



# Libertà di manifestazione e vilipendio alla bandiera

**N**

el corso di manifestazioni o riunioni in luoghi pubblici non è raro assistere all'esibizione di immagini o segni di riconoscimento ineggianti "una parte" e, nel contempo, talvolta anche al dileggio o alla distruzione (per lacerazione o abbruciamento) del simbolo dell'"altra parte", soprattutto in questi mesi in cui assistiamo alle turbolenze politiche dovute al conflitto Israele-Hamas in corso nella Striscia di Gaza. Nel momento in cui questo "simbolo" si concretizza nella bandiera di uno specifico Stato, l'azione va inquadrata giuridicamente per comprenderne i contorni e i conseguenti (eventuali) doveri dell'operatore di polizia presente sul luogo. Appare utile preliminarmente soffermarsi sulla tutela che il nostro ordinamento giuridico offre alla bandiera di uno Stato estero.

L'art. 299 del codice penale (*Offesa alla bandiera o ad altro emblema di uno Stato estero*) punisce chiunque 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". Secondo la dottrina più autorevole, con tale norma si tutelerebbe la bandiera ufficiale e agli altri emblemi dello Stato estero al fine di evitare il pregiudizio alle buone relazioni internazionali che potrebbe discendere dalla realizzazione del fatto di reato sul proprio territorio<sup>1</sup>. Ad oggi, a seguito della modifica legislativa operata dall'art. 6 della L. 24 febbraio 2006, n. 85<sup>2</sup> la pena detentiva originariamente prevista per sanzionare la condotta illecita (reclusione da sei mesi a tre anni) è stata sostituita con la più modesta pena dell'ammenda da euro 100 a euro 1.000.

**Elementi del reato** - Sul piano terminologico, la **bandiera** è un segno esteriore che rappresenta simbolicamente l'autorità e l'individualità dello Stato, indipendentemente che essa sia riconosciuta dal diritto internazionale, ovvero solo dal nostro Stato.

Per la sua tutela è, tuttavia, necessario che essa sia un simbolo 'ufficiale' dello Stato estero, e conforme alle prescrizioni dettate dallo Stato stesso.

Invece, è considerato **emblema dello Stato** ogni elemento che dello Stato costituisca simbolo materiale, quali: i segni di confine nazionale recanti lo stemma, il nome dello Stato o i colori nazionali<sup>3</sup>, le monete stemmate. La sua tutela è perfezionata ove sia corrispondente al relativo modello adottato dallo Stato estero.

Per l'integrazione del reato previsto dall'art. 299 c.p. è necessario che la bandiera o l'emblema siano usati *in conformità<sup>4</sup> del diritto interno<sup>5</sup> dello Stato italiano*. Va qui precisato che la dottrina ha espresso dubbi sull'interpretazione della locuzione 'con **espressioni ingiuriose**' inserita a limitare le condotte di vilipendio penalmente rilevanti.

Giungendo alla (non pacifica) conclusione che essa andrebbe letta in senso ampio, cioè comprensiva sia delle manifestazioni lessicali che di gesti e comportamenti dal significato vilipendioso. Tornando al piano ter-

minologico, dottrina e giurisprudenza univocamente concordano nell'intendere il verbo **vilipendere** (come "tenere a vile") come **manifestare disprezzo o dileggio**, tuttavia tale allineamento non permane sulla qualità di questi.

Secondo un primo orientamento, il vilipendio costituirebbe una ingiuria particolarmente qualificata, ovvero una forma di oltraggio, ma di una maggiore intensità dell'offesa. Secondo altra dottrina, si identificerebbe il vilipendio con la mancanza della riverenza dovuta a tali entità o simboli, quali beni protetti secondo natura o convenzione della civiltà giuridico-religiosa cui appartengono.

Secondo un'ulteriore orientamento, integrerebbero i fatti di vilipendio le sole condotte che creano il pericolo del passaggio immediato alla azione distruttiva quale effetto del disprezzo manifestato o che generano nel pubblico (con particolare riferimento al vilipendio del Governo) la propensione alla resistenza o alla disobbedienza degli ordini legittimamente impartiti.

Tornando all'analisi degli elementi del reato, l'art. 299 c.p. richiede che il vilipendio nei confronti della bandiera e/o degli altri emblemi dello Stato estero sia commesso in luogo pubblico o aperto o esposto al pubblico.

Sul piano definitorio<sup>6</sup>, il **luogo** si intende:

- **pubblico** quando ad esso tutti possono liberamente accedere;
- **aperto al pubblico** quello al quale chiunque può accedere solo in determinati momenti o a certe condizioni (cinema, teatri, ecc.);

- **esposto al pubblico** quando esso è collocato in una posizione tale da poter essere visto di fatto da un numero indeterminato di persone. Va precisato che la disposizione dell'art. 299 c.p. si applica solo ove sia rispettata la condizione di reciprocità di cui all'art. 300, co. 1, c.p. cioè solo in quanto l'ordinamento straniero assicuri, appunto reciprocamente, parità di tutela penale<sup>7 8</sup> alla bandiera dello Stato italiano<sup>9</sup>.

In caso contrario, ovvero non sussista al momento in cui il fatto fu posto in essere, è disposta l'applicazione delle norme relative ai reati comuni contro la persona o contro il patrimonio, con l'aggravamento della pena fino a un terzo.

Da ultimo, per quanto concerne il requisito della **commissione** del fatto "**sul territorio dello Stato**", come noto, l'art. 4, co. 2, c.p. statuisce che è "territorio dello Stato" il territorio della Repubblica e ogni altro luogo<sup>10</sup> soggetto alla sovranità dello Stato.

Il reato ex art. 299 c.p. è punito solo<sup>11</sup> a titolo di **dolo**. Come ben evidenziato dalla dottrina, l'azione volontaria deve essere accompagnata dalla consapevolezza del carattere rappresentativo del simbolo, del significato dispregiativo della condotta nonché della pubblicità del luogo.

Di recente è stato considerato integrato il delitto in commento il vilipendio della bandiera dell'Unione Europea (Cass., Sez. I, 6.4-13.7.2023, n. 30510).

Da ultimo, va annotato che secondo il disposto dell'art. 313, ult. co., c.p. (*Autorizzazione a procedere o richiesta di procedimento*) il delitto in esame è punibile solo a richiesta del Ministro per la giustizia. ■

**\*Col. della Guardia di Finanza**

1 - L'intento è, pacificamente, di non incorrere in forme di responsabilità internazionale per le offese arrecate sul proprio territorio a uno Stato estero. Nel contempo si offre una tutela anche di solidarietà internazionale, almeno con riferimento al perseguimento di un interesse direttamente facente capo allo Stato estero.

2 - Tale legge ha modificato il testo previgente inserendo, inoltre, la modalità tipica del vilipendio, indicando la locuzione "con espressioni ingiuriose".

3 - La Suprema Corte ha ritenuto integrato il reato in esame nella predisposizione di un manifesto elettorale raffigurante, con chiaro intento denigratorio, il tricolore italiano portato via da una scopa, per far posto a quella tirolese, dal momento che in esso era ravvisabile una vera e propria offesa alla bandiera nazionale e non l'offesa al tricolore raffigurato su una cosa diversa dalla bandiera (Cass., Sez. I, 4.5.2011).

4 - Le condizioni che rendono lecita l'esposizione di bandiere estere in Italia sono dettate dalla L. 24.12.1925, n. 2264 (*Conversione in legge del R. decreto-legge 24 settembre 1923, n. 2072, concernente le norme per l'uso della bandiera nazionale*) e dalla L. 24.6.1929, n. 1085 (*Disciplina della esposizione delle bandiere estere*).

5 - Per la dottrina (Fiandaca), la nozione di diritto interno deve ritenersi comprensiva anche del diritto consuetudinario, purché le consuetudini internazionali siano recepite dal nostro ordinamento.

6 - Per una disamina più approfondita, vds. GIRELLA A.-GIRELLA F., *L'ordine pubblico di polizia*, Roma, 2009.

7- Sul significato della "parità di tutela penale", è controverso se la richiesta parità di tutela penale debba ritenersi soddisfatta anche nel caso in cui l'ordinamento straniero, anziché prevedere un titolo di reato autonomo e analogo a quello italiano, predisponga soltanto una circostanza aggravante applicabile ad un reato comune.

8 - Secondo la comune opinione, perché la clausola di reciprocità sia soddisfatta non è necessaria una reciprocità di trattamento assolutamente perfetta, ma è sufficiente che lo Stato estero incrimini i fatti in questione avendo riguardo agli interessi politici che costituiscono il fondamento della previsione penale italiana e, inoltre, che risulti analogo il significato di disvalore - misurato con il metro del trattamento sanzionatorio - di tali incriminazioni.

9 - Oltre che al Capo dello Stato e ai rappresentanti diplomatici.

10 - Le navi e gli aereomobili italiani sono considerati territorio dello Stato, ovunque si trovino, salvo che siano soggetti, secondo il diritto internazionale, a una legge territoriale straniera.

11 - Questo sulla considerazione della scelta semantica del verbo "vilipendere".