione (9-10 luglio 2003) fu integrato nel testo del progetto – nonostante le reticenze espresse al riguardo dal governo britannico – un articolo volto a costituzionalizzare i simboli dell'Unione<sup>15</sup>. Vi si legge, al primo comma, che la bandiera dell'Unione rappresenta un cerchio di dodici stelle dorate su sfondo blu<sup>16</sup>.

L'inserimento dei simboli nel diritto primario fu quindi realizzato con l'art. I-8<sup>17</sup> del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, firmato a Roma il 29 ottobre 2004; tuttavia, l'accordo, bocciato, come noto, in via referendaria in Francia e nei Paesi Bassi, non entrò mai in vigore<sup>18</sup>. Quando il Trattato di Lisbona del 2007 riprese buona parte delle disposizioni della Costituzione europea, dimostrò una chiara timidezza identitaria, accantonando, fra gli altri, l'art. I-8, per esplicita richiesta di Paesi Bassi, Regno Unito e Repubblica ceca. Conseguentemente, a livello di diritto primario, non c'è alcuna norma volta a identificare i simboli dell'Unione e, in particolare, la bandiera<sup>19</sup>.

---

*développement de l'information européenne*, Actes des Journées d'études de Louvain-la-Neuve des 22 mai et 14 novembre 1990, Berne, 1993, pp. 47-48.

<sup>14</sup> Il progetto fu presentato al Consiglio europeo, riunito a Salonicco il 20 giugno 2003. Dopo l'ultima revisione formale (10 luglio 2003), il progetto fu consegnato al presidente *pro-tempore* del Consiglio europeo, Silvio Berlusconi, a Roma, il 18 luglio 2003, a nome della Convenzione, dal presidente Valéry Giscard d'Estaing, che era accompagnato dai due vicepresidenti, Giuliano Amato e Jean-Luc Dehaene.

<sup>15</sup> In un primo tempo collocato nella parte I, dedicata alla «Definizione e obiettivi dell'Unione», e poi inserito all'art. VI- della parte IV, concernente le «disposizioni generali e finali».

<sup>16</sup> Ad attirare l'attenzione della Convenzione sui simboli fu la proposta, presentata in seduta plenaria il 9 luglio 2003 da sei convenzionali, volta ad inserire un articolo nella parte III del progetto, rubricata «le politiche e il funzionamento dell'Unione». La proposta, che il 9 luglio 2003, con leggere modifiche formali, era stata inserita come art. IV-0, divenne, alla fine, nel testo consegnato il 18 luglio successivo l'art. IV-1.

<sup>17</sup> L'art. I-8 sanciva che «La bandiera dell'Unione rappresenta un cerchio di dodici stelle dorate su sfondo blu. L'inno dell'Unione è tratto dall'Inno alla gioia della Nona sinfonia di Ludwig van Beethoven. Il motto dell'Unione è 'Unita nella diversità'. La moneta dell'Unione è l'euro. La giornata dell'Europa è celebrata il 9 maggio in tutta l'Unione».

<sup>18</sup> O. MATEOS DE CABO, *Los signos de la identidad europea: Los símbolos políticos de la Union Europea*, in E. ALVAREZ CONDE e V. GARRIDO MAYOL (dir.), *Comentarios a la Constitución Europea*, Valencia, 2004, libro I, pp. 163-195; C. CURTI GIALDINO, *La Costituzione europea. Genesi-Natura-Struttura-Contenuto*, Roma, 2005, spec. pp. 73-77; C.E. GUDIN, *Art. I-8*, in L. BURGORGUE-LARSEN, A. LEVADE, F. PICOD (dir.), *Traité établissant une Constitution pour l'Europe*, 1: Parties 1. e 4, Architecture constitutionnelle, Bruxelles, 2007, spec. pp. 125-128.

<sup>19</sup> Come sopra ricordato, il Parlamento europeo, almeno dagli anni '80 del Novecento, si è prodigato per la promozione dei simboli dell'Unione. Ebbene, nella seduta dell'8 ottobre 2008, con 503 voti a favore, 96 contrari e 15 astensioni, ha inserito una disposizione nel proprio regolamento interno, attualmente figurante all'art. 238, rubricato «Simboli dell'Unione», che apre il titolo XIV, dedicato alle «Disposizioni varie». Vi si stabilisce, anzitutto, al par. 1, che il Parlamento «riconosce e fa suoi i seguenti simboli dell'Unione: - la bandiera con un cerchio di dodici stelle dorate su fondo blu (*omissis*)». Vi si precisa, inoltre, al par. 3, che «la bandiera è esposta in tutti i locali del Parlamento in occasione di eventi ufficiali. La bandiera è utilizzata in ogni sala di riunione del Parlamento». Infine, ai sensi del par. 6, l'Ufficio di presidenza del Parlamento «valuta ulteriori utilizzazioni dei simboli all'interno del Parlamento» nonché «stabilisce disposizioni dettagliate per l'attuazione del presente articolo» (in proposito, V. MILLER, *The European Union Symbols and their Adoption by the European Parliament*, House of Commons Library, International Affairs and Defence Section, 22 ottobre 2008). Disposizioni largamente coincidenti con quella appena richiamata, e tra loro identiche, sono dettate, rispettivamente, dall'art. 114 del regolamento interno del Comitato economico e sociale europeo e dall'art. 30 del regolamento interno del Comitato delle Regioni. Sebbene non abbiano inserito disposizioni analoghe nei propri regolamenti interni, anche le altre istituzioni e gli organismi dell'Unione attuano all'interno (ed all'esterno) dei loro edifici una coincidente «politica delle bandiere». Le disposizioni appena richiamate, che rientrano nell'autonomia organizzativa interna di ciascuna istituzione, organo ed organismo dell'Unione, non esercitano, beninteso, alcuna influenza sugli ordinamenti interni degli Stati membri, compresi quelli in cui essi, o i loro servizi, hanno sede.

Ad ogni buon conto, nell'atto finale della conferenza intergovernativa in esito alla quale fu adottato il trattato di Lisbona figura allegata, tra le dichiarazioni «di Stati membri», la n. 52 sui simboli dell'Unione<sup>20</sup>. Sedici Stati membri<sup>21</sup>, i quali, ad eccezione del Portogallo, avevano ratificato il trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, vi affermano che, «per essi»<sup>22</sup>, i cinque simboli indicati dalla Costituzione europea «continueranno ad essere i simboli della comune appartenenza dei cittadini all'Unione europea e del loro legame con la stessa». Dieci anni dopo, il presidente Emmanuel Macron, con una lettera al presidente del Consiglio europeo Donald Tusk, dichiarò che la Francia si aggiungeva ai sedici Stati membri<sup>23</sup>. Macron aveva annunciato questa intenzione in occasione di una conferenza sull'Europa all'Università Goethe di Francoforte<sup>24</sup> e l'aveva ribadita nella breve dichiarazione pronunciata al momento di entrare alla riunione del Consiglio europeo del 19-20 ottobre 2017<sup>25</sup>.

---

<sup>20</sup> C-É GUDIN, *La suppression de la référence aux symboles de l'Union européenne*, in *Revue des affaires européennes*, 2007-2008, n. 2, pp. 299-304; Z. BRODECKI, M. MISZKE-NOWAKOWSKA, *The meaning of symbols in the legal culture of modern Europe*, in *Gdańskie Studia Prawnicze*, 2015, pp. 83-95; S. KARAGIANNIS, *Brèves remarques concernant la déclaration n° 52 sur les symboles de l'Union européenne*, in *Annuaire de droit de l'Union européenne*, 2020, pp. 43-89.

<sup>21</sup> Austria, Belgio, Bulgaria, Cipro, Germania, Grecia, Italia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Portogallo, Romania, Slovenia, Slovacchia, Spagna e Ungheria. Mancano, tra gli Stati fondatori delle Comunità, i due (Francia e Paesi Bassi) in cui venne bocciato, in via referendaria, il trattato che adotta una Costituzione per l'Europa del 2004, che conteneva la disposizione sui simboli. In particolare va segnalato che, forse per la prima volta dalla crisi della sedia vuota (1965-1966), la coppia franco-tedesca si è divisa. Non è poi presente tra gli autori della dichiarazione il Regno Unito, i cui rappresentanti si opposero ai simboli sia durante la Convenzione sul futuro dell'Europa sia durante la CIG che predispose il trattato di Lisbona del 2007.

<sup>22</sup> Sull'interpretazione della locuzione, v. S. KARAGIANNIS, *Brèves remarques concernant la déclaration n° 52 sur les symboles de l'Union européenne*, cit., pp. 84-85, con puntuali comparazioni filologiche.

<sup>23</sup> Vale la pena di ricordare che nel dibattito parlamentare francese in occasione della ratifica del trattato di Lisbona venne chiesto al Governo di unirsi alla dichiarazione. Si deve segnalare, inoltre, l'ulteriore sollecitazione dell'ex presidente Valéry Giscard d'Estaing, formulata, il 16 gennaio 2008, nel corso dell'audizione davanti alla Commissione Affari Esteri dell'Assemblea nazionale, riunita congiuntamente alla Delegazione per l'Unione europea.

<sup>24</sup> Macron, sollecitato dal presidente del Movimento europeo-Francia, Yves Bertoncini (v. Y. BERTONCINI, *Drapeau européen: à la France de reconnaître les symboles de l'Union*, in *EURACTIV.fr*, 10 ottobre 2017) aveva affermato che «Au moment où certains en France ont des débats où on se rétrécit et voudraient enlever le drapeau européen, je veux vous dire que lors du prochain Conseil européen (19-20 octobre, NdA), j'affirmerai officiellement que la France reconnaît le statut de l'hymne européen et du drapeau européen, ce qui ne permettra pas à certains d'enlever le drapeau européen de l'hémicycle français ou de tout autre lieu » (J.-B. FRANÇOIS, *Drapeau européen: pourquoi Emmanuel Macron veut-il le «reconnaître»?*, in *La Croix*, 11 ottobre 2017). Macron, si riferiva alle discussioni allora in corso all'Assemblea nazionale con riguardo alla proposta di legge presentata dal partito *France Insoumise* di togliere dall'emiciclo la bandiera europea e di consentire, oltre al tricolore (presente dal 2007, per iniziativa dell'allora presidente dell'Assemblea J.-L. Debré), soltanto la bandiera delle Nazioni Unite.

<sup>25</sup> «Enfin, je suis très heureux, à l'occasion de ce Conseil européen, là où plusieurs cherchent aujourd'hui à créer des divisions, un repli français, de réaffirmer l'attachement de la France au drapeau et à l'hymne européen» (*Déclaration du Président de la République à son arrivée au Conseil européen*, 19 ottobre 2017). In Francia, comunque, si è assistito ad uno spettacolare rilancio della simbolica della bandiera europea, a partire dal 13 luglio 2007, a poche ore dalla festa nazionale della Francia, quando la bandiera europea è stata issata, accanto a quella nazionale, sul *Quai d'Orsay*. Poi, ha fatto la sua comparsa, come novità assoluta, nella fotografia di Stato dei presidenti Sarkozy, Hollande e Macron. Inoltre, con l'Inno alla gioia è stata chiusa la sfilata del 14 luglio 2007 e accompagnato il percorso solitario di Macron nella corte dell'ex palazzo reale la sera dell'8 maggio 2017 e, nuovamente, il 24 aprile 2022, in occasione del percorso di Macron, insieme alla consorte e ad una trentina di giovani, dal Campo di Marte alla piramide del Louvre. Senza dimenticare, beninteso, il medesimo Inno alla gioia, cantato ed eseguito dal Coro e dall'Orchestra di Parigi, diretto da Daniel Barenboïm, in occasione dell'investitura di François Mitterand, in *Place du Panthéon*, il 21 maggio 1981, vale a dire ben cinque anni prima della sua consacrazione come inno delle Comunità.

Quanto allo *status* giuridico della dichiarazione, non pare dubbio, alla luce della giurisprudenza del Tribunale e della Corte di giustizia<sup>26</sup>, delle opinioni concordi della dottrina più autorevole in tema di dichiarazioni allegare agli atti finali delle conferenze intergovernative<sup>27</sup> e di chi ha specificamente indagato la dichiarazione in oggetto<sup>28</sup>, che essa sia sfornita di valore normativo, essendo piuttosto espressione di un mero impegno politico. Certamente le dichiarazioni, in applicazione del principio *inclusio unius est exclusio alterius*, non costituiscono parte integrante dei trattati (a differenza dei protocolli e degli allegati agli stessi, come risulta dall'art. 51 del TUE) e, quindi, non hanno il rango di diritto primario<sup>29</sup>. Questo non toglie che ad esse possa essere riconosciuta una «valenza interpretativa», conformemente alla regola dettata dall'art. art. 31, par. 2, lett. b) della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 23 maggio 1969, secondo il quale disposto le dichiarazioni formulate dalle parti di un trattato rientrano fra le basi interpretative del trattato stesso, in quanto fanno parte del «contesto» dell'accordo in occasione della cui adozione sono state formulate<sup>30</sup>.

---

<sup>26</sup> Trib. UE, sentenza 7 giugno 2001, *Agrana Zucker und Stärke c. Commissione*, T-187/99, ECLI:EU:T:2001:149; Corte giust., ord. 5 novembre 2002, *Agrana Zucker und Stärke c. Commissione*, C-321/01P, ECLI:EU:C:2002:635.

<sup>27</sup> Le dichiarazioni allegare ai trattati istitutivi hanno costantemente attirato l'attenzione della dottrina. Si v., senza pretese di completezza, L.M. BENTIVOGLIO, *Commento all'art. 239 CEE*, in R. QUADRI, R. MONACO, A. TRABUCCHI, *Trattato istitutivo della Comunità economica europea, Commentario*, Milano, 1965, vol. III, pp. 1737-1738; G. TOTH, *The legal status of the Declarations annexed to the Single European Act*, in *Common Market Law Review*, 1986, pp. 803-812; U. DRAETTA, *La rilevanza giuridica delle dichiarazioni allegare all'Atto unico e adottate dalla conferenza: profili giuridici e istituzionali*, in *Jus*, 1992, pp. 147-150; Ευρυγένης Δ. Ι., *Réflexions théoriques sur la Déclaration commune concernant le Mont Athos*, in TACHIAOS A.-E. N. (ed.), *Mount Athos and the European Community*, Thessaloniki, 1993, pp. 13-17; G. RESS, *The legal nature of joint declarations in general and of joint declarations annexed to the European Community Treaties in particular*, *ivi*, pp. 19-45; S. BARIATTI, *Commento all'art. 311 TCE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea e della Comunità europea*, Milano, 2004, p. 312; C. MARTÍNEZ CAPDEVILA, *Las declaraciones en el derecho comunitario: estudio de las declaraciones a los tratados y al derecho derivado*, Madrid, 2005; V. CONSTANTINESCO, *Les protocoles et déclarations annexées au projet de Traité instituant une Constitution pour l'Europe*, in V. CONSTANTINESCO, Y. GAUTIER, V. MICHEL, *Le Traité établissant une Constitution pour l'Europe. Analyses et commentaires*, Bruxelles, 2005, pp. 313-316; S. PLATON, *Le rôle des protocoles et déclarations dans le Traité de Lisbonne*, in *Politeia*, n° 13, juin 2008, pp. 465-489; D. BOOS, *Art. 51 TUE*, in C.-O. LENZ, K.-D. BORCHARDT, *EU-Verträge: Kommentar nach dem Vertrag von Lissabon*, Köln, Wien, IV ed., 2010, p. 282; S. BARBOU DES PLACES (dir.), *Aux marges du traité. Déclarations, protocoles et annexes aux traités européennes*, Actes de la journée d'études organisée par le CRUCE, Faculté de Droit d'Amiens, 18 septembre 2009, Bruxelles, 2011; M. BARTOLI, *Commento all'art. 51 TUE*, in C. CURTI GIALDINO (diretto da), *Codice dell'Unione europea operativo. TUE e TFUE commentati articolo per articolo, con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Napoli, 2012, pp. 409-410; P. MADEIRA FROUFE, *Art. 51 TUE*, in M. LOPES PORTO, G. ANASTÁCIA (coord.), *Tratado de Lisboa. Anotado e Comentado*, Coimbra, 2012, pp. 190-191; R. ADAM, *Commento all'art. 51 TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, II ed., Milano, 2014, p. 345; J. KOKOTT, *Art. 51. Protokolle als Vertragsbestandteile*, in R. STREINZ (dir.), *EUV/AEUV Kommentar*, Munich, 3 ed., 2018, n. 5.

<sup>28</sup> S. KARAGIANNIS, *Brèves remarques concernant la déclaration n° 52 sur les symboles de l'Union européenne*, *cit.*, *spec.*, pp. 74-82.

<sup>29</sup> A meno di non voler attribuire natura consuetudinaria al regime della bandiera europea nell'ordinamento dell'Unione, ipotesi difficilmente concepibile, e di invocare, al riguardo, il principio di leale cooperazione, sancito dall'art. 4, par. 3 TUE, questione, nella specie, altrettanto opinabile, se non altro perché, comunque, dieci Stati membri sono rimasti tuttora estranei alla dichiarazione n. 52. Entrambe le ipotesi sono discusse (sia pure senza grande convinzione) da S. KARAGIANNIS, *Brèves remarques concernant la déclaration n° 52 sur les symboles de l'Union européenne*, *cit.*, *spec.*, pp. 80-82.

<sup>30</sup> Sulla giurisprudenza della Corte e del Tribunale con riguardo alla valenza delle dichiarazioni allegare all'atto finale delle conferenze in esito alle quali sono stati adottati i trattati originari e quelli modificativi, v. M. BENLOLO-CARABOT, *Le statut contentieux des annexes*, in S. BARBOU DES PLACES (dir.), *Aux marges du traité*, *cit.*, *spec.* pp. 80-85, 88-90, 92-93.

Ciò detto, va sottolineato che la dichiarazione n. 52, a differenza di altre pure allegata all'atto finale, non si riferisce ad alcuna disposizione dei trattati e, quindi, non sembra nemmeno possa aver costituito, sia per i sedici Stati membri che l'hanno formulata sia per gli altri dodici Stati membri, una condizione per il formarsi del loro consenso alla conclusione del trattato cui la dichiarazione si accompagna<sup>31</sup>. Tuttavia di essa gli Stati membri che ne sono rimasti estranei hanno preso atto, accettando che fosse inserita nell'atto finale della conferenza intergovernativa. Ora, non essendo i simboli disciplinati dal diritto dell'Unione, le disposizioni che li riguardano restano, allo stato, nella competenza nazionale e, pertanto, è ben possibile che, nel tempo, altri Stati membri decidano di aggiungersi ai sedici della dichiarazione n. 52. Dal momento che, come sopra precisato, le dichiarazioni non fanno parte integrante dei trattati e sono semplicemente allegata all'atto finale delle conferenze intergovernative nel corso delle quali sono state adottate, è del tutto illogico apprezzare la lettera di Macron a Tusk alla luce delle regole concernenti la revisione dei trattati<sup>32</sup>. Quanto alla modalità seguita, elementi utili possono essere tratti dalla dichiarazione sulla cittadinanza di uno Stato membro, allegata all'atto finale della conferenza intergovernativa in esito alla quale è stato adottato il trattato di Maastricht del 1992. Vi si stabilisce che nel caso in cui gli Stati intendano precisare quali sono le persone che devono essere considerate come propri cittadini ai fini dei trattati, essi vi provvedono «mediante una dichiarazione presentata alla Presidenza». A questa modalità, pertanto, può essere assimilato il menzionato messaggio di Macron a Tusk. Nonostante che la lettera, incomprensibilmente, non sia stata resa pubblica<sup>33</sup>, essa può ben aver avuto l'effetto di aggiungere la Francia<sup>34</sup> agli altri sedici Stati membri.

---

<sup>31</sup> Ci troviamo di fronte, quindi, ad una situazione diversa da quella concernente la dichiarazione unilaterale del Regno Unito del 1972, 1982, reiterata nel 2007, n. 63, relativa alla definizione del termine «cittadini» che, come ha precisato la Corte, «era destinata a chiarire una questione che era particolarmente importante per gli altri contraenti». Cosicché essi «avevano piena conoscenza del suo contenuto e le condizioni di adesione sono state determinate su tale base. Ne deriva che la dichiarazione del 1972 deve essere presa in considerazione in quanto strumento che ha una relazione con il Trattato per l'interpretazione di quest'ultimo e, più in particolare, al fine di determinare il campo di applicazione *ratione personae* di quest'ultimo» (Corte giust., sentenza 20 febbraio 2001, *Kaur*, causa C-192/99, ECLI:EU:C:2001:106, punti 23-24).

<sup>32</sup> Questa possibilità è avanzata, sia pure dubitativamente, da S. KARAGIANNIS, *Brèves remarques concernant la déclaration n° 52 sur les symboles de l'Union européenne*, cit., spec. pp. 76-77, ipotizzando pure la possibilità che gli Stati autori della dichiarazione, in processo di tempo, possano recedere da essa.

<sup>33</sup> Una richiesta di accesso, presentata al Consiglio, è restata senza risposta.

<sup>34</sup> Alla decisione di Macron, inoltre, va riconosciuto – e non è poco – di avere esercitato una notevole influenza politico-simbolica sul piano interno francese. In primo luogo, infatti, l'Assemblea nazionale, con la risoluzione n. 35, adottata il 27 novembre 2017, su proposta dei deputati Richard Ferrand e Sabine Thillaye, unitamente ai membri del gruppo *La République En Marche* e apparentati, presentata il 3 novembre 2017, vista la decisione n. 2004-505 DC del 19 novembre 2004 del Consiglio costituzionale sul trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, che aveva ritenuto che gli identici simboli europei fossero conformi alla Costituzione, considerando che l'uso della bandiera europea nelle cerimonie e sugli edifici pubblici è disciplinato dall'art. 126 del decreto 89-655 del 13 settembre 1989, relativo alle cerimonie pubbliche, precedenze, onori civili e militari e dalla circolare del Ministro dell'interno 4 maggio 1963, ha reso omaggio all'associazione della Francia alla dichiarazione n. 52 e ha incoraggiato il Governo ad adottare ogni misura volta a promuovere i simboli dell'Unione in modo complementare a quelli nazionali. In secondo luogo, va rimarcata, da un lato, l'utilizzazione dell'inno e della bandiera europea durante la presidenza Macron, in continuità con le presidenze Sarkozy e Hollande. Dall'altro, merita segnalazione il progetto di legge, già approvato dall'Assemblea nazionale l'11 maggio scorso (D. BASSO, *Les députés valident le drapeau européen obligatoire devant les mairies sans réelle conviction*, in *EURACTIVE FRANCE*, 11 maggio 2023) ed attualmente in discussione al Senato, concernente l'imbandieramento delle sedi dei municipi con più di 1500 abitanti con la bandiera europea posta a destra (chi guarda l'edificio la vede a sinistra) della bandiera nazionale, alla quale, ovviamente, è riservato il posto d'onore. Il progetto in via di approvazione, tuttavia, non fa

In conclusione, si può affermare che, nell'ordinamento dell'Unione europea, non esiste una robusta disciplina che ne tuteli la bandiera, nonostante che con alcune disposizioni, non di diritto primario, come il regolamento interno del Parlamento europeo, o prive di valore vincolante e neppure unanimi, come la dichiarazione n. 52, si sia tentato di colmare un vuoto, in tal modo, però, rendendolo ancor più macroscopico.

Al riguardo - e pur con la consapevolezza che ci si muove in acque in gran parte inesplorate - si potrebbe ritenere che, in materia di utilizzo della bandiera europea negli Stati membri, si sia in presenza di un'attitudine sostanzialmente concordante, dal momento che, pure negli Stati membri che non sono tra quelli autori della dichiarazione, si registra la prassi di esposizione della bandiera europea accanto a quella nazionale. Per cui la detta prassi volontaria, non contrastando regole primarie europee e nazionali, può aver avuto l'effetto di integrare la manchevolezza di una unanime accettazione della dichiarazione n. 52. La detta constatazione potrebbe, in prospettiva, dare nuova linfa, ai tentativi, per ora essenzialmente tedeschi<sup>35</sup>, di indurre il Consiglio ad adottare la bandiera (e pure l'inno) sulla base della clausola di flessibilità dell'art. 352 TFUE. Tuttavia, la strada maestra per una piena tutela resta, all'evidenza, l'inserimento nel diritto primario di una disposizione sui simboli, in occasione della ormai non più differibile riforma dei trattati<sup>36</sup>. Ben se ne potrebbe far carico il governo italiano, forte della ormai risalente legislazione sull'esposizione della bandiera europea accanto a quella nazionale<sup>37</sup>.

### 3. La tutela penale della bandiera nell'ordinamento italiano

Nell'ordinamento italiano, il reato di offesa alla bandiera nazionale<sup>38</sup> risale al primo codice penale dell'Italia unita, il Codice Zanardelli, dal nome del Ministro della Giustizia del

---

che dare valenza obbligatoria ad un uso repubblicano molto seguito, salvo che nei comuni guidati dal *Rassemblement national*.

<sup>35</sup> Come ricorda S. KARAGIANNIS, *Brèves remarques concernant la déclaration n° 52 sur les symboles de l'Union européenne*, cit., p. 81, nota 155.

<sup>36</sup> Stupisce che nel progetto di proposte per quanto riguarda la modifica dei trattati (2022/2051(INL)), predisposto dalla Commissione per gli affari costituzionali del Parlamento europeo (versione del 22 agosto 2023, doc. PE746.741v01-00) non figurì alcuna disposizione sui simboli dell'Unione.

<sup>37</sup> Il riferimento è alla legge 5 febbraio 1998, n. 22, recante disposizioni generali sull'uso della bandiera della Repubblica italiana e di quella dell'Unione europea. Una disciplina integrativa in merito alle modalità di uso e di esposizione delle due bandiere è stata poi dettata dal d.P.R. 7 aprile 2000, n. 121.

<sup>38</sup> Sul regime giuridico della bandiera nell'ordinamento italiano si v. P. DI VICO, *Del vilipendio alla bandiera o ad altro emblema dello Stato*, in *Annali di Diritto e Procedura Penale*, 1934, pp. 977-994; G.B. DE MAURO, *Vilipendio alla bandiera o ad altro emblema dello Stato*, in *Nuovo digesto italiano*, vol. XII, 2, Torino, 1940, pp. 1032-1035; R. QUADRI, *Bandiera e altri segni distintivi dello Stato*, in *Novissimo digesto italiano*, vol. II, Torino 1958, pp. 268-270; G. RENATO, *Bandiera a) Diritto pubblico*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. V, Milano, 1959, pp. 38-40; E. CONTIERI, *Bandiera b) Diritto penale*, *ivi*, pp. 40-43; M. RAVERAIRA, *Bandiera, I) Diritto pubblico*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, vol. IV, Roma, 1991, pp. 1-5; G. CANSACCHI, *Bandiera e altri simboli dello Stato*, II, *Dir. int.*, *ivi*, Roma, 1988, pp. 1-2;

V., inoltre, sull'art. 12 Cost., A. CASSESE, *Art. 12*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione, Principi fondamentali, Art. 1-12*, Bologna-Roma, 1975, pp. 589-591; R. BIN, *Art. 12*, in V. CRISAFULLI, L. PALADIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 1990, pp.76-77; T. GROPPI, *Art. 12*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario della Costituzione*, vol. I, Torino, 2006, pp. 307-308; ID., *Bandiera*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, pp. 663-666; ID., *Art. 12*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G. E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, II ed., Vol. I, Bologna, 2018, pp. 87-90; M. LUCIANI, *Costituzione italiana: art. 12*, Roma, 2018; F. CORTESE, *La disciplina della bandiera come principio fondamentale: appunti di studio sull'art. 12 della Costituzione italiana*, in C. CASONATO (a cura di), *Lezioni sui principi fondamentali della Costituzione*, Torino,



Re d'Italia Umberto I, Giuseppe Zanardelli, promulgato il 30 giugno 1899 ed entrato in vigore il 1° gennaio 1900, un codice di chiara impronta liberale. L'art. 115 del Capo I, rubricato «Dei delitti contro la Patria», del Titolo I, «Dei delitti contro la sicurezza dello Stato», disponeva che «Chiunque per fare atto di disprezzo, toglie, distrugge o sfregia in luogo pubblico o aperto al pubblico la Bandiera o altro emblema dello Stato è punito con la reclusione da tre a venti mesi». Inoltre, nel Capo III, rubricato «Dei delitti contro gli Stati esteri e i loro capi o rappresentanti», l'art. 129, ripreso dalla Sezione 103 del codice penale germanico, al tempo vigente e riguardante il reato di vilipendio verso i simboli di Stati esteri, stabiliva che «Chiunque toglie, distrugge o sfregia in luogo pubblico o aperto al pubblico, la Bandiera o emblema di uno Stato estero per fare atto di disprezzo contro lo Stato medesimo è punito con la detenzione fino ad un anno. Non si procede che a richiesta del Governo dello Stato estero». La *ratio* della tutela della bandiera di Stato estero – allora come oggi - è improntata alla salvaguardia del prestigio dello stesso nonché dell'interesse dell'Italia a mantenere relazioni amichevoli con lo Stato cui la bandiera, o gli altri emblemi, appartengono.

Nel successivo Codice Rocco, dal nome del Ministro di Grazia e Giustizia del Governo Mussolini, Alfredo Rocco, regnante Vittorio Emanuele III, approvato con R.D 19 ottobre 1930, n. 1398, in vigore dal 1° luglio 1931, le pene per l'offesa alla bandiera vennero inasprite<sup>39</sup>. Nel titolo I, «Dei delitti contro la personalità dello Stato», il Capo II, sotto la rubrica «Delitti contro i poteri dello Stato», all'art. 292, «Vilipendio alla Bandiera o altro emblema dello Stato» dispone che «Chiunque vilipende la Bandiera italiana o un altro emblema dello Stato è punito con la reclusione da uno a tre anni»<sup>40</sup>. Inoltre, nel Capo III, «Delitti contro gli Stati terzi, i loro capi e i loro rappresentanti», l'art. 299, rubricato «Offesa alla Bandiera o altro emblema di uno Stato estero», viene riproposta la disposizione dell'art. 129 del Codice Zanardelli, ma con un sensibile aumento della pena prevista, stabilita nella «reclusione da sei mesi a tre anni». Infine, all'art. 300 viene introdotta la «condizione di reciprocità», secondo la quale l'art. 299, primo comma c.p. si applica «solo in quanto la legge straniera garantisca, reciprocamente (...) alla bandiera italiana parità di tutela penale»<sup>41</sup>.

La disciplina degli artt. 292 e 299 c.p. è rimasta inalterata fino alla novella introdotta dall'art. 5 della legge 24 febbraio 2006, n. 85, con effetto dal 28 marzo 2006, frutto della proposta d'iniziativa dell'on. Carolina Lussana della Lega Nord Federazione Padana<sup>42</sup>, poi unita a diverse altre proposte di legge in tema di reati di opinione<sup>43</sup>. L'art. 4 della legge 85/2006

---

2010, pp. 364-367; G. LUCHENA, R. MANFRELLOTTI, *Profili giuridici della bandiera tra modello costituzionale e ordinamento comunitario*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, 2017, n. 2, pp. 1-16; F. SAVASTANO, *L'art. 12 della Costituzione*, in *La Magistratura*, 8 agosto 2022.

<sup>39</sup>Per una puntuale ricostruzione di storia costituzionale del passaggio tra il Codice Zanardelli ed il Codice Rocco v. A. RIDOLFI, *I reati d'opinione tra Stato liberale e fascismo*, in *Historia et ius. Rivista di storia giuridica dell'età medievale e moderna*, n. 8/2015, paper n. 8, pp. 1-87.

<sup>40</sup>In proposito, nella *Relazione del Guardasigilli al Re* si legge che «la bandiera è il simbolo sacro della Patria, il prestigio dello Stato si immedesima nel prestigio della sua bandiera; chi offende la bandiera offende lo Stato in una delle più alte manifestazioni della sua personalità».

<sup>41</sup>Se la legge straniera non garantisce alla bandiera italiana parità di tutela penale – ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 300 si applica la disposizione relativa al furto (art. 624 c.p.) o al danneggiamento (art. 635 c.p.) ma, conformemente all'art. 64 c.p., aumentando fino a un terzo quella che dovrebbe essere inflitta per il reato commesso, alla luce dell'elemento politico che è proprio del fatto.

<sup>42</sup>Proposta di legge n. 5490, presentata alla Camera dei Deputati il 15 dicembre 2004.

<sup>43</sup>Sulla legge 85/2006 v. A. GAMBERINI, G. INSOLERA, *Vilipendio alla bandiera e vecchi delitti, Mai più il carcere, ma restano le multe. Scatta la par condicio nella tutela delle confessioni religiose*, in *Dir. giustizia* 2006, pp. 92-

riscrive l'articolo 292 c.p., precisando, in tema di vilipendio o danneggiamento alla bandiera od altro emblema dello Stato, che la condotta è penalmente rilevante a condizione che il vilipendio sia compiuto «con espressioni ingiuriose» o con condotte violente, quali la distruzione, dispersione, deterioramento e imbrattamento<sup>44</sup>. Una novità significativa, in questo contesto, è quella di riservare la pena detentiva alle sole ipotesi di condotta violenta e, quindi, di punire con quella pecuniaria le espressioni ingiuriose<sup>45</sup>. Nell'attuale formulazione dell'art. 292, pur conservando il reato natura di delitto, vengono attenuate le pene edittali, con l'esclusione della reclusione, salvo che l'attentato alla bandiera avvenga pubblicamente, ipotesi in cui, comunque, la pena detentiva scende da tre a due anni.

L'art. 5, poi, trasforma in contravvenzione, punita con la sola ammenda, il reato di offesa alla bandiera o ad altro emblema di uno Stato estero, di cui all'art. 299 c.p. Anche in questo caso la condotta di vilipendio punibile consiste nelle «espressioni ingiuriose»<sup>46</sup>.

---

94; C. VISCONTI, *Il legislatore azzeccagarbugli: le «modifiche in materia di reati di opinione» introdotte dalla l. 24 febbraio 2006, n. 85*, in *Foro italiano*, n. 6, 2006, cc. 217-224; A. MASSARO, *Modifiche al codice penale in materia di reati di opinione (e non solo): contenuti e limiti della l. n. 85 del 2006*, in *Cassazione Penale*, 2006, pp. 3857-3868; D. NOTARO, *Modifiche al codice penale in materia di reati di opinione (l. 24.2.2006 n. 85)*, in *Legislazione Penale*, 2006, pp. 401-418; T. PADOVANI, *Un intervento normativo scoordinato che investe anche i delitti contro lo Stato*, in *Guida al Diritto*, 2006, no. 14, pp.23-28; M. PELISSERO, *Osservazioni critiche sulla legge in tema di reati di opinione: occasioni mancate e incoerenze sistematiche (II)*, in *Diritto Penale e Processo*, 2006, pp. 1198-1208; ID., *Delitti contro gli Stati esteri, i loro capi e i loro rappresentanti*, in C. PALAZZO, C.E. PALIERO, *Trattato teorico-pratico di diritto penale*, IV, *Reati contro la personalità dello Stato e contro l'ordine pubblico*, Torino, 2010, spec. pp. 218-219; D. PULITANÒ, *Riforma dei reati d'opinione?* in *Corriere Giuridico*, 2006, pp. 745-746. Sui reati di opinione v. F. MANTOVANI, *I reati di opinione*, in *Il Ponte*, 1971, pp. 206-219; C. FIORE, *I reati di opinione*, Padova, 1972; L. ALESIANI, *I reati di opinione. Una rilettura in chiave costituzionale*, Milano, 2006. V., pure, A. DI GIOVINE, *I confini della libertà di manifestazione del pensiero: linee di riflessione teorica e profili di diritto comparato come premessa ad uno studio sui reati di opinione*, Milano, 1988.

<sup>44</sup> A. SPENA, *Libertà di espressione e reati di opinione*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2007, pp. 689-738, spec. pp. 728-730.

<sup>45</sup> Pare evidente che, alla base della novella legislativa, ci fosse la vicenda concernente l'on. Umberto Bossi, che il 25 luglio 1997, nel corso della manifestazione pubblica per la festa della Padania, organizzata dalla Lega Nord presso il Palazzetto dello sport di Cabiato, volgendo lo sguardo alla bandiera nazionale esposta sull'edificio della vicina scuola statale, iniziò il proprio discorso con le seguenti testuali parole: «quando vedo il tricolore io m'incazzo. Il tricolore lo uso soltanto per pulirmi il culo». Nel corso del comizio l'on. Bossi reiterò le espressioni incriminate nei medesimi termini, inserendole nell'ambito della critica alla proposta di legge (poi divenuta legge 5 febbraio 1998, n. 22, v. *infra*) di esporre su tutti gli edifici pubblici maggiormente rappresentativi la bandiera nazionale insieme alla bandiera dell'Unione europea. Il Tribunale di Como, sezione distaccata di Cantù, dichiarò l'on. Bossi responsabile del reato di vilipendio alla bandiera nazionale (art. 292 c.p.) e, previa concessione delle attenuanti generiche, lo condannò alla pena di un anno e quattro mesi di reclusione con i benefici della sospensione condizionale della pena e della non menzione nel certificato del casellario giudiziale. Dopo il conflitto tra poteri dello Stato, sollevato dalla Corte d'Appello di Milano nei confronti del Parlamento, che aveva deliberato che i fatti oggetto del processo concernevano le opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni, e risolto dalla Corte costituzionale con sentenza 21 giugno 2006, la Corte d'Appello di Milano, con sentenza del 14 novembre 2006, dopo aver escluso, l'applicabilità degli artt. 9 e 10, lett. b) del Protocollo sulle immunità e privilegi delle Comunità europee, trattandosi di condotte poste in essere dal parlamentare europeo nello Stato di appartenenza, confermava il giudizio di responsabilità dell'imputato. Tuttavia, preso atto dell'entrata in vigore della legge n. 85/2006, il cui art. 5 modificava la sanzione per il vilipendio di cui all'art. 292 c.p., rideterminava la pena in euro 300,00 di multa. La Cassazione, infine, con sentenza 15 giugno 2007, n. 35523, dopo aver respinto le doglianze concernenti la sussistenza di un nesso funzionale tra le parole proferite e il dibattito politico-parlamentare, di cui costituivano la prosecuzione *extra moenia* dell'attività parlamentare nonché la piena correlazione tra l'imputazione formulata dall'accusa e i fatti di causa, e pure che le espressioni di dileggio e di svilimento della bandiera nazionale rientrassero nella libertà di manifestazione del pensiero, ha ritenuto tuttavia sussistenti i presupposti per la revoca di diritto, ai sensi dell'art. 168 c.p. della sospensione condizionale della pena concessa con la sentenza della Corte d'Appello, che è stata annullata senza rinvio, limitatamente a tale profilo.

<sup>46</sup> La coerenza di questo impianto e, soprattutto, la proporzionalità delle sanzioni, andrà esaminata alla luce della recente sentenza 8 giugno 2023 della quinta sezione della Corte europea dei diritti dell'uomo, nella causa *Fragoso*

Per quanto riguarda, ancora, l'offesa a bandiera di Stato estero, la riforma del 2006 ha derubricato il reato da delitto (punibile da sei mesi a tre anni) a mera contravvenzione punibile con l'ammenda da euro 100 a euro 1000. Ne risulta quindi una sanzione insignificante, potendosi anche applicare l'oblazione *ex art.* 162 c.p. Conseguentemente, la finalità di tutelare il prestigio dello Stato estero e le buone relazioni con esso viene realizzata soltanto a parole<sup>47</sup>.

Infine, resta ferma, per l'art. 299 c.p., la condizione di reciprocità<sup>48</sup>. La trasformazione dei delitti di cui agli artt. 292 e 299 c.p. in contravvenzioni non ha peraltro determinato la depenalizzazione di tali fattispecie<sup>49</sup>.

Sotto il profilo processuale, infine, la competenza appartiene al Tribunale del *forum commissi delicti*, in composizione monocratica (art. 550 c.p.p.).

Da questo *excursus* risulta incontrovertibilmente l'inesistenza nel nostro ordinamento di una fattispecie legale di offesa alla bandiera europea o a alla bandiera di altre organizzazioni internazionali. L'assenza, come vedremo comune alla maggioranza degli ordinamenti degli altri Stati membri dell'Unione, è ragionevolmente motivata dalla debole base giuridica della bandiera europea nell'ordinamento dell'Unione. Invero, nelle riunioni dei segretari generali delle istituzioni comunitarie, svoltesi nel marzo 1986 in vista dell'adozione della bandiera europea, era stato auspicato che gli Stati membri fossero invitati ad accordare una tutela giuridica identica a quella prevista per le bandiere nazionali. Inoltre, nella risoluzione sulla bandiera europea, adottata dal Parlamento europeo il 14 settembre 1988<sup>50</sup>, si era chiesto alla Commissione di presentare una relazione sulle disposizioni prese dagli Stati membri volte a concedere tutela giuridica alla bandiera europea e per far sì che fosse possibile inalberarla a fianco di quella nazionale. Infine, il presidente della Commissione Jacques Delors, in occasione del trilogio (Parlamento, Consiglio e Commissione), svoltosi a Strasburgo il 9 maggio 1994, suggerì che gli Stati membri fossero invitati ad esporre la bandiera europea sugli edifici pubblici almeno in occasione della giornata europea del 9 maggio. Conseguentemente, la presidenza greca del Consiglio dell'Unione, nel marzo del 1994, manifestò la volontà di presentare una proposta al riguardo. La questione venne esaminata, a due riprese, in sede di COREPER, il 31

---

*Dacosta c. Spagna*, ricorso n. 2796/21. La decisione ha considerato sproporzionata la sanzione irrogata ad un sindacalista spagnolo per un'offesa verbale alla bandiera nazionale, pronunciata nel corso di una manifestazione sindacale. La sanzione, peraltro, era stata dichiarata legittima non solo dai tribunali di merito ma anche dal Tribunale costituzionale spagnolo in quanto eccedente la libertà di espressione. Nella sentenza 531/2000 la Corte costituzionale italiana ha ritenuto che la bandiera essere considerata un bene protetto, identificando in esso «la dignità del simbolo dello Stato, come espressione della dignità dello Stato medesimo nell'unità delle istituzioni che la collettività nazionale si è data».

<sup>47</sup> Durante i lavori preparatori della l. n. 85/2006 venne respinto, con il parere favorevole del Governo, l'emendamento 6.4, presentato dal senatore Elvio Fassone del Partito dei Democratici di Sinistra-L'Ulivo, volto ad introdurre, nell'art. 299 c.p., la pena della reclusione fino a tre mesi o la multa da 1.000 a 10.000 euro per chi pubblicamente avesse distrutto, disperso, deteriorato, reso inservibile o imbrattato la bandiera o l'emblema di uno Stato estero.

<sup>48</sup> Alla Camera dei Deputati fu approvato l'ordine del giorno 9/5490/1 all'Atto Camera 5490-Sezione 13, presentato dal deputato Aldo Perrotta (Forza Italia), secondo cui il Governo, con riferimento all'art. 299 c.p., si è impegnato «a valutare se chiedere, nelle sedi opportune, la reciprocità specifica legislativa presso tutti gli Stati che non prevedono questa normativa nelle loro legislazioni».

<sup>49</sup> La Cassazione, Sez. V penale, nella sentenza 7 gennaio 2021, n. 316 concernente i separatisti altoatesini E. K., S. K. e W. T. ha considerato che il reato di vilipendio alla bandiera nazionale non è stato depenalizzato per effetto della legge 85/2006, che nel riformulare l'art. 292 c.p. ha solo escluso dal perimetro penale il solo vilipendio ai colori della bandiera precisando che la tutela è assicurata al tricolore per il suo valore simbolico quando la bandiera non è materialmente presente ma soltanto raffigurata.

<sup>50</sup> *G.U.C.E.*, 1988, C262, pp. 68-69.

marzo ed il 15 aprile 1994. La delegazione danese espresse la propria contrarietà e quella britannica preoccupazione che all'invito contenuto nella dichiarazione del Consiglio qualche Stato membro avesse opposto un rifiuto esplicito. In tale situazione la presidenza greca congelò il *dossier*, che non fu mai ripreso<sup>51</sup>.

#### 4. La vicenda e il giudizio di primo grado dinanzi al Tribunale di Biella

La vicenda si è svolta a Biella, tra il 5 e l'8 aprile 2020<sup>52</sup>, nel corso di una manifestazione di protesta inscenata da militanti di Forza Nuova, durante la quale, uno di loro, in concorso con altri, prima ha tentato di bruciare una bandiera europea e poi l'ha fatta in pezzi<sup>53</sup>. Infatti, l'imputato, cittadino italiano, M.B., dopo aver pronunciato la frase «Anche Biella brucia la bandiera» e tentato di incendiare con un accendino il tessuto di una bandiera dell'Unione europea, constatato il mancato raggiungimento dell'intento per le caratteristiche ignifughe del materiale, l'ha strappata in più pezzi con le mani. Il fatto è avvenuto sulla pubblica strada, in via G. B. Costanzo, all'altezza del civico 11, in modo che l'imputato potesse essere visto da più persone mentre compiva il gesto oltraggioso. Successivamente, la videoregistrazione dell'offesa alla bandiera europea è stata diffusa dal medesimo mediante pubblicazione su *Facebook*.

Con sentenza resa dal Giudice per l'Udienza preliminare del Tribunale di Biella, Paola Rava, pronunciata e depositata il 15 febbraio 2022, all'esito di giudizio abbreviato richiesto in sede di opposizione al decreto penale del 23 novembre 2020, n. 46, disattesa la richiesta di assoluzione dell'imputato *ex art.* 530, comma 2, c.p., avanzata dalla difesa, e su conforme richiesta del Pubblico Ministero, si è ritenuta pienamente provata la responsabilità dell'imputato in ordine al reato ascrittogli. Pertanto egli è stato condannato alla pena di euro 600,00 di ammenda, ai sensi dell'art. 299 c.p., per aver offeso la bandiera europea, tentando di bruciarla e poi strappandola. Il G.U.P. ha affermato che «quanto alla nozione di Stato estero, si ritiene che in tale nozione in senso lato possa farsi rientrare l'Unione europea, cui appartiene lo Stato italiano, che è un'organizzazione internazionale dotata di personalità giuridica, considerata la *ratio* della norma incriminatrice».

Al riguardo, tuttavia, per criticare la prospettazione avanzata circa la riconduzione della condotta criminosa all'art. 299 c.p. è sufficiente porre in luce la profonda differenza esistente tra la personalità giuridica internazionale di cui godono gli Stati e quella posseduta dalle organizzazioni internazionali intergovernative a carattere istituzionale, tra le quali indubbiamente rientra l'Unione europea<sup>54</sup>.

Invero, mentre gli Stati stranieri, cui si riferisce l'art. 299 c.p., hanno una personalità giuridica piena, che attribuisce loro una quasi illimitata capacità di operare, il che giustifica

---

<sup>51</sup> L'assenza di una protezione giuridica della bandiera, a livello dell'Unione, è stata confermata dallo stesso presidente della Commissione Jean-Claude Juncker, il 26 giugno 2018, rispondendo all'interrogazione con risposta scritta n. E-002492-18 dell'on. Adam Szejnfeld (PPE). Juncker ha precisato che «There are, however, no specific provisions at EU level governing the use of the European flag. In practical terms, this means that the European flag is used in accordance with the national law governing flags. Member States are themselves responsible for the maintenance of law and order and the safeguarding of internal security on their territory».

<sup>52</sup> Così la sentenza di primo grado.

<sup>53</sup> Il video è presente in *La Repubblica TV*, 10 aprile 2020.

<sup>54</sup> Per una recente, approfondita, indagine circa la natura giuridica dell'Unione europea v. L. F. PACE, *Introduzione al diritto dell'Unione europea. Natura e ordinamento giuridico*, Milano, 2023.

assolutamente di porli sullo stesso piano dello Stato italiano, le organizzazioni internazionali, come l'Unione europea, sono dotate soltanto di una personalità internazionale "funzionale", che è correlata alle competenze di attribuzione di cui esse sono dotate nonché alla presenza di un idoneo apparato istituzionale, capace di operare in conformità al principio di specialità.

Questa ontologica differenza tra Stati ed organizzazioni internazionali sotto il profilo della personalità è stata perspicuamente individuata dalla Corte internazionale di giustizia fin dal notissimo parere consultivo dell'11 aprile 1949, quando in termini inequivoci ha affermato che il riconoscere la personalità giuridica internazionale alle Nazioni Unite « is not the same thing as saying that it is a State, which certainly is not, or that its legal personality and rights and duties are the same as those of a State. Still less is it the same thing as saying that it is "a super-State", whatever that expression may mean»<sup>55</sup>.

Ciò che, all'evidenza, distingue le organizzazioni internazionali dagli Stati è il fatto che esse non dispongono di un territorio o di una base sociale e, pertanto, non sono destinatarie, in linea di principio, delle norme internazionali di cui sono, invece, precipuamente destinatari gli Stati. Ne risulta che la personalità giuridica dell'Unione non può in alcun caso essere paragonata a quella degli Stati e condurre all'assimilazione, assolutamente erronea, dell'Unione con uno Stato straniero. Ciò in base a nozioni elementari di diritto internazionale pubblico<sup>56</sup>.

In disparte, poi, dalla considerazione che la sentenza del G.U.P. di Biella, per un verso, ha violato il fondamentale principio di tassatività della condotta (art. 1 c.p.), interpretando «in senso lato» il concetto di Stato estero, al fine di ricomprendere in una fattispecie legale discrezionalmente ampliata, condotte che vi sono del tutto estranee; per altro verso, ha superato, inconsapevolmente o meno, sia la condizione di procedibilità dell'art. 300 c.p. (sulla quale più ampiamente in seguito) sia, soprattutto, vari profili di inapprezzabilità penale della condotta incriminata, che lo avrebbero dovuto condurre ad una sentenza di proscioglimento. Inoltre, la decisione presenta varie mende, probabilmente frutto di una redazione particolarmente affrettata<sup>57</sup>.

---

<sup>55</sup> *Reparation for injuries suffered in the service of the United Nations, Advisory Opinion, ICJ Reports, 1949, spec. p. 179.* La Corte internazionale di giustizia ha ribadito questa impostazione nel parere consultivo dell'8 luglio 1996, *Legality of the Use by a State of Nuclear Weapons in Armed Conflict, I.C.J. Reports, 1996, par. 25*, in cui ha affermato che «The Court need hardly point out that international organizations are subjects of international law which do not, unlike States, possess a general competence. International organizations are governed by the "principle of speciality", that is to say, they are invested by the States which create them with powers, the limits of which are a function of the common interests whose promotion those States entrust to them...». Si v. anche l'esplicazione del passaggio del parere del 1949, sopra riportato, nell'opinione separata del giudice francese André Gros al parere consultivo 20 dicembre 1980, *Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 between the WHO and Egypt, Advisory Opinion, I. C.J. Reports 1980, spec. p. 103*, ove ha rilevato che «In the absence of a "super-State", each international organization has only the competence which has been conferred on it by the States which founded it, and its powers are strictly limited to whatever is necessary to perform the functions which its constitutive charter has defined. This is thus a *competence d'attribution*, i.e., only such competence as States have "attributed" to the organization. It is a misuse of terminology to speak of the sovereignty of the WHO or the sovereignty of the World Health Assembly; States are sovereign in the sense that their powers are not dependent on any other authority, but specialized agencies have no more than a special competence, that which they have received from those who constituted them, their member States, for the purpose of a well-defined task».

<sup>56</sup> Sulla personalità delle organizzazioni internazionali intergovernative sia consentito rinviare a R. MONACO, C. CURTI GIALDINO, *Manuale di diritto internazionale pubblico. Parte generale*, III ed., Torino, 2009, pp. 432-440.

<sup>57</sup> In primo luogo, la datazione. Invero il G.U.P., dimentico di aver indicato in epigrafe di aver pronunciato e pubblicato la sentenza all'udienza del 15 febbraio 2022, vi ha apposto in calce la data del giorno successivo, 16 febbraio 2022. Tuttavia, la funzionaria di cancelleria, Marianna Naturale, ne ha attestato il deposito il giorno precedente, dimostrando reali capacità divinatorie! In secondo luogo, il G.U.P., per ovvia disattenzione, ha

Proposto dal difensore appello, con atto dell'11 maggio 2022, venne proposta impugnazione avanti alla Corte d'Appello di Torino. Questa, tuttavia, lo ha ritenuto inammissibile, ai sensi dell'art. 593, comma 3, c.p.p., essendo stato l'imputato condannato alla sola pena dell'ammenda, e ha riqualificato l'atto come ricorso per cassazione, in conformità dell'art. 568, comma 5 c.p.p., vertendo i motivi anche su questioni attinenti a profili di illegittimità della decisione. Pertanto, con provvedimento del 22 settembre 2022, la Corte territoriale ha ordinato la trasmissione degli atti alla Corte di Cassazione per l'ulteriore corso.

## 5. La pronuncia della Corte di Cassazione

Il ricorrente ha impugnato la sentenza di primo grado, evidenziando, da un lato, che non vi era prova dell'elemento oggettivo e di quello soggettivo del reato, anche considerando che il video estratto dalla piattaforma *Facebook* non permetteva di comprendere quando e dove fossero avvenuti i fatti videoregistrati e, sostenendo, dall'altro lato, che il fatto era avvenuto su una via privata.

La Cassazione ha rigettato l'argomentazione della difesa affermando che non sussistevano dubbi sia sulla commissione del fatto da parte dell'imputato sia dell'essere stato perpetrato in luogo pubblico. Pertanto il Collegio ha rigettato il ricorso, non accogliendone la richiesta di inammissibilità formulata dal Pubblico Ministero. Ne è conseguita la irrevocabilità della sentenza emessa dal G.U.P. di Biella il 15 febbraio 2022, a decorrere dal 6 aprile 2023.

La pronuncia della Suprema Corte prende le mosse dal richiamo della propria giurisprudenza riguardante, peraltro, la diversa fattispecie dell'art. 292 c.p., la cui rubrica reca «vilipendio o danneggiamento alla bandiera o altro emblema dello Stato», intendendosi per bandiera nazionale quella ufficiale dello Stato italiano. In questo contesto, la Cassazione ha rammentato che la tutela della bandiera, la quale rientra tra i beni costituzionalmente garantiti, si pone come limite ad altri beni protetti dalla Costituzione, quali la libertà di espressione del pensiero (art. 21, primo comma, Cost.)<sup>58</sup> e il principio della punibilità solo in forza di una legge entrata in vigore prima della commissione del fatto (art. 25, comma 2, Cost.)<sup>59</sup> nonché con gli artt. 9 e 10 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo del 1950, volti anch'essi a tutelare la libertà di pensiero e la libertà di espressione<sup>60</sup>. Inoltre, ha ricordato che «l'elemento

---

riservato «motivazioni entro sessanta giorni», all'evidenza mai depositate, senza riflettere che la sua motivazione – si fa per dire – l'aveva già estesa nel corpo della sentenza.

<sup>58</sup> A. SPENA, *Libertà di espressione e reati di opinione*, cit., spec. p. 725.

<sup>59</sup> Evidente *obiter dictum*, anche fuori campo, della sentenza in esame, perché nel caso di specie non veniva minimamente in discussione la successione di leggi penali.

<sup>60</sup> Diversamente, la Corte Suprema degli Stati Uniti, nella sentenza 21 giugno 1989, *Johnson v. Texas* (491 U.S. 397), emessa a stretta maggioranza (5 a 4) ha preso in considerazione la condotta di Gregory Lee Johnson, che durante la *Convention* nazionale repubblicana del 1984 aveva partecipato a Dallas alla manifestazione *Republican War Chest Tour* contro le politiche dell'amministrazione Reagan ed aveva bruciato, davanti al Municipio, una bandiera degli Stati Uniti, seppellendone i resti nel suo giardino. Fu sanzionato dal tribunale penale del Texas con un anno di detenzione e la multa di 2000 dollari per profanazione di un oggetto venerato ai sensi del codice penale del Texas, ma la decisione fu annullata dalla Corte di appello del Texas. Giunta alla Corte Suprema, quest'ultima ha confermato la sentenza d'appello in quanto la condotta di Johnson dovesse essere correttamente configurata alla stregua di un comportamento espressivo e apertamente politico, un discorso simbolico, protetto dal Primo Emendamento, non avendo provocato, tra l'altro, al momento del rogo della bandiera o in risposta all'incendio di essa, né gravi disordini né turbative della pace. La decisione implicò la disapplicazione delle 48 leggi statali che prevedevano questo delitto. Il Congresso, a quel punto approvò il *Flag Protection Act 1989*, legislazione federale volta a tutelare la bandiera. Ma la Corte suprema, nuovamente a stretta maggioranza, la annullò (*United States v.*

soggettivo del delitto di vilipendio (...) consiste nel dolo generico, e quindi nella coscienza e volontà di esprimere offensivi e aggressivi giudizi nei confronti delle istituzioni tutelate, con l'intenzione di produrre l'evento costituito dalla pubblica manifestazione di disprezzo delle stesse». Ha aggiunto che «la bandiera nazionale, poi, è penalmente tutelata dall'art. 292 c.p. non come oggetto in sé, ma unicamente per il suo valore simbolico, suscettibile, per sua natura, di essere leso anche da semplici manifestazioni verbali di disprezzo, la cui penale rilevanza, ai fini della configurabilità del reato, richiede quindi soltanto la percepibilità da parte di altri soggetti e non anche la presenza della res, da riguardarsi, in quanto tale, come del tutto indifferente».

Ciò detto, il Collegio ha ritenuto che il tentativo non riuscito di dar fuoco alla bandiera europea per poi strapparla abbia «perfezionato il reato di offesa alla bandiera di uno Stato estero». Per sussumere la fattispecie del danneggiamento della bandiera europea nell'art. 299 c.p., la Cassazione ha preso le mosse dalla configurazione dell'Unione europea come «organizzazione internazionale dotata di un proprio ordinamento giuridico, integrata nel diritto interno degli Stati membri che rappresenta singolarmente e nel loro insieme in modo formale a tutti gli effetti giuridici». Di guisa che la «bandiera danneggiata rappresenta contemporaneamente l'Organizzazione internazionale e tutti gli Stati membri, sicché il fatto posto in essere costituisce certamente un'espressione pubblica di disprezzo verso tutti gli Stati esteri che sono stati ammessi a far parte dell'Unione Europea, che risultano così offesi dal reato».

## 6. Le ragioni di una critica in profondità della sentenza

Le brevi note di commento finora apparse hanno accolto favorevolmente la pronuncia<sup>61</sup>. Questa lettura, tuttavia, non convince per nulla in quanto la decisione presenta numerose criticità sotto molteplici punti di vista.

Vale la pena anzitutto di rilevare che in tema di offesa alla bandiera europea (o anche soltanto a bandiera di Stato estero) la Cassazione non ha menzionato alcun precedente. Le decisioni citate, infatti, concernono tutte, come detto, l'art. 292 c.p., che però riguarda la diversa fattispecie del vilipendio o danneggiamento alla bandiera o altro emblema dello Stato italiano. In effetti, non sembra esistano decisioni della Suprema Corte relative all'art. 299 c.p., disposizione che sanziona colui che nel territorio dello Stato vilipende, con espressioni ingiuriose, in luogo pubblico o aperto o esposto al pubblico, la bandiera ufficiale o un altro emblema di uno Stato estero, usati in conformità del diritto interno dello Stato italiano e ne prevede la punizione con l'ammenda da euro 100 a euro 1.000.

Analizzando la normativa pertinente si è visto come nell'ordinamento penale italiano manchi una specifica fattispecie concernente l'offesa alla bandiera europea. Questa mancanza, tuttavia, non è accidentale ma espressamente voluta. Invero, dall'esame dei lavori preparatori

---

*Eichman*, 496 U.S. 310), confermando che la fattispecie relativa al rogo della bandiera è protetta dal principio costituzionale della libertà di espressione (v. R.J. GOLDSTEIN, *Burning the Flag: The Great 1989-1990 American Flag Desecration Controversy*, Kent OH, 1996). Anche nel Regno Unito, come, di regola, avviene nei Paesi di *common law*, l'offesa alla bandiera non è punita.

<sup>61</sup> P. MACIOCCHI, *Offende tutti gli stati Ue chi strappa la bandiera europea*, in *Il Sole 24 ore*, 13 luglio 2023; M. CRISAFI, *Reato bruciare la bandiera UE su Facebook*, in *NT+Diritto, Il Sole 24 ore*, 24 luglio 2023; A. GRECO, *È reato bruciare o strappare la bandiera dell'Unione Europea?* in *La Legge per tutti*, 26 luglio 2023; F. CERQUA, *Offesa alla bandiera dell'Ue nella "piazza virtuale" di Facebook*, in *Altalex*, 24 agosto 2023.

della legge n. 85/2006 risulta che sono stati puntualmente respinti (o dichiarati preclusi) gli emendamenti volti ad aggiungere all'art. 292, primo comma, c.p. specifiche indicazioni concernenti la bandiera europea<sup>62</sup>. Agli effetti della legge penale si sarebbe voluta intendere «la bandiera o gli emblemi ufficiali dell'Unione così come determinati dalle norme dell'ordinamento europeo».

Tuttavia, nella giurisprudenza di merito, ha ricevuto notevole attenzione<sup>63</sup> la sentenza resa il 4 luglio 2018 dal Tribunale di Agrigento, Sez. I, in composizione monocratica<sup>64</sup>, relativa all'esposizione su una ringhiera del molo Madonnina di Lampedusa, da parte di un cittadino italiano, S.G., della bandiera europea imbrattata al centro con una svastica nazista. Il Giudice agrigentino, con una decisione motivata in modo ineccepibile, prosciolsi l'imputato per insussistenza del fatto<sup>65</sup>.

Dalle puntuali motivazioni del giudice di merito si può muovere per refutare il ragionamento (*rectius*: la mancanza di ragionamento) dei giudici della prima sezione penale della Cassazione.

In via preliminare la Cassazione avrebbe dovuto deliberare officiosamente il difetto della condizione di procedibilità richiesta dall'art. 313, ultimo comma c.p.: il G.U.P. biellese aveva condannato l'imputato nonostante la mancanza della richiesta del Ministro della Giustizia.

Orbene, il vilipendio della bandiera di uno Stato estero era previsto come delitto punibile con la reclusione da sei mesi a tre anni fino all'entrata in vigore della legge 24 febbraio 2006, n. 85, che ne ha introdotto la natura contravvenzionale, con la sola ammenda da euro 100 a euro 1000, secondo quanto ricordato in precedenza. Tuttavia l'art. 313 c.p. richiama tuttora l'art. 299 c.p. come ipotesi di delitto. Si tratta all'evidenza di una svista del legislatore, che non ha coordinato il combinato disposto degli artt. 299 e 313 c.p. Pertanto, in difetto di cenno alcuno da parte del Giudice biellese e della Corte di Cassazione, sembra ragionevole ipotizzare che il mancato rilievo dell'assenza di condizione di procedibilità (*id est* richiesta del Ministro della Giustizia al Pubblico Ministero, ai sensi dell'art. 342 c.p.p.) sia dipeso dal fatto che essa è postulata per i delitti, non già per le contravvenzioni. A maggior ragione, il fatto che la novella del 2006 abbia derubricato a contravvenzione l'offesa alla bandiera o ad altro emblema di uno Stato estero avrebbe dovuto indurre la Corte Suprema a decidere, come questione rilevabile d'ufficio ai sensi dell'art. 609 c.p.p. (cioè oltre i motivi proposti dalla difesa), quella della procedibilità dell'azione penale nel caso in cui un delitto venga derubricato a contravvenzione

---

<sup>62</sup> Si tratta degli emendamenti 5.4, 5.5, 5.6, 5.10 e 5.100 dei senatori Mario Cavallaro, Nando Dalla Chiesa e Marina Magistrelli del gruppo Margherita-DL-L'Ulivo e dell'emendamento 5.4., firmato anche dal senatore Elvio Fassone del Partito Democratico-L'Ulivo, per il quale sarebbe stato importante che, nell'ambito del reato di vilipendio della bandiera, vi fosse una espressa considerazione anche dell'emblema dell'Unione europea, respinti o preclusi, nella 945ª Seduta pubblica (Antimeridiana) del 25 gennaio 2006 (1ª pomeridiana) dell'11 gennaio 2006, con il parere favorevole del Governo, espresso dal sottosegretario per la giustizia Iole Santelli.

<sup>63</sup> C. INGRAO, *Il reato di offesa alla bandiera. Condizione di reciprocità e configurabilità del reato con riferimento alla bandiera Ue*, in *il Penalista*, 13 agosto 2018; F. DALLABONA, *Brevi note in tema di offesa alla bandiera o ad altro emblema di uno Stato estero*, in *Giurisprudenza Penale Web*, 2018, 9, pp. 1-11; M. E. ORLANDINI, *Art. 299 c.p.: offese alla bandiera o ad altro emblema di uno Stato Estero. Tema consolidato o ancora in discussione?* in *ius in itinere*, 21 settembre 2018.

<sup>64</sup> Giudice dott. Alessandro Quattrocchi.

<sup>65</sup> Il Tribunale di Agrigento ha preferito assolvere l'imputato ritenendo insussistente il fatto, piuttosto che rilevare d'ufficio il difetto di condizione di procedibilità, in tal modo facendo prevalere, in conformità del principio del *favor rei*, la più vantaggiosa formula di merito, per consentire all'imputato la fruizione degli effetti preclusivi correlati al giudicato in termini di azione civile e di *non bis in idem*.



e la sua perseguibilità non dipenda più dalla richiesta del Ministro. Invero, il tema esorbita quello della bandiera europea come bene penalmente tutelato. Tuttavia, vale la pena di segnalare ai cultori del diritto penale sostanziale e processuale l'aporia di una norma incriminatrice speciale che degrada il reato da delitto a contravvenzione (in base ad una diagnosi meno severa del legislatore) eppure consente la procedibilità d'ufficio rispetto alle più gravi fattispecie di delitto che postulano, invece, una condizione di procedibilità<sup>66</sup>. Spicca all'evidenza quell'irragionevolezza della norma che legittima il ricorso al Giudice delle leggi.

Nella sentenza di Cassazione in esame non c'è menzione alcuna di tale problematica, così come essa viene elusa anche nella scarsa giurisprudenza di merito, anche assolutoria.

In secondo luogo, la Cassazione avrebbe dovuto tener conto della ulteriore modifica apportata dalla legge n. 85/2006 al testo dell'art. 299 c.p., laddove quest'ultima ha introdotto, quale modalità tipica della condotta di offesa alla bandiera o emblema di Stato estero, il vilipendio attraverso «espressioni ingiuriose». Come non si è mancato di rilevare in dottrina, con tale modifica il legislatore ha inteso limitare la rilevanza delle condotte punibili alle sole comunicazioni linguistiche, anche alla luce della espressa e più grave punizione prevista dall'art. 292 c.p., che sanziona il vilipendio materiale (c.d. reale diretto) alla bandiera nazionale. Tale prospettazione è convincente, in quanto conferisce razionalità all'art. 299 c.p., anche alla luce di un'agevole interpretazione sistematica che fa leva sulla mancata previsione della punibilità del vilipendio materiale, come invece è avvenuto nell'art. 292 c.p. in seno alla medesima novella legislativa. Il che depone per l'irrilevanza penale della condotta di danneggiamento materiale della bandiera, dovendosi attenere l'interprete al noto brocardo *ubi lex voluit, dixit; ubi noluit, tacuit*, ed essendo vietata l'analogia in diritto penale. D'altra parte, collide insanabilmente col principio di tassatività della condotta (art. 1 c.p.) una diversa interpretazione che ricomprenda nella formula «con espressioni ingiuriose», oltre alle comunicazioni linguistiche, anche il danneggiamento materiale. All'evidenza, la scelta del legislatore nel 2006 comporta l'attribuzione alla medesima locuzione, inserita sia nell'art. 292 c.p. sia nell'art. 299 c.p., di un significato più ampio nell'art. 299 e più ristretto nell'art. 292<sup>67</sup>. Disposizioni, entrambe, che appartengono ad un contesto omogeneo, sia temporalmente che per materia.

Ne consegue che l'interpretazione più ristretta va preferita non solo in una prospettiva ermeneutica testuale, sistematica e teleologica, *ex art. 12 Preleggi*, ma anche in quanto pienamente conforme al principio di legalità, riconosciuto a livello costituzionale (art. 25 Cost.), sovranazionale (art. 49 Carta dei diritti fondamentali UE) e convenzionale (art. 7 CEDU), dal quale discendono come corollari i principi di tipicità, tassatività e determinatezza della norma penale incriminatrice, come declinati nel vigente sistema multilivello di tutela dei diritti «in

---

<sup>66</sup> Se, nella logica di favorire l'imputato (derubricazione da delitto a contravvenzione) lo si pone in una posizione processuale peggiore, in quanto l'azione penale non è più limitata dalla richiesta di procedimento ma è d'ufficio, l'imputato finisce per trovarsi in una situazione sfavorevole. Il segnalato difetto di coordinamento di cui è affetta la modifica di cui alla legge n. 85/2006, si è tradotta in una *reformatio legis in peius* ed il trattamento peggiorativo, all'evidenza, contrasta con i principi di uguaglianza e di ragionevolezza, come interpretati sulla scorta del diritto convenzionale e sovranazionale e delle giurisprudenze di Strasburgo e di Lussemburgo (sul punto v. F. VIGANÒ, *La proporzionalità della pena. Profili di diritto penale e costituzionale*, Torino, 2021; ID., *La proporzionalità della pena tra diritto costituzionale italiano e diritto dell'Unione europea: sull'effetto diretto dell'art. 49, paragrafo 3, della Carta alla luce di una recentissima sentenza della Corte di giustizia*. Nota a Corte di giustizia Ue, Grande Sezione, sent. 8 marzo 2022, C-205/20, in *Sistema penale*, 2022, pp. 1-19).

<sup>67</sup> A. SPENA, *Libertà di espressione e reati di opinione*, cit., spec. pp. 733-734.

virtù della sinergica operatività delle Carte dei diritti fondamentali (Costituzione, CDFUE e CEDU) nelle interpretazioni (dialogiche) fornite dalle rispettive Corti»<sup>68</sup>.

La Cassazione, quindi, avrebbe dovuto limitarsi alla condotta di vilipendio linguistico potendo ritenere espressione ingiuriosa la frase pronunciata dall'imputato prima di procedere all'atto materiale di danneggiamento materiale della bandiera. Non avendo manifestamente seguito questa impostazione ed avendo privilegiato la condotta materiale, che, come detto, non è prevista come modalità di consumazione del reato di cui all'art. 299 c.p., l'imputato avrebbe dovuto essere assolto perché il fatto non è previsto dalla legge come reato, laddove non fosse stato previamente rilevato il difetto della condizione di procedibilità con i problemi sopra cennati.

In terzo luogo, la Cassazione avrebbe dovuto rilevare che l'art. 299 c.p. circoscrive l'incriminazione alla «bandiera ufficiale o altro emblema di uno Stato estero», con lo scopo di tutelare l'interesse nazionale dello Stato italiano a non vedere compromesse le sue buone relazioni internazionali in conseguenza della realizzazione sul proprio territorio di offese contro lo Stato estero.

Per ritenere l'incriminazione estendibile alla bandiera europea, la Cassazione propone una lettura interpretativa articolata in due fasi, strettamente correlate. Nella prima muove dalla configurazione giuridica dell'Unione europea, ritenendo, correttamente, che si tratti di una «organizzazione internazionale, dotata di un proprio ordinamento giuridico, integrata nel diritto interno degli Stati membri», in ciò ripetendo concetti che la Corte di giustizia ha affermato in una giurisprudenza consolidata, che risale alla celeberrima sentenza 5 febbraio 1963, *van Gend & Loos*<sup>69</sup>. Nella seconda fase, la Cassazione ha fatto il passo ulteriore, affermando che l'Unione europea «rappresenta singolarmente e nel loro insieme (gli Stati membri) in modo formale a tutti gli effetti giuridici», un passo cui, a quanto consta, mai hanno proceduto la Corte di giustizia e la dottrina più autorevole.

Invero, l'Unione europea - che è succeduta alle Comunità europee, dopo la novella apportata all'art. 1, par. 3 Trattato UE dal trattato di Lisbona del 2007, vedendosi confermata la personalità giuridica internazionale<sup>70</sup> (art. 47 Trattato UE), può impegnare (e quindi rappresentare) gli Stati membri, limitatamente ai settori che le sono stati attribuiti a titolo di competenza esclusiva, e solo rispetto ad essi<sup>71</sup>. In tutti gli altri casi, soprattutto quando le materie rientrano in parte nella competenza esclusiva dell'Unione e in parte in quella concorrente dell'Unione o degli Stati membri e anche quando le materie sono comprese solo parzialmente nella competenza dell'Unione, per il resto rientrando nella competenza esclusiva degli Stati membri, nell'agire nella sfera internazionale si richiede l'intervento degli Stati membri accanto all'Unione. Addirittura, quando l'Unione, pur essendo competente ad agire nella sfera internazionale ne sia impedita, ad esempio, dalle regole interne di altre organizzazioni internazionali, la competenza va esercitata dagli Stati membri, agenti

---

<sup>68</sup> Trib. Catanzaro, sentenza cit.

<sup>69</sup> *NV Algemene Transport-en Expeditie Onderneming van Gend & Loos c. Amministrazione olandese delle imposte*, causa 26/62, ECLI:EU:C:1963:1.

<sup>70</sup> Personalità giuridica internazionale che, peraltro, la Corte di giustizia aveva affermato fin dal 1971, rispetto alle Comunità economica europea, deducendola dalle competenze internazionali attribuite agli enti di integrazione europea (Corte giust., sentenza 31 marzo 1971, *Commissione delle Comunità europee c. Consiglio delle Comunità europee, Accordo europeo sui trasporti stradali*, causa 22/70, ECLI:EU:C:1971:32, punti 14-16).

<sup>71</sup> U. VILLANI, *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*, 6 ed., Bari, 2020, pp. 250-265.

congiuntamente nell'interesse dell'Unione<sup>72</sup>. In questi casi, il Consiglio autorizza con una propria decisione gli Stati membri ad operare nell'interesse dell'Unione, ma, se si tratti di firmare o ratificare un accordo internazionale, gli effetti giuridici dell'accordo restano formalmente a carico degli Stati membri e non dell'Unione.

In conclusione, non è possibile ricostruire una competenza generale di rappresentanza dell'Unione, comparabile a quella che sul piano delle relazioni internazionali, per il principio di esclusività della sovranità, spetta unicamente allo Stato federale e non agli Stati federati<sup>73</sup>. Elementi a sostegno di questo approccio si ricavano pure da due dichiarazioni relative alla politica estera e di sicurezza comune, che sono state adottate dalla conferenza intergovernativa concernente il trattato di Lisbona del 2007 e risultano allegare all'atto finale<sup>74</sup>.

Dal punto di vista della teoria generale è, quindi, semmai prospettabile una visione opposta a quella fatta propria dalla Cassazione, in quanto gli Stati membri, che dispongono di una personalità giuridica distinta da quella dell'Unione europea, possono essere chiamati ad assicurare la rappresentanza internazionale di quest'ultima, tutte le volte che l'inserimento dell'Unione nell'ordinamento internazionale appaia esclusa o anche solo problematica.

Se, pertanto, l'Unione non ha titolo generale a rappresentare gli Stati membri «singolarmente e nel loro insieme a tutti gli effetti giuridici», come sostenuto dalla Cassazione, men che mai può essere corretta la conseguente affermazione che «la bandiera danneggiata rappresenta contemporaneamente l'Organizzazione internazionale e tutti gli Stati membri, sicché il fatto posto in essere costituisce certamente un'espressione pubblica di disprezzo verso tutti gli Stati esteri che sono stati ammessi a far parte dell'Unione Europea, che risultano così offesi dal reato».

Vale la pena di osservare, ancora, che la configurazione dell'offesa alla bandiera europea come offesa a tutti gli Stati esteri che dell'Unione europea sono membri realizza un'estensione della tutela prestata dall'art. 299 c.p. dalla bandiera di Stato estero alla bandiera europea, in base ad un'analogia in *malam partem* vietata nel diritto penale, in quanto contraria ai menzionati principi di tipicità, tassatività e determinatezza della fattispecie incriminatrice, nonché del principio di frammentarietà del diritto penale (art. 25, secondo comma, Cost. e art. 14 Preleggi). La Cassazione, in proposito, avrebbe dovuto avere ben presente la sentenza n. 98/2021 della Corte Costituzionale, in cui è stato ribadito con forza che il divieto di applicazione analogica della legge penale a sfavore del reo costituisce un limite insuperabile, limite affermato, a livello di fonti primarie dall'art. 14 delle Preleggi nonché – implicitamente – dall'art. 1 c.p. e fondato a livello costituzionale sul principio di legalità di cui all'art. 25, secondo comma, Cost. (*nullum crimen, nulla poena sine lege stricta*), in particolare della riserva di legge e del

---

<sup>72</sup> V. parere 2/91 del 19 marzo 1993, 2/91, relativo alla convenzione n. 170 dell'Organizzazione internazionale del lavoro, ECLI:EU:C:1993:106.

<sup>73</sup> In questi termini, D. BOUVIER, *La représentation internationale de l'Union européenne*, Bruxelles, 2020, pp. 344-345.

<sup>74</sup> Così, nelle dichiarazioni n. 13 e n. 14, la Conferenza ha tenuto a precisare che le disposizioni del Trattato sull'Unione europea riguardanti la politica estera e di sicurezza comune, compresa la creazione della carica di Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e l'istituzione di un Servizio per l'azione esterna, «lasciano impregiudicate sia le competenze degli Stati membri, quali esistono attualmente, per la formulazione e la conduzione della loro politica estera sia la loro rappresentanza nazionale nei paesi terzi e nelle organizzazioni internazionali» e «non incidono sulla base giuridica, sulle responsabilità e sui poteri esistenti di ciascuno Stato membro per quanto riguarda la sua politica estera, il suo servizio diplomatico nazionale, le relazioni con i Paesi terzi e la partecipazione alle organizzazioni internazionali».

principio di determinatezza della legge penale, corollari posti a tutela sia del principio ‘ordinamentale’ della separazione dei poteri e della conseguente attribuzione al solo legislatore del compito di stabilire i confini tra il lecito e l’illecito. Anche in relazione a quanto appena ricordato, la Cassazione come detto avrebbe dovuto emettere nei confronti dell’imputato pronuncia assolutoria perché il fatto non è previsto dalla legge come reato e non invece assumere – riprendendo le parole della Consulta - un ruolo creativo, assegnando all’art. 299 c.p. un significato ulteriore e distinto da quello che il consociato possa desumere dalla sua immediata lettura.

In quarto luogo, la Cassazione avrebbe dovuto prendere in esame la condizione di reciprocità cui il primo comma dell’art. 300 c.p. subordina l’applicazione, tra gli altri, dell’art. 299 c.p. Quest’ultima disposizione trova applicazione, infatti, sempreché lo Stato estero consideri alla stessa stregua nei loro elementi essenziali i delitti a contenuto analogo commessi nel suo territorio, a prescindere dalla quantità di pena comminata e dalle forme della sua esecuzione. La Cassazione, al riguardo, ha mancato dall’indicare quale Stato estero, nello specifico, fosse stato offeso e non ha neppure fatto riferimento alla norma penale incriminatrice presente nel relativo ordinamento, che garantisca, reciprocamente, «parità di tutela penale» alla bandiera italiana». È pacifico, poi, che nell’ordinamento dell’Unione europea, per la carenza di potestà punitiva in capo agli enti di integrazione, non vi sono né norme incriminatrici poste a tutela della bandiera europea né tantomeno norme che si riferiscono alle bandiere degli Stati membri. Dall’altro lato, anche in questa ipotesi opera il principio della tassatività della fattispecie legale<sup>75</sup>.

## **7. L’offesa alla bandiera negli ordinamenti degli altri Stati membri dell’Unione**

L’analisi fin qui condotta ha evidenziato che nell’ordinamento italiano non esiste in disparte di quanto affermato dalla Cassazione nella sentenza in esame una fattispecie incriminatrice che consenta di punire l’offesa verbale e tanto meno il danneggiamento della bandiera europea.

Pare ora opportuno richiamare, anche se per brevi cenni, la tutela penale della bandiera europea nel diritto degli altri Stati membri dell’Unione<sup>76</sup>. Pure rispetto ad essi vale il precedente

---

<sup>75</sup> Per questo rilievo v. già C. CURTI GIALDINO, *I simboli dell’Unione europea*, cit., p. 77.

<sup>76</sup> Le informazioni sulla legislazione degli Stati membri diversi dall’Italia sono state principalmente tratte dalla banca dati *Legislationonline*, *OSCE/ODIHR database of legal reviews and legislation* (<https://legislationline.org/>) nonché dalle indicazioni offerte dalla dottrina comparatistica di seguito indicata: B.J. BLEISE, *Freedom of Speech and Flag Desecration: A Comparative Study of German, European and United States Laws*, in *Denver Journal of International Law and Policy*, 1992, pp. 471-491; P. E. QUINT, *The Comparative Law of Flag Desecration. The United States and the Federal Republic of Germany*, in *Hastings International and Comparative Law Review*, 1992, pp. 613-638; U. KRÜDEWAGEN, *Political Symbols in Two Constitutional Order: The Flag Desecration Decisions of the United States and the German Federal Constitutional Court*, in *Arizona Journal of International & Comparative Law*, 2002, pp. 679-712; N.C. GUTIÉRREZ, *Comparative summary: flag desecration under the laws of selected foreign nations*, The Library of Congress, Global Legal Research Directorate, june 2005; E. BESWICK, *The EU countries that will punish you for disrespecting their flags*, in *euronews*, 9 novembre 2017; K.W. SAUNDERS, *Free Expression and Democracy. A Comparative Analysis*, Cambridge, 2017, spec. pp. 173-200; J.M. BILBAO UBILLOS, *La protección penal de los símbolos nacionales. El delito de ultraje a la bandera*, in *Revista española de derecho constitucional*, 2022, pp. 13-47, spec. pp. 15-24; Z. J. TÓTH (ed.), *Constitutional and Legal Protection of State and National Symbols in Central Europe*, Miskolc, Budapest, 2022.

ragionamento circa la mancanza, a livello di Unione, di misure di applicazione della bandiera europea, volte a parificarne la tutela con quella assicurata alla bandiera nazionale.

Dei 26 Stati (oltre l'Italia) che sono membri dell'Unione europea, ad oggi, soltanto 10 sanzionano l'offesa alla bandiera europea tramite disposizioni normative (Austria, Bulgaria, Croazia, Danimarca, Estonia, Germania, Lituania, Portogallo e Slovenia) o attraverso la giurisprudenza (Slovacchia). Altri 7 Stati non prevedono neppure una tutela penale per la bandiera nazionale (Belgio<sup>77</sup>, Cipro, Lussemburgo<sup>78</sup>, Paesi Bassi<sup>79</sup>, Romania, Svezia, Ungheria), altri 5 ancora tutelano soltanto quest'ultima (Croazia, Finlandia, Francia, Irlanda, Malta, Repubblica ceca), e, negli altri Stati, come avviene in Italia, sono protette anche le bandiere di Stati esteri (ma non quelle di enti internazionali), in qualche caso a condizione di reciprocità (Grecia, Estonia, Lettonia, Portogallo, Slovenia, Spagna<sup>80</sup>), talvolta subordinando pure l'azione alla richiesta o all'autorizzazione da parte dello Stato estero offeso (Grecia, Croazia) ovvero non prevedendo alcuna condizione di procedibilità (Polonia).

Particolare menzione meritano, nell'ottica della presente indagine, gli ordinamenti che garantiscono una tutela penale alla bandiera europea. Allo stato, essi rappresentano il 37% del totale degli Stati membri.

In Austria, ai sensi della Sezione 317 del *Strafgesetzbuch*, l'offesa alla bandiera o emblema nazionale di uno Stato estero, con il quale Vienna intrattenga relazioni diplomatiche o di una organizzazione internazionale di cui l'Austria sia membro, è punita con la reclusione fino a sei mesi o con la multa<sup>81</sup>.

In Bulgaria, dal 2016, l'art. 108, par. 2 c.p. punisce pure l'offesa alla bandiera europea<sup>82</sup>.

In Croazia, ai sensi dell'art. 356 c.p., per l'offesa alla bandiera europea è prevista la pena della detenzione fino ad un anno<sup>83</sup>. La procedibilità dell'azione è subordinata all'iniziativa della procura di Stato, previo consenso dell'organizzazione internazionale offesa.

---

<sup>77</sup> Una proposta di legge (DOC 55 3059/001) è stata presentata dall'on. Daniel Bacquelaine e altri, il 14 dicembre 2022, alla Camera dei Rappresentanti, con la finalità di rispondere alla sollecitazione della *Confédération nationale des prisonniers politiques et ayants droit de Belgique*, volta a tutelare la bandiera nazionale. Il progetto, inoltre, estende la tutela alle bandiere delle entità federate (regioni o comunità), alla bandiera europea, a quelle degli Stati esteri riconosciuti dal Belgio nonché a quelle delle organizzazioni internazionali.

<sup>78</sup> Una decina di anni fa, dopo il furto della bandiera del Granducato davanti alla Camera dei deputati, una interrogazione parlamentare sollecitò l'introduzione di una sanzione per l'offesa alla bandiera nazionale. Il primo ministro del tempo, Jean-Claude Juncker, rispose che il Governo non intendeva criminalizzare tali condotte (*Protecting our national icons*, in *Luxembourg Times*, 14 marzo 2012).

<sup>79</sup> B. STÖCKL, *EU flag causes commotion in Dutch Parliament*, in *EURACTIV.com*, 10 maggio 2023.

<sup>80</sup> J. URÍAS, *The Honor of the Spanish Flag*, in *Verfassungsblog*, 20 gennaio 2021.

<sup>81</sup> La legge federale del 23 gennaio 1974, alla Sezione 317, rubricata «Herabwürdigung fremder Symbole» dispone che «Wer auf eine Art, daß die Tat einer breiten Öffentlichkeit bekannt wird, in gehässiger Weise Strafgesetzbuch eine Fahne oder ein Hoheitszeichen eines fremden Staates oder einer zwischenstaatlichen Einrichtung, die von einer inländischen Behörde oder von einer Vertretung des fremden Staates oder der zwischenstaatlichen Einrichtung nach den allgemeinen Regeln des Völkerrechts oder nach zwischenstaatlichen Vereinbarungen angebracht worden ist, oder die bei einem öffentlichen Anlaß vorgetragene Hymne eines fremden Staates beschimpft, verächtlich macht oder sonst herabwürdigt, ist mit Freiheitsstrafe bis zu sechs Monaten oder mit Geldstrafe bis zu 360 Tagessätzen zu bestrafen».

<sup>82</sup> S. CASSESE, M. COMBA, (rapp.), *Freedom of Expression as a Common Constitutional Tradition*, Report of the European Law Institute, 2022, spec. pp. 19-20. Si ricordano le manifestazioni avvenute a Sofia, il 1° gennaio 2018, in concomitanza con la cerimonia di apertura, per la prima volta dall'adesione della Bulgaria, della presidenza semestrale del Consiglio (C. KERR, *Furious protesters BURN EU flag in chaos across Sofia after Juncker visits Bulgaria*, in *Daily Express*, 12 gennaio 2018).

<sup>83</sup> L'art. 356, c.p. rubricato «Damaging the Reputation of a Foreign State and International Organisation» dispone che «(1) Whoever exposes a foreign state, its flag, coat of arms or national anthem to public ridicule, contempt or

In Danimarca - dove non è prevista l'offesa alla bandiera nazionale – la Sezione 110e del codice penale<sup>84</sup> prevede la reclusione fino a due anni per il vilipendio delle bandiere di Stati esteri, della bandiera delle Nazioni Unite o del Consiglio europeo (*sic!*)<sup>85</sup>, ma la norma sembra sia inapplicata da vari decenni.

In Estonia, l'art. 249 c.p. punisce l'offesa alle bandiere di organizzazioni internazionali<sup>86</sup>.

In Germania, un emendamento, adottato il 24 giugno 2020<sup>87</sup>, ha introdotto nel codice penale la nuova Sezione 90c, volta a punire l'offesa pubblica alla bandiera europea, sia verbale sia mediante rimozione, distruzione, danneggiamento o inutilizzabilità, con la detenzione fino a tre anni o con un'ammenda<sup>88</sup>. Nella stessa occasione è stata eliminata l'autorizzazione previa del Governo per il perseguimento del reato ed assicurata pure tutela alle bandiere e simboli di Stati esteri<sup>89</sup>. Va notato, però, sul piano della sistematica del codice penale, che la nuova

---

gross disparagement shall be punished by imprisonment not exceeding one year. (2) The same punishment as referred to in paragraph 1 of this Article shall be imposed on whoever exposes to ridicule, contempt or gross disparagement the United Nations, European Union, Council of Europe, International Red Cross or any other recognised international organisation. (3) Criminal proceedings shall be initiated on the basis of an approval from the State Attorney of the Republic of Croatia who may grant such approval after having obtained consent from the state, international organisation or person against whom the criminal offence has been committed».

<sup>84</sup> La Sezione 110e c.p. stabilisce che «Anyone who publicly insults a foreign nation, a foreign state, its flag or other recognized national symbol or the flag of the United Nations or the Council of Europe is punished with a fine or imprisonment of up to 2 years».

<sup>85</sup> S. KARAGIANNIS, *Brèves remarques concernant la déclaration n° 52 sur les symboles de l'Union européenne*, cit., pp. 79-80, spec. nota 151, sottolinea l'imperdonabile errore terminologico compiuto dal legislatore danese, che ha usato la locuzione *Europæiske Råds* (Consiglio europeo) in luogo di *Europarådet* Consiglio d'Europa. Al riguardo, infatti, la menzione del Consiglio europeo è assolutamente priva di senso e la confusione tra Consiglio europeo e Consiglio d'Europa (tra l'altro molto frequente pure in Italia, anche se non sembra che, finora, il nostro legislatore abbia commesso un simile svarione!) può essere stata ulteriormente ingenerata dall'identità tra le bandiere dei due enti internazionali. Osserva ancora S. KARAGIANNIS, *op. loc. cit.*, che «cette erreur terminologique n'est pas censée pouvoir jouer à l'encontre des éventuels prévenus lors d'un – hypothétique – procès au pénal».

<sup>86</sup> L'art. 249 c.p. è rubricato «Defamation of official symbols of foreign States or international organization or persons against whom the criminal offense has been committed».

<sup>87</sup> La Sezione 90c, rubricata «Verunglimpfung von Symbolen der Europäischen Union», dispone «(1) Wer öffentlich, in einer Versammlung oder durch Verbreiten von Schriften (§ 11 Absatz 3) die Flagge oder die Hymne der Europäischen Union verunglimpft, wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft. (2) Ebenso wird bestraft, wer eine öffentlich gezeigte Flagge der Europäischen Union entfernt, zerstört, beschädigt, unbrauchbar oder unkenntlich macht oder beschimpfenden Unfug daran verübt. Der Versuch ist strafbar».

<sup>88</sup> L'emendamento è frutto della fusione di due diversi progetti. Il primo, presentato dai Länder ed il secondo dal governo federale. Finalità precipua del progetto dei Länder fu proprio quella di eliminare la lacuna nella tutela dei simboli dell'UE, limitatamente alla bandiera ed all'inno (v. S. BEPLER-SPAHL, *German politician want to make it a crime to burn the EU flag*, in [www.spiked-online.com.cdn.amproject.org](http://www.spiked-online.com.cdn.amproject.org), 2 luglio 2019). Questa protezione era ritenuta necessaria, secondo la relazione illustrativa. tenuto conto, per un verso, dell'importanza particolare dell'Unione europea per la Germania e, per l'altro, della speciale responsabilità della Germania verso l'Unione europea, considerato il trasferimento di poteri sovrani ad essa ed il ruolo della Germania quale Stato membro fondatore. La pena irrogata è la medesima applicata per l'offesa alla bandiera nazionale.

<sup>89</sup> Introdotta tramite l'emendamento alla Sezione 104 c.p., che il governo federale propose dopo l'incidente, avvenuto nel dicembre 2017, quando nel corso di una manifestazione pubblica di protesta a Berlino contro la decisione di Trump di spostare l'ambasciata degli Stati Uniti a Gerusalemme, fu bruciata una bandiera dello Stato di Israele e furono cantati *slogan* antisemiti. L'ambasciatore di Israele, Jeremy Issacharoff, protestò e suggerì una modifica legislativa. Precedentemente poteva essere sanzionata soltanto l'offesa a bandiera di Stato estero qualora fosse stata perpetrata durante una cerimonia ufficiale. Finalità della novella è stata, da un lato, assicurare la reputazione dello Stato estero e, dall'altro, preservare le relazioni diplomatiche con Israele. Il *Bundestag* respinse gli emendamenti presentati dal partito euroscettico Alternativa per la Germania (AfD), che ritenevano gli emendamenti una violazione eccessiva della libertà di espressione e della libertà artistica e, con riguardo ai simboli europei, rilevavano che «non c'era né un bisogno della società né una giustificazione costituzionale per la protezione dei simboli europei» per cui ci si doveva limitare alla tutela dei simboli di Stati esteri (v. J. GESLEY, *Germany: Desecration of EU Symbols*, in *Global Legal Monitor*, 6 luglio 2020; C. F. SCHUETZE, *Germany*

disposizione è stata inserita, subito dopo quella concernente la tutela della Repubblica federale e non dopo l'art. 104, che riguarda l'offesa alla bandiera di Stati esteri. Il che, come non si è mancato di osservare, indica che l'Unione europea è «une entité autrement plus proche de l'Allemagne que d'un quelconque pays étranger»<sup>90</sup>.

In Lituania, l'art. 9, par. 2 della legge sulla bandiera nazionale e le altre bandiere del 12 gennaio 2018 punisce il vilipendio alla bandiera dell'Unione europea e a quelle di Stati esteri e di organizzazioni internazionali<sup>91</sup>.

In Portogallo, l'art. 323 c.p. punisce l'offesa alle bandiere di Stati esteri e di organizzazioni internazionali delle quali il Portogallo è membro con la detenzione fino ad un anno o con una pena pecuniaria fino a 120 giorni<sup>92</sup>, determinata utilizzando il c.d. sistema dei tassi giornalieri<sup>93</sup>.

In Slovenia, una disposizione analoga è contenuta all'art. 164 c.p. con riguardo all'offesa alle bandiere di Stati esteri o delle organizzazioni internazionali.

In Slovacchia, la punibilità, invece, risulta dai procedimenti penali relativi al rogo di cui fu fatta oggetto una bandiera europea a Bratislava, in Piazza Alexandra Dubčeka, durante la manifestazione *Together for a Decent and Safe Life*, avvenuta il 10 novembre 2012. Gli imputati, Marián Mišún e Štefan Potocký, vennero prosciolti in primo grado dalla Prima Corte distrettuale di Bratislava, nel maggio 2013, in considerazione della lieve offensività della condotta. A seguito dell'appello della procura, la Corte regionale di Bratislava annullò la decisione, ritenendo che la condotta, che aveva provocato un disturbo della quiete pubblica, avrebbe potuto essere reiterata. Tornato il procedimento dinanzi al primo giudice, questi affermò che «Even though the EU flag is not a state symbol, the EU on its own is an integration group sui generis, it is a union of 28 states and its decision making on a global scale is considered unique and it should be met with a certain degree of respect. Even though we don't deny your freedom of speech, it should have certain limitations and decency»<sup>94</sup>. Conseguentemente, irrogò ai due imputati l'ammenda, rispettivamente, di 300 e 500 euro, unitamente alla misura di sicurezza personale del divieto di soggiornare a Bratislava per due

---

*Criminalizes Burning of E.U. and Other Foreign Flags*, in *The New York Times*, 16 luglio 2020 e, con taglio critico, J. COLLINGS, *Protecting All the Flags but Not the Freedom of Speech*, in *Verfassungsblog*, 17 gennaio 2020).

<sup>90</sup> Il rilievo è di S. KARAGIANNIS, *Brèves remarques concernant la déclaration n° 52 sur les symboles de l'Union européenne*, cit., p. 77.

<sup>91</sup> L'art. 9, rubricato «Responsabilità per la violazione della procedura di imbandieramento o per il vilipendio delle bandiere» dispone che «Persons who have desecrated the national flag of Lithuania, a flag of a foreign state, the flag of the European Union or a flag of an international public organisation shall be punished in accordance with the procedure established by law». La condotta è punita altresì ai sensi dell'art. 128 c.p.

<sup>92</sup> L'art. 323 c.p., rubricato «Insult of foreign symbols», dispone che «Whoever, publicly, by words, gesture, disclosure of writing or other communication mean with the public, insult official flag or other symbol of sovereignty of foreign State or of international organisation from which Portugal is member thereof, is punished with sentence of imprisonment for not more than one year, or with fine penalty for not more than 120 days».

<sup>93</sup> In Portogallo, il c.d. sistema dei tassi giornalieri («sistema dos dias-de-multa», previsto dall'art. 47 c.p.) stabilisce che, per ogni giorno di pena detentiva sostituita, il giudice debba individuare il valore giornaliero (corrispondente ad un ammontare da 5 a 500 euro), cui può essere assoggettato l'imputato, tenendo conto, per un verso, della di lui condizione economica complessiva e del suo nucleo familiare e, per altro verso, della gravità del reato. Vale la pena di ricordare che, in Italia, il ragguaglio fra pene pecuniarie e pene detentive opera in rapporto non variabile di euro 250 o frazione di euro 250 di pena pecuniaria per un giorno di pena detentiva (art. 135 c.p.).

<sup>94</sup> J. ORAVEC, *About the Limits of Freedom*, in *Daily Headlines*, 24 giugno 2014.

anni<sup>95</sup>. Tuttavia, la Corte Suprema, adita da Mišún, nel 2016 annullò la sentenza, rilevando che la Corte distrettuale di Bratislava, in entrambe le occasioni, aveva deciso unilateralmente, senza rispettare il principio del contraddittorio<sup>96</sup>.

Infine, tra gli Stati terzi, che hanno presentato domanda di adesione all'Unione europea, può essere interessante segnalare il caso della Georgia<sup>97</sup>, che, nel gennaio 2022<sup>98</sup>, ha approvato una legge a stregua della quale è considerata illegale e punita con un'ammenda l'offesa alle bandiere dell'Unione europea, della NATO, dei paesi membri delle dette organizzazioni nonché dei simboli delle organizzazioni internazionali alle quali la Georgia partecipa<sup>99</sup>.

## **8. Per una norma incriminatrice dell'offesa alla bandiera europea: prospettive *de iure condendo***

La mancanza, nel nostro ordinamento, di una norma incriminatrice dell'offesa alla bandiera dell'Unione europea, non può essere superata dall'interpretazione creativa operata dalla Corte di Cassazione nella sentenza oggetto di esame, di cui è stata dimostrato *funditus* l'assoluta debolezza motivazionale e la violazione, tra l'altro, del principio *nullum crimen sine lege*<sup>100</sup>.

Ciò non toglie che il disvalore della condotta in questione non possa giustificare, *de iure condendo*, che il Parlamento, nel rispetto del principio della separazione dei poteri, possa apprestarvi rimedio. Si ripetono, infatti, negli ultimi anni, con una certa frequenza episodi di danneggiamento della bandiera europea<sup>101</sup>.

---

<sup>95</sup> R. MINARECHOVÁ, *Court upholds punishments for EU flag burning*, in *The Slovak Spectator*, 3 giugno 2014.

<sup>96</sup> *Case of EU flag burning returns to courts. The lower-instance courts allegedly held one-sided proceedings*, in *The Slovak Spectator*, 13 luglio 2016.

<sup>97</sup> Come noto, alla Georgia, che il 3 marzo 2022 ha presentato domanda di adesione all'Unione europea, il Consiglio europeo, riunito il 23 giugno 2023, su conforme parere della Commissione europea, si è dichiarato «pronto a concedere alla Georgia lo status di paese candidato una volta che saranno state affrontate le priorità specificate nel parere della Commissione», diversamente da quanto deciso per l'Ucraina e la Moldova alle quali, nella medesima occasione, è stato concesso lo status di candidato (Consiglio europeo, Conclusioni, III, Domande di adesione di Ucraina, Repubblica di Moldova e Georgia, par. 13).

<sup>98</sup> *Georgia, diventa reato il vilipendio alle bandiere Ue e Nato*, in *euronews.com*, 11 gennaio 2022.

<sup>99</sup> All'origine della menzionata legislazione fu l'oltraggio alla bandiera europea, avvenuto il 5 maggio 2021, allorché un gruppo di radicali omofobi di estrema destra - che manifestavano, a Tbilisi, contro una marcia dell'orgoglio *gay* - si impossessarono di una bandiera europea issata davanti al Parlamento nazionale e la strapparono. Un ulteriore episodio si è verificato, di nuovo di fronte al Parlamento, quando il gruppo pro-russo *Alf Info* ha sottratto la bandiera europea e l'ha bruciata.

<sup>100</sup> La richiamata sentenza del Tribunale di Agrigento è anche approvata da S. KARAGIANNIS, *Brèves remarques concernant la déclaration n° 52 de 2007 sur les symboles de l'Union européenne*, cit., p. 79.

<sup>101</sup> Così, per non menzionare che alcuni episodi significativi avvenuti nell'ultimo decennio, come descritti dalla stampa o dall'informazione televisiva (ad esempio nel servizio *La bandiera europea, oggi il vessillo più bistrattato*, inserito nella puntata del 15 maggio 2014 della trasmissione de LA7 *L'aria che tira*) ovvero sui *social*, si possono ricordare, in ordine di tempo, oltre alla vicenda di cui al presente lavoro: a) il 28 febbraio 2012, a Genova, durante la protesta degli ambulanti contro la direttiva Bolkestein, c'è stato il tentativo di bruciare la bandiera europea, che non è andato a buon fine per il tessuto ignifugo; b) il 15 febbraio 2013, durante una manifestazione di Casa Pound, a Roma, di fronte a Palazzo Campanari, in via IV Novembre 149, sede, fra l'altro, della Rappresentanza in Italia della Commissione europea e dell'Ufficio per l'Italia del Parlamento europeo, il vicepresidente Simone Di Stefano, si è arrampicato al primo piano, ha staccato e poi sottratto la bandiera esposta sul balcone; denunciato per furto pluriaggravato è stato condannato a tre mesi di reclusione, dopo un processo per direttissima, e rilasciato, applicando le attenuanti generiche e quelle legate al risarcimento del danno, risultando però sottoposto all'obbligo di firma due volte la settimana oltre alla multa di 100 euro (il PM aveva chiesto la condanna a sei mesi di reclusione); c) il 12 maggio 2014, durante la trasmissione di Canale 5, *Mattino Cinque*, il deputato della Lega, Gianluca Bonanno, ha strappato una bandierina dell'UE per poi soffiarcisi il naso; d) il 28 maggio 2022, a Bastia



Al riguardo, l'analisi dei sistemi degli altri Stati membri ci offre qualche utile spunto. Anzitutto, va rilevato che nessuno dei 10 Stati membri che hanno previsto la punibilità dell'offesa alla bandiera europea, anche quando conoscono sia l'offesa alla bandiera nazionale sia quella alla bandiera di uno Stato estero, l'ha equiparata a quest'ultima, avendo ben compreso che, rispetto all'Unione europea, non sia in alcun modo ipotizzabile di far valere la condizione di reciprocità che in Italia è prevista dall'art. 300 c.p. Conseguentemente, quegli Stati vi hanno apprestato una tutela sia facendola rientrare nella protezione delle bandiere delle organizzazioni internazionali, di cui lo Stato è membro, sia dedicandogli una specifica disposizione. Molto interessante, al riguardo, è la soluzione offerta dall'ordinamento germanico in cui la tutela della bandiera europea è, pure sul piano della sistematica del codice penale, strettamente collegata a quella della bandiera nazionale piuttosto che a quelle degli Stati esteri.

Pertanto, si suggerisce di creare un'autonoma fattispecie legale<sup>102</sup>, volta specificamente alla tutela della bandiera europea, inserendo nel codice penale un'art. 292 *bis*, rubricato «Vilipendio o danneggiamento alla bandiera o ad altro emblema dell'Unione europea», la cui redazione potrebbe essere identica, anche quanto alla commisurazione delle pene, a quella stabilita attualmente all'art. 292 c.p. rispetto alla bandiera nazionale. Il terzo comma della disposizione, relativo alla individuazione della bandiera europea agli effetti della legge penale, potrebbe avere la seguente redazione: «Agli effetti della legge penale per bandiera dell'Unione europea si intende la bandiera rappresentata da un cerchio di dodici stelle dorate su sfondo blu, usata in conformità del diritto interno dello Stato italiano».

L'equiparazione della bandiera europea al tricolore, in termini di tutela penale, appare pienamente conforme alla posizione dell'ordinamento dell'Unione europea rispetto a quello italiano, in forza dell'art. 11 Cost., come interpretato dalla Consulta. Una sostanziale parificazione tra le due bandiere, salvo la precedenza sempre riservata alla bandiera nazionale, discende, altresì, dalla richiamata normativa relativa all'esposizione dei due vessilli.

La correlazione della fattispecie del vilipendio o danneggiamento della bandiera dell'Unione europea all'art. 292 c.p. piuttosto che all'art. 299 c.p. si giustifica, altresì, per

---

Umbra (PG), in piazza Matteotti, è stata prima rimossa e strappata la bandiera posta nella sede provvisoria del Comune e poi anche quella presente nel palazzo comunale chiuso per inagibilità sismica; la locale stazione dei Carabinieri ha denunciato l'autore del fatto per il reato di vilipendio o danneggiamento alla bandiera o altro emblema dello Stato (art. 292 c.p.); e) l'11 luglio 2023, è stata bruciata parzialmente la bandiera europea (e, completamente, quella italiana), nella sede del quartiere Santo Stefano (BO), bandiere che erano esposte a mezz'asta a seguito del lutto nazionale proclamato per la scomparsa dell'ex presidente del Consiglio Arnaldo Forlani; f) il 5 settembre 2023, infine, il Sindaco di Legnago, Graziano Lorenzetti, della Lega Nord, ha fatto stampare una riproduzione della bandiera dell'Unione Africana, che ha inserito nel cerchio di dodici stelle della bandiera europea collocata nel suo studio, condotta che costituisce palese violazione del d.P.R. 7 aprile 2000 n. 121 sulla disciplina d'uso delle bandiere della Repubblica italiana e dell'Unione europea, il cui art. 9 impone agli enti locali di mantenere le bandiere «in buono stato» e di evitare che su di esse o sull'asta si applichino «figure scritte o lettere di alcun tipo».

<sup>102</sup> Altrimenti, quando la bandiera europea fosse sottratta si dovrebbe procedere per il delitto di furto (art. 624 c.p.), con l'aggravante dell'esposizione a pubblica fede, prevista dall'art. 625, n. 7 c.p.; invece, qualora la bandiera europea fosse distrutta, deteriorata, resa inservibile o imbrattata, il delitto sarebbe quello di danneggiamento, di cui all'art. 635 c.p., di cose esposte alla pubblica fede indicate nell'art. 625, n. 7 c.p., ma con le limitazioni introdotte nell'art. 635 c.p. dal D.Lvo. 15 gennaio 2016, n.7 e dal D.L. 14 giugno 2019, n. 53 convertito con modificazioni nella Legge 8 agosto 2019, n. 77. In particolare, la condotta di danneggiamento aggravato deve manifestarsi in occasione di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico oppure nell'atto di interrompere servizi pubblici o di pubblica necessità. Se chi vilipende la bandiera agisce da solo, in un contesto isolato, in una proprietà privata, è molto difficile che ne risponda penalmente.

l'impossibilità di far valere, come si è detto, la condizione di reciprocità dell'art. 300 c.p. rispetto all'ordinamento dell'Unione europea, oltre ad evitare di prevedere la richiesta di procedimento da parte del Ministro per la giustizia, stabilita (con le riserve sopra esposte) per il perseguimento del delitto di offesa a bandiera di Stato estero<sup>103</sup>.

Per il legislatore c'è, dunque, ampio margine di intervento: basterebbe accompagnarlo ad una giusta dose di realismo. La buona occasione potrebbero essere le elezioni per la X Legislatura del Parlamento europeo, che in Italia si terranno il 9 giugno 2024.

---

<sup>103</sup> L'impossibilità di assimilare la bandiera europea alla bandiera di Stato estero è stata pure sostenuta dalla dottrina in Germania prima della menzionata novella al codice penale, intervenuta nel 2020 (F. REIMER, *Freiheit der Meinungsäußerung. Eine Rechtsvergleichende Perspektive*, EPRS, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments, Bibliothek der Rechtsvergleichung, PE 642.269, Ottobre 2019, p. 28.