



**CONSULTA ONLINE**

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



**2021 FASC. III**

**(ESTRATTO)**

**ANTONIO RUGGERI**

**PER UN AGGIORNAMENTO GRAFICO DELLA BANDIERA CHE RISPECCHI  
FEDELMENTE L'IDENTITÀ COSTITUZIONALE DELLA REPUBBLICA E  
L'APPARTENENZA DI QUEST'ULTIMA ALL'UNIONE EUROPEA**

**3 NOVEMBRE 2021**

**IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO**

**Antonio Ruggeri****Per un aggiornamento grafico della bandiera che rispecchi fedelmente l'identità costituzionale della Repubblica e l'appartenenza di quest'ultima all'Unione europea\***

**ABSTRACT: *The contribution outlines the thesis aimed at innovating the symbol of the flag described in article 12 of the Constitution, indicating at its center the membership of Italy in the European Union. This innovation would not affect, but would make the composite identity of the Republic more faithful.***

SOMMARIO: 1. La bandiera tra identità nazionale e identità costituzionale. – 2. La profonda trasformazione della struttura della Costituzione, il carattere “plurale” dei documenti materialmente costituzionali compresenti nell’ordinamento e il “gioco” senza sosta che tra di essi s’intrattiene alla luce del “metaprinzipio” della massimizzazione della tutela dei diritti. – 3. La modifica del vessillo nazionale, le obiezioni che potrebbero addursi contro la proposta qui affacciata e i rilievi critici ai quali esse vanno incontro. – 4. Una minima notazione finale.

### *1. La bandiera tra identità nazionale e identità costituzionale*

La bandiera è segno di identità della Repubblica. È così per il mero fatto di entrare a comporre uno dei principi fondamentali della Carta costituzionale, il cui insieme dà, a un tempo, l'essenza di quest'ultima e della Repubblica dalla stessa fondata. È, sì, principio fondamentale ma è anche sintesi espressiva dei principi nel loro fare “sistema” e, per ciò stesso, dell'identità costituzionale, nella sua più densa, assiologicamente pregnante accezione.

Non sarebbe, insomma, concepibile l'identità in parola senza il tricolore, così come questo senza quella. E, tuttavia, la bandiera ha – come si sa – una storia risalente, ormai ultrabicentennial<sup>1</sup>: ha attraversato indenne vicende storico-politiche e forme ordinamentali assai diverse tra di loro, segnate in alcuni dei loro più salienti sviluppi da fratture o discontinuità costituzionali incidenti sulla integra trasmissione dell'ordinamento nel tempo.

È nata – come si sa – in una stagione in cui la nostra comunità non era ancora riuscita a costituirsi in Stato unitario ed è riuscita a sopravvivere a guerre, all'avvicinarsi della Repubblica alla monarchia, a mutamenti di regimi politici non connotati da una ideale linea di continuità nei loro complessivi sviluppi.

Già questo solo dato, innegabile, parrebbe essere sufficiente a slegare le sorti della bandiera da quelle della Costituzione, anche della presente dunque, così come si è avuto per lo statuto del 1848 e per altri documenti normativi ancora di rilievo materialmente costituzionale. Eppure, non sapremmo immaginare la nostra Repubblica senza il tricolore e, circolarmente, quest'ultimo senza quella<sup>2</sup>.

\* *Contributo pubblicato ai sensi dell'art. 3, comma 12, del Regolamento della Rivista.*

<sup>1</sup> Raguagli in AA.VV., *Gli italiani e il tricolore. Patriottismo, identità nazionale e fratture sociali lungo due secoli di storia*, a cura di F. Tarozzi e G. Vecchio, Il Mulino, Bologna 1999; v., inoltre, la sintesi che ne fanno T. GROPPi, *sub art.12*, in *Commentario della Costituzione*, I, a cura di R. Bifulco - A. Celotto - M. Olivetti, Utet, Torino 2006, 306 ss. (non differisce nella sostanza la voce *Bandiera*, dalla stessa G. redatta per il *Diz. dir. pubbl.*, diretto da S. Cassese, I, Giuffrè, Milano 2006, 663 ss.), e M. LUCIANI, *Costituzione italiana: articolo 12*, Carocci, Roma 2018, spec. 17 ss.

<sup>2</sup> Se n'è avuta peraltro conferma già nei banchi della Costituente, dall'andamento del dibattito sull'attuale art. 12, assai spedito e conclusosi senza sostanziale divergenza di punti di vista: nessuno ha, infatti, mai messo in dubbio che la bandiera fosse quella. Si era, per vero, messa in forse l'opportunità di farne menzione nella Carta, in considerazione del fatto che la relativa disposizione evocava alla mente un “modello di sartoria”, ma l'obiezione è stata prontamente superata col rilievo che questa era appunto la soluzione invalsa nelle Carte più di recente venute alla luce (riferimenti ai lavori preparatori in S. CASSESE, *sub art. 12*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, *Principi fondamentali. Art. 1-12*, Zanichelli - Soc. ed. del Foro italiano, Bologna - Roma 1975, 589, nonché in T. GROPPi, *sub art. 12*, cit., 308 s., e M. LUCIANI, *Costituzione italiana: articolo 12*, cit., 27 ss.).

Se ne ha che la bandiera è, in sé e per sé, parte costitutiva e segno espressivo allo stesso tempo della identità costituzionale ma, prima ancora, della identità nazionale: di ciò che connota il nostro *idem sentire* quali partecipi di uno stesso destino collettivo, in quanto dotati di un *patrimonio culturale* che tutti ci accomuna e nel quale appunto ci riconosciamo come italiani, la generazione presente unendosi idealmente alla passata e a quella che verrà<sup>3</sup>. La nazione, infatti, secondo un risalente insegnamento, è concetto in sé e per sé pre- o meta-giuridico, pur se poi dallo stesso diritto caricato di valenze *anche* giuridiche<sup>4</sup>; come tale, attraversa il tempo e, in un certo senso, lo supera e trascende, diversamente da tutto ciò che si contestualizza e connota in ragione della forma ordinamentale di volta in volta affermatasi, poggiando dunque su coordinate storico-positive costituzionalmente definite.

Come dire, insomma, che le forme stesse e le Costituzioni in cui esse si rispecchiano passano, ma la nazione resta; e, con essa, resta pure il tricolore, al di là delle diverse rappresentazioni grafiche che se ne sono avute nel corso del tempo<sup>5</sup>.

Eppure, tutto – come si sa – è soggetto a mai finito divenire, secondo quanto è proprio di ogni umana vicenda; e così è pure, fatalmente, per la stessa nazione.

La cosa non sorprende affatto. La stessa identità costituzionale della Repubblica è attraversata da un moto incessante, che è poi il moto stesso della Costituzione nel suo insieme, così come messo puntualmente in luce da accreditati studiosi<sup>6</sup>.

Gli enunciati, infatti, possono non subire alcun mutamento alla luce del sole, trasmettendosi sempre identici a sé nel corso del tempo; alcuni di essi poi (e mi riferisco ora – com'è chiaro – a quelli espressivi di principi fondamentali), secondo una tesi ad oggi largamente condivisa che nondimeno meriterebbe non poche né poco rilevanti precisazioni di ordine teorico<sup>7</sup>, sarebbero intangibili, sì da consegnarsi *sub specie aeternitatis* alle generazioni che verranno<sup>8</sup>.

È, tuttavia, innegabile che i medesimi enunciati possano caricarsi (ed effettivamente si caricano) col tempo di significati anche profondamente diversi, inimmaginabili da coloro che hanno posto mano alla loro stesura<sup>9</sup>.

<sup>3</sup> In quanto emblema per antonomasia della “italianità” la bandiera parrebbe trovarsi fuori posto in quanto evocata dai simboli dei partiti politici quali formazioni sociali di parte. Nulla, nondimeno, vieta che ciascuno di essi reputi di sapersi fare carico degli interessi dell'intera collettività, incarnando pertanto nel migliore dei modi l'identità della nazione e dando voce ai valori che stanno a base della Repubblica. Si danno, ad ogni buon conto, Paesi nei quali è espressamente vietato di far uso del vessillo nazionale nei simboli dei partiti o di altre formazioni sociali.

<sup>4</sup> Si pensi solo agli insistenti riferimenti fattivi dalla Carta, già a partire dai principi fondamentali (artt. 9 e 11) e, quindi negli artt. 16, 49, 67, 87, 98, 117, 120, 126, XIII disp. trans. e fin., in alcuni dei quali nondimeno il termine, specie nella sua forma aggettivata, parrebbe qualificare più che la nazione, nella sua propria accezione, la Repubblica (così, ad es., laddove si discorre del “territorio nazionale”).

<sup>5</sup> Il punto non è di secondario interesse per questo studio in cui si discorre di un ulteriore aggiornamento del vessillo nazionale.

<sup>6</sup> ... part., da A. SPADARO e M. LUCIANI, dei quali v., rispettivamente, *Dalla Costituzione come «atto» (puntuale nel tempo) alla Costituzione come «processo» (storico). Ovvero della continua evoluzione del parametro costituzionale attraverso i giudizi di costituzionalità*, in *Quad. cost.*, 3/1998, 343 ss., e *Dottrina del moto delle Costituzioni e vicende della Costituzione repubblicana*, in *Rivista AIC*, 1/2013, 1 marzo 2013. Di moti e mutamenti della Costituzione ha quindi trattato anche A. MANGIA, *Moti della Costituzione o Mutamento costituzionale?*, in *Dir. cost.*, 1/2020, 75 ss.

<sup>7</sup> Della revisione costituzionale e dei suoi limiti si è, ancora non molto tempo addietro, discusso in occasione del convegno del Gruppo di Pisa svoltosi a Catanzaro l'8 e il 9 giugno 2018, i cui Atti, col titolo *Alla prova della revisione. Settanta anni di rigidità costituzionale*, sono stati editi, a cura di U. Adamo - R. Caridà - A. Lollo - A. Morelli - V. Pupo, dalla Editoriale Scientifica di Napoli nel 2019.

<sup>8</sup> Sta di fatto, ad ogni buon conto, che nessuna teoria, per buona che sia, può fare da argine a mutamenti forzosi laddove riescano ad imporsi ed a farsi valere. Come mi è venuto più volte di dire, occorre infatti guardarsi dal rischio di confondere i nostri desideri con i fatti, avvalorati dalla storia, che conosce sovvertimenti costituzionali ed esperienze comunque connotate da discontinuità costituzionale, tanto più temibili quanto più la guardia dovesse abbassarsi, nell'erroneo convincimento che le basi costituzionali siano salde e che non possano comunque essere travolte, resistendo dunque agli assalti che dovessero essere loro mossi, specie ad opera di forze politiche reazionarie.

<sup>9</sup> D'altronde, è ormai acclarato il valore relativo dell'*original intent*, anche dunque con riguardo agli stessi enunciati espressivi dei principi di base dell'ordinamento.

Senza che si possa qui indugiare a discorrere dell'interpretazione costituzionale in genere e di quella concernente i principi in ispecie<sup>10</sup>, è ad ogni buon conto assodato che l'identità costituzionale, siccome appunto storicamente e positivamente determinata, è soggetta in ordine al proprio incessante rinnovamento interno a margini di escursione di campo ai quali non è andata e non va invece soggetta l'identità nazionale che – come si è veduto – parrebbe idonea a portarsi oltre la dimensione spazio-temporale e le vicende ordinamentali che in essa prendono forma e pervengono a maturazione.

*2. La profonda trasformazione della struttura della Costituzione, il carattere “plurale” dei documenti materialmente costituzionali compresenti nell’ordinamento e il “gioco” senza sosta che tra di essi s’intrattiene alla luce del “metaprinzipio” della massimizzazione della tutela dei diritti*

Sta di fatto che l'identità costituzionale nel corso dell'ormai non breve cammino compiuto dalla Repubblica è andata incontro a continuo rinnovamento, per effetto di fattori di natura tanto endogena quanto esogena, radicati in seno alla Comunità internazionale. È pur vero, tuttavia, che la stessa Carta costituzionale ha incoraggiato, per la sua parte, questo processo, agevolando la implementazione dei suoi tratti maggiormente espressivi nell'ordine interno, come peraltro testimonia la formidabile apertura di cui agli artt. 10 e 11, con la coraggiosa e lungimirante affermazione ivi fatta in merito alle limitazioni di sovranità a beneficio di organizzazioni internazionali istituite allo scopo di preservare la pace e la giustizia tra le nazioni.

Si tratta di un'autentica svolta epocale, che ha segnato (e segna) la struttura stessa della Costituzione, il suo modo cioè di essere e di operare, dapprima pensata come chiusa in se stessa, autosufficiente, ed ora invece divenuta – come si è fatto altrove notare<sup>11</sup> – “intercostituzionale”, non più “totale” bensì “parziale”, bisognosa cioè di attingere *ab extra*, da altri documenti parimenti costituzionali *quoad substantiam*<sup>12</sup>, alimento e sostegno al fine di assolvere la prima e più genuinamente espressiva funzione sua propria: assicurare il riconoscimento e l'effettivo appagamento – nella misura ottimale possibile alle condizioni oggettive di contesto – dei diritti fondamentali, secondo la felice e ad oggi attualissima definizione datane dall'art. 16 della Dichiarazione dei diritti del 1789. Sembra esserne, d'altronde, avvertita anche la giurisprudenza costituzionale, seppur nel quadro di un orientamento ad oggi gravato da ipoteche teoriche che ne accompagnano il non lineare e non di rado sofferto svolgimento<sup>13</sup>.

Senza che se ne possa dire in questa sede e rimandando per ciò ad approfondimenti altrove svolti, è sufficiente qui rilevare che se, per un verso, si prende atto ormai da tempo dell'attitudine di ciascuna Carta di concorrere alla incessante rigenerazione delle altre, tutte integrandosi

---

<sup>10</sup> In tema, di recente, A. SPADARO, *Rileggendo E.-W. Böckenförde su potere costituente e interpretazione costituzionale*, in [Federalismi.it](http://Federalismi.it), 16/2021, 30 giugno 2021, 208 ss.

<sup>11</sup> Ho cominciato a discorrerne nel mio *Sovranità dello Stato e sovranità sovranazionale, attraverso i diritti umani, e le prospettive di un diritto europeo “intercostituzionale”*, in *Dir. pubbl. comp. ed eur.*, 2/2001, 544 ss., sviluppando quindi questa indicazione teorica in più luoghi di riflessione scientifica.

<sup>12</sup> ... o – se si preferisce riprendere la qualifica datane da [Corte cost. sent. n. 269 del 2017](#) – “tipicamente costituzionali”. È appena il caso poi qui di rilevare di passaggio che questo carattere non è intaccato per il fatto che alle Carte aventi origine esterna al riconoscimento dei diritti in esse operato non si accompagna un pugno di disposizioni di organizzazione, ove si convenga – come devesi convenire – che l'essenza della Costituzione in senso materiale è data appunto dal riconoscimento stesso, le disposizioni in parola ponendosi nei suoi riguardi in funzione servente.

<sup>13</sup> Non rimosse aporie di costruzione affliggono, infatti, a mio modo di vedere, proprio questo punto cruciale della teoria costituzionale di cui si fa portatrice la Consulta, secondo quanto è reso palese soprattutto dal modo con cui si intendono le relazioni tra la Costituzione e le altre Carte dei diritti o – il che è praticamente lo stesso – tra il giudice costituzionale e le Corti europee: un modo che appare viziato da un nazionalismo costituzionale ingenuo ed infecondo, vale a dire dall'idea, frutto di un autentico preorientamento, che la Costituzione non abbia nulla da invidiare alle altre Carte o – come ho fatto altrove notare – che dica sempre tutto su tutto e lo dica nel migliore dei modi. Un'idea mitica o sacrale di Costituzione che, a conti fatti, si risolve in un pregiudizio recato a quest'ultima e, per ciò stesso, ai diritti fondamentali da essa riconosciuti.

reciprocamente (e, dunque, *paritariamente*) nella interpretazione<sup>14</sup>, per un altro verso si seguita a riproporre stancamente l'immagine della loro sistemazione verticale, peraltro in più gradi della scala gerarchica<sup>15</sup>, quasi che appunto sia possibile far luogo a trattamenti differenziati tra documenti aventi tutti nel loro DNA il riconoscimento dei diritti fondamentali.

Di contro, il “metaprincipio”<sup>16</sup> che governa le relazioni tra le Carte e i loro principi fondamentali (e, perciò, in buona sostanza, le Corti che ne sono istituzionalmente garanti) – come si è tentato di argomentare in altri luoghi – è quello della ricerca della massima salvaguardia possibile dei diritti, in ragione delle complessive esigenze del caso<sup>17</sup>: un autentico “termometro” della forza normativa della Costituzione, della sua strutturale attitudine a farsi valere per quanto di più e di meglio ha da offrire di volta in volta a beneficio dei diritti della persona umana. Non dunque, certamente, una incondizionata apertura dell'una all'altra Carta (e, di riflesso, degli ordinamenti o sistemi normativi<sup>18</sup> sulle stesse fondati) né però un'assiomatica chiusura per ciò che attiene ai principi che stanno a base del nostro ordinamento, considerati mai recessivi a fronte di materiali normativi provenienti *ab extra* e con essi incompatibili<sup>19</sup>, neppure – per strano che possa per più versi sembrare – laddove grazie all'ingresso in ambito interno dei materiali medesimi possa averne un guadagno la coppia assiologica fondamentale – come a me piace chiamarla – composta da libertà ed eguaglianza, nelle loro mutue, inscindibili implicazioni<sup>20</sup>. Non, insomma, una stabile, precostituita sistemazione delle Carte secondo schemi di formale fattura che prescindono dai contenuti delle Carte stesse, dalla loro attitudine a farsi valere a seconda delle singole vicende processuali cui si applichino, bensì una sistemazione continuamente cangiante, esattamente come si ha in occasione di partite giocate da soggetti tutti assai abili ed idonee perciò a concludersi a vantaggio ora dell'uno ed ora dell'altro a seconda delle carte che ciascuno di essi tiene in mano. Si dà, nondimeno, una differenza non da poco rispetto al gioco vero e proprio; ed è data dal fatto che qui la soluzione ottimale è quella che si ha quando tutti... *vincono*, facendosi congiuntamente e paritariamente applicazione di tutte le Carte, reciprocamente integrate – come si diceva – nella interpretazione.

La molteplicità dei documenti materialmente costituzionali compresenti in uno stesso ordinamento ha, ad ogni buon conto, rappresentato (e rappresenta) un autentico salto di qualità per ciò che ha riguardo all'idea stessa di Costituzione, convertendola appunto da singolare in plurale. La sua trasformazione strutturale, peraltro, ridonda e si rispecchia in trasformazioni che hanno interessato tutti gli elementi costitutivi dello Stato, quali identificati, in linea con una ricostruzione

<sup>14</sup> Così, quasi testualmente, secondo [Corte cost. sent. n. 388 del 1999](#) e, ora, [sent. n. 84 del 2021](#).

<sup>15</sup> ... alla Carta di Nizza-Strasburgo assegnandosi, al pari di ogni fonte di diritto (ieri comunitario ed oggi) eurounitario, rango paracostituzionale o costituzionale *tout court*, diversamente dalla CEDU (e, a quanto pare, da ogni altra Carta) dotata di rango ambiguamente definito “subcostituzionale”.

<sup>16</sup> Il termine si ritrova ora anche in A. RANDAZZO, *Il “metaprincipio” della massimizzazione della tutela dei diritti*, in [Dirittifondamentali.it](#), 2/2020, 10 giugno 2020, 658 ss.

<sup>17</sup> Attorno a tale canone fondamentale è fiorita una messe di scritti espressivi di punti di vista non di rado anche radicalmente contrastanti [basti solo pensare che un'accreditata dottrina ne contesta la stessa esistenza: part., R. BIN, *Critica della teoria dei diritti*, FrancoAngeli, Milano 2018, spec. 63 ss., ma *passim*; *Cose e idee. Per un consolidamento della teoria delle fonti*, in *Dir. cost.*, 1/2019, 11 ss., spec. 21 ss., nonché l'intervista sul tema *Giudice e giudici nell'Italia postmoderna?*, a cura di R.G. Conti, in [Giustizia Insieme](#), 10 aprile 2019, e, da ultimo, *Critica della teoria delle fonti*, FrancoAngeli, Milano 2021, spec. 161 ss.]. Dal mio canto, mi sono sforzato di argomentare la tesi evocata nel testo in più scritti, tra i quali, di recente, [Il “dialogo” tra le Corti: una precisazione di metodo per una nozione apparentemente bonne à tout faire](#), in questa [Rivista](#), 2021/III, spec. 675 ss.

<sup>18</sup> L'alternativa si deve al fatto che la giurisprudenza costituzionale ha – come si sa – escluso, a partire dalle sentenze “gemelle” del 2007, che il primo termine possa essere in modo appropriato fatto valere con riguardo alla CEDU; non torno ora a discutere della questione, pur non condividendo il punto di vista del giudice delle leggi, se non altro in ragione del fatto che la Convenzione fa capo pur sempre ad una “istituzione”, nell'accezione romaniana sua propria.

<sup>19</sup> Rileva al riguardo la nota teoria dei “controlimiti”, della quale segnalo qui solo la messa a punto, corredata di fini argomentati, di S. POLIMENI, *Controlimiti e identità costituzionale nazionale. Contributo per una ricostruzione del “dialogo” tra le Corti*, Editoriale Scientifica, Napoli 2018.

<sup>20</sup> Su di che, per tutti, G. SILVESTRI, *Dal potere ai principi. Libertà ed eguaglianza nel costituzionalismo contemporaneo*, Laterza, Roma-Bari 2009.

teorica ad oggi largamente diffusa, per quanto essa pure – come si viene dicendo – bisognosa di non poche, sostanziali precisazioni di ordine teorico.

Plurale è, infatti, altresì l'idea di cittadinanza, nella sua duplice articolazione in europea e nazionale, come pure l'idea di sovranità, che poi nei fatti si risolve nella sua distribuzione in capo a più soggetti, forse anche interni all'ordinamento della Repubblica<sup>21</sup> ma di sicuro tra quest'ultimo ed ordinamenti sovranazionali, a partire da quello dell'Unione, secondo un riparto connotato da fluidità e opacità di movenze<sup>22</sup>, solo in parte testimoniato dalle disposizioni dei trattati che lo stabiliscono con etichette dove più e dove meno vaghe ed aperte ad imprevedibili sviluppi nell'esperienza.

Quanto poi al territorio – in disparte la circostanza per cui di per sé non contrassegna gli enti che ne sono dotati dell'attributo della sovranità, in quanto comune anche ad enti usualmente qualificati come “autonomi” –, è innegabile che abbia ormai perduto in gran parte la sua funzione di delimitare lo spazio entro il quale si radicano *in modo esclusivo* gli atti espressivi di sovranità dello Stato. E ciò, per il fatto che, tralasciando ora alcune manifestazioni di potere peculiari della Comunità internazionale (quali quelle aventi natura consuetudinaria), ancora una volta l'ingresso immediato in ambito interno degli atti dell'Unione e la produzione da parte di essi di effetti di rango costituzionale sovvertono la quiete dell'antico schema elaborato al tempo in cui lo Stato nazionale aveva modo di affermarsi in modo incontrastato.

Il vero è che il presente contesto è – come si sa – segnato da una integrazione sovranazionale avanzata e da vincoli d'interdipendenza tra i soggetti componenti la Comunità internazionale, a fronte dei quali appare essere ormai palese la forzatura che porta all'acritica riproposizione di modelli teorici messi a punto in un quadro politico-istituzionale profondamente diverso.

Il nodo della questione ad oggi non sciolto è però dato dal fatto che l'integrazione in parola c'è già e però allo stesso tempo... *non c'è ancora*, nel senso che è in cammino, senza che peraltro sia chiaro quanto sia lungo il tratto di strada ancora da compiere prima di pervenire alla meta né – a ben vedere – come quest'ultima sia fatta, se mai appunto si riuscirà a conquistarla.

Tutto ciò – come si dirà meglio a momenti – non è senza conseguenze con riguardo al nostro tema. Se, infatti, la bandiera ha da rappresentare in modo fedele l'identità (anche) costituzionale di una comunità politica organizzata, l'immagine che ci viene al presente consegnata non rende affatto l'idea del processo d'integrazione in corso, con la conseguenza che viene occultato uno dei due volti di cui, come Giano bifronte, la Repubblica si compone, vale a dire la sua appartenenza

---

<sup>21</sup> Il punto non può essere qui trattato con il dovuto approfondimento. Mi limito solo ad accennare al fatto che, a mia opinione, “sovrano” (sia pure in senso relativo o parziale...) non è – come pure *secundum verba* parrebbe – il popolo bensì la Costituzione che lo riconosce come tale, indicando le forme ed i limiti di espressione del potere conferitogli. Ancora di più, poi, lo spostamento dal popolo alla Costituzione si giustifica a seguire la tesi, prospettata con fini argomenti da un'accreditata dottrina, secondo cui la sovranità stessa *in nuce* si appunta in capo ai valori (e, di riflesso, nei principi) fondamentali dell'ordinamento, oggettivizzandosi ed apprezzandosi perciò in prospettiva assiologicamente orientata [la tesi in parola – com'è noto – si deve a G. SILVESTRI, *La parabola della sovranità. Ascesa, declino e trasfigurazione di un concetto*, in *Riv. dir. cost.*, 1996, 3 ss., ed ha costituito oggetto di un animato confronto teorico: v., dunque, tra gli altri, i punti di vista di L. VENTURA, *Sovranità. Da J. Bodin alla crisi dello Stato sociale*, Giappichelli, Torino 2014, 55 ss.; E. CASTORINA - C. NICOLOSI, “Sovranità dei valori” e sviluppo della tutela dei diritti fondamentali: note sull'evoluzione della giurisprudenza statunitense, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 19 novembre 2015, nonché in *Scritti in onore di G. Silvestri*, I, Giappichelli, Torino 2016, 519 ss. e, pure *ivi*, II, G. GEMMA, *Riflessioni sul pensiero di Silvestri in tema di sovranità*, 1068 ss.; A. MORRONE, *Sovranità*, in *Rivista AIC*, 3/2017, 2 agosto 2017, 92 s., e, pure *ivi*, C. SALAZAR, *Territorio, confini, “spazio”: coordinate per una mappatura essenziale*, 8, e A. SPADARO, *Dalla “sovranità” monistica all’“equilibrio” pluralistico di legittimazioni del potere nello Stato costituzionale contemporaneo*, 2 s.].

Si aggiunga che la Costituzione prefigura una sfera di competenza di alcuni enti (dalla tradizione qualificati come “autonomi”) salvaguardata nei riguardi degli stessi atti “sovrani” dello Stato, come pure ritaglia ambiti materiali sui quali all'autodeterminazione di individui e formazioni sociali è dato di spiegarsi liberamente ed al massimo delle sue potenzialità espressive all'interno di una sfera ora più ed ora meno ampia, protetta avverso incisioni da parte degli atti dei pubblici poteri, siano o no portatori di “sovranità” (tradizionalmente intesa).

<sup>22</sup> Se ne può vedere la sintetica rappresentazione in P. COSTANZO - L. MEZZETTI - A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione Europea*<sup>5</sup>, Giappichelli, Torino 2019.

all'Unione, e, per ciò stesso, non si rende testimonianza della duplice appartenenza di ciascuno di noi quale cittadino sia dello Stato che dell'Unione stessa.

### 3. La modifica del vessillo nazionale, le obiezioni che potrebbero addursi contro la proposta qui affacciata e i rilievi critici ai quali esse vanno incontro

Occorre, dunque, chiedersi se il segno distintivo della Repubblica sia immutabile e, qualora dovesse darsi risposta negativa al quesito, se convenga innovarvi.

Le vicende storiche dallo stesso attraversate parrebbero far pensare che esso debba restare sempre uguale a se stesso, malgrado i mutamenti anche radicali ai quali è andato (e astrattamente potrebbe in futuro andare) soggetto l'ordinamento dallo stesso emblematicamente rappresentato.

Anche per il simbolo però può valere la regola concernente ogni principio fondamentale, vale a dire quella della sua revisione *in melius*, a finalità integrativa, non già di depauperamento o, peggio, di smarrimento della identità da esso evocata<sup>23</sup>. Non, dunque, l'integrale rifacimento del simbolo, così come astrattamente immaginato da un'accreditata dottrina al solo fine, ovviamente, di escluderlo<sup>24</sup>, bensì il suo aggiornamento a finalità di arricchimento, in piena fedeltà alla sua originaria conformazione.

In realtà, come si è accennato poc'anzi, la sussistenza della regola in parola è ad oggi discussa, opponendosi da una consistente schiera di studiosi l'idea della "pietrificazione" degli enunciati espressivi di principi; e l'esperienza parrebbe, per vero, avvalorare questa tesi<sup>25</sup>, per quanto – non si dimentichi – non poche siano state (e siano) le iniziative legislative messe in cantiere al fine del loro aggiornamento, tutte tuttavia ad oggi non andate in porto<sup>26</sup>. Si discute, in particolare, della opportunità di introdurre una *Europaklausel* anche nella nostra Carta, quale si ha in altri ordinamenti<sup>27</sup>, "razionalizzando" dunque gli esiti ormai indiscussi di una coraggiosa giurisprudenza

---

<sup>23</sup> La tesi che esclude le sole innovazioni alla Carta aventi finalità di restaurazione è argomentata soprattutto da G. SILVESTRI, *Spunti di riflessione sulla tipologia e i limiti della revisione costituzionale*, in *Studi in onore di P. Biscaretti di Ruffia*, II, Giuffrè, Milano 1987, 1183 ss., spec. 1206; se si vuole, possono poi vedersi talune precisazioni che sono nei miei *Revisioni formali, modifiche tacite della Costituzione e garanzie dei valori fondamentali dell'ordinamento*, in *Dir. soc.*, 4/2005, 451 ss., e *Tre questioni in tema di revisione costituzionale*, in AA.VV., *Alla prova della revisione. Settanta anni di rigidità costituzionale*, cit., 367 ss. Con specifico riguardo alla bandiera, incerta appare essere la posizione di T. GROPPi, *sub art.12*, cit., 309 s., che dapprima ammette la rivedibilità dell'art. 12 con le procedure di cui all'art. 138 e di poi si dichiara dell'avviso che un'eventuale innovazione al disposto in parola si porrebbe quale manifestazione di potere costituente.

<sup>24</sup> M. LUCIANI, *Costituzione italiana: articolo 12*, cit., 5 ss.

<sup>25</sup> ... quanto meno a stare all'ordine di idee secondo cui enunciati espressivi di principi fondamentali sono unicamente quelli che la stessa Carta qualifica come tali; se, di contro, si ammette che tanto nella prima quanto nella seconda parte della Carta possano darsi ulteriori disposti che vi danno voce, quali quelli di cui agli artt. 26 e 27, l'affermazione appena fatta nel testo richiederebbe di essere corretta. Il punto è, però, che non è agevole distinguere un enunciato portatore di principio vero e proprio da uno che invece dà specificazione-attuazione ad uno o più dei principi di cui ai primi dodici articoli della Carta. Per un verso, infatti, ogni disposto di quest'ultima, a partire da quelli di cui agli artt. 13 ss., parrebbe porsi quale filiazione più o meno diretta dei disposti iniziali. Per un altro verso, però, non v'è dubbio che alcuni di essi portino in sé nel modo più nitido e marcato l'immagine di principi comunque diversi dai primi. D'altro canto, se è vero che la Costituzione nel suo insieme è un "sistema" di norme fondanti la Repubblica, non è tuttavia accettabile un esito teorico-ricostruttivo che finirebbe con il sottrarre a revisione in buona sostanza ogni disposto (o quasi), sol perché appunto strumentale all'affermazione di quelli che enunciano principi.

Di tutto ciò, ad ogni buon conto, è altra la sede per gli opportuni approfondimenti.

<sup>26</sup> Forse, il maggior numero di esse ha avuto ad oggetto l'art. 9, con l'obiettivo di farvi menzione anche della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema ma non sono mancate – come si passa subito a dire nel testo – neppure quelle specificamente pertinenti l'oggetto del nostro studio, seppur non direttamente riguardanti il vessillo nazionale. È singolare, comunque, la circostanza per cui, malgrado i larghi (e talora larghissimi) consensi registratisi attorno ad alcune proposte di revisione, ugualmente non si sia riusciti a concretarle.

<sup>27</sup> In tema, v., almeno, A. GUAZZAROTTI, *Legalità senza legittimazione? Le "clausole europee" nelle Costituzioni degli Stati membri dell'U.E. e l'eccezione italiana*, in [Costituzionalismo.it](http://www.constituzionalismo.it), 3/2019, 12 novembre 2019, 1 ss.

costituzionale che – come si sa – ha riportato in capo all’art. 11 la “copertura” di cui gode in ambito interno il diritto sovranazionale.

Ebbene, laddove questa iniziativa dovesse finalmente vedere la luce, a me pare che non possa non essere accompagnata dalla revisione altresì dell’art. 12, magari – perché no? – inserendo nella parte centrale della bandiera le stellette che simboleggiano l’Unione e, con esse, la identità internamente composta della Repubblica, per una parte risultante appunto dalla sua appartenenza all’Unione stessa<sup>28</sup>.

Le due innovazioni costituzionali in parola si integrano e completano a vicenda, dando un senso peraltro alla loro consecuzione non casuale, l’una giustificandosi, oltre che in sé e per sé, anche (e soprattutto) nello spianare la via all’altra.

Si potrebbe per vero obiettare che di tutto ciò non si avverta il bisogno. La “copertura” offerta al diritto eurolunitario non si discute ormai più; e, dunque, resti così com’è l’art. 11 ovvero venga modificato nel senso sopra indicato, le cose sostanzialmente non cambierebbero. Un’obiezione che, nondimeno, non mi parrebbe essere risolutiva, sol che si pensi che non poche volte il diritto positivo fa luogo alla “razionalizzazione” di indicazioni venute dalla giurisprudenza o anche meramente affermatesi in via di fatto, dandone quindi una comunque non superflua chiarificazione e stabilizzazione<sup>29</sup>.

D’altro canto, le due bandiere, la nazionale e quella europea, sono sovente congiuntamente esposte, a simboleggiare appunto la nostra doppia appartenenza quali cittadini dello Stato e dell’Unione stessa; e, ancora una volta, non si vede quale beneficio dovrebbe aversi per effetto delle innovazioni qui prospettate.

Di più: come pure si accennava poc’anzi, il parziale mutamento del simbolo potrebbe ingenerare l’erroneo convincimento che l’integrazione sovranazionale si sia ormai perfezionata, che sia insomma *pleno* o *optimo iure* matura. Un’obiezione che, tuttavia, non mi parrebbe essa pure irresistibile, nulla escludendo che il simbolo suddetto indichi piuttosto il verso di un cammino in corso, di un obiettivo che si vuole fermamente raggiungere. In fondo, così è per ogni principio fondamentale, a partire da quello democratico col quale si apre il libro costituzionale, tutti esprimendo *valori tendenziali* dell’ordinamento, in parte già raggiunti ed appagati ma in parte ancora (e, forse, proprio nella maggior parte) bisognosi di essere conquistati e giorno dopo giorno messi al riparo da insidie loro da più parti mosse.

Alla proposta di revisione qui affacciata si potrebbe, poi, obiettare che essa potrebbe venire smentita da una ipotetica dissoluzione o, comunque, da una profonda trasformazione dell’Unione: un evento che potrebbe aversi anche malgrado gli sforzi compiuti dal nostro Paese per impedirlo; ed è chiaro che principi e regole della Costituzione non possono di certo farsi valere nei riguardi di agenti esterni, indirizzandosi per loro strutturale vocazione unicamente a quanti (pubblici poteri, formazioni sociali, individui) operano in seno alla Repubblica.

E ancora. Norme quali quelle qui ipotizzate ugualmente non potrebbero far da ostacolo ad un’eventuale (e, a mia opinione, dissennata) *Italexit*, che dunque potrebbe essa pure affermarsi malgrado ogni diversa indicazione data dalla Carta<sup>30</sup>.

Questi scenari o altri ancora astrattamente immaginabili – al di là della circostanza che ad oggi non si vede alcun segno che incoraggi a tenerli realisticamente presenti<sup>31</sup> – non inficiano la validità

---

<sup>28</sup> Ho affacciato questa ipotesi, ma senza adeguato svolgimento argomentativo, nel mio *Fonti, norme, criteri ordinatori. Lezioni*<sup>5</sup>, Giappichelli, Torino 2009, 38.

<sup>29</sup> Il rapporto tra la scrittura costituzionale e l’esperienza è, peraltro, assai complesso e non può essere, di tutta evidenza, fatto qui oggetto neppure di una sommaria rappresentazione. Il moto che tra di esse s’intrattiene è, ad ogni buon conto, circolare, di mutua condizionalità, in forme varie e con effetti parimenti di vario segno, specie per ciò che concerne l’incidenza da essi avuti nei riguardi dei diritti fondamentali.

<sup>30</sup> In tema, tra gli altri, R. BIN, *Italexit? Come si potrebbe fare (se si può fare)*, in *Quad. cost.*, 4/2018, 813 ss., e A. MIGLIO, *Le incertezze dell’Italexit tra regole costituzionali interne e diritto dell’Unione europea*, in [Federalismi.it](http://Federalismi.it), 12/2019, 19 giugno 2019.

<sup>31</sup> ... eccezion fatta, forse, per un inquietante rigurgito di nazionalismo becero ed antistorico che, qualora dovesse ulteriormente crescere e viepiù radicarsi (da noi come altrove), potrebbe esercitare una temibile spinta nel verso della

della proposta qui affacciata, per una ragione elementare d'immediata evidenza. Gli eventi sopra astrattamente prefigurati s'inscrivono, infatti, tutti in un contesto che vede l'affermazione prepotente di un nuovo potere costituente, in sede nazionale (con riguardo ad una eventuale *Italexit*) o sovranazionale (per il caso di una dissoluzione dell'Unione, anche malgrado la "resistenza" al riguardo giocata dal nostro Paese). D'altro canto, è doveroso ammettere – a me pare – che lo stesso avvento delle Comunità europee prima e quindi dell'Unione s'inscriva in questo quadro, secondo quanto è peraltro avvalorato da plurimi segni non altrimenti spiegabili secondo la teoria costituzionale classica, i cui esiti ricostruttivi di maggior significato sono stati forgiati – come si sa – in un tempo che vedeva lo Stato sovrano in sé e per sé, in grado dunque di provvedere con le sue sole forze all'appagamento dei più diffusi ed avvertiti bisogni emergenti dal corpo sociale<sup>32</sup>.

Immaginare un'*Italexit* non è, dunque, cosa diversa da immaginare un qualunque fatto eversivo dell'ordine costituzionale, la cui affermazione – com'è chiaro – travolgerebbe l'intera Costituzione col fatto stesso di portare alla mortificazione dei valori fondamentali positivizzati e di determinare l'abbandono di strumenti normativi rivelatisi preziosi al fine di dare appagamento ai diritti costituzionali<sup>33</sup>. Basti solo por mente al fatto che una vicenda siffatta si porrebbe in contraddizione palese con il canone fondamentale che vuole sottoposta a limitazioni la sovranità<sup>34</sup>; e, dunque, potrebbe giustificarsi unicamente qualora si desse previamente la prova che l'Unione si sarebbe talmente trasformata, tradendo la propria genuina vocazione, da non porsi più in funzione servente nei riguardi della pace e della giustizia tra le nazioni (e, di riflesso, dei principi di libertà ed eguaglianza che dalle limitazioni stesse traggono alimento e sostegno).

Quand'anche, poi, non dovesse assistersi alla formale rimozione dei principi fondamentali, così come d'altronde molte volte si è avuto (e si ha) in presenza di fatti costituenti, ugualmente gli stessi resterebbero devitalizzati, incapaci di potersi affermare nell'esperienza. Vale per *qualunque* principio, iscritto dalla mano del Costituente, e varrebbe perciò anche per quelli aggiunti o modificati con le procedure di cui all'art. 138.

#### 4. Una minima notazione finale

Un punto, ad ogni buon conto, è da tenere fermo; e mi preme qui metterlo in chiaro. Ed è che la proposta qui delineata non s'inscrive in un contesto segnato dall'avvento di un nuovo potere costituente, che non soltanto non caldeggiò ma giudicherei nefasto per il nostro Paese e, qualora dovesse affermarsi in ambito sovranazionale, per l'intera Europa. Di contro, la revisione

---

chiusura del singolo ordinamento in se stesso e del suo isolamento da forme di aggregazione sovranazionale. Ad oggi, ad ogni buon conto, le forze politiche di centrodestra si presentano divise per ciò che attiene l'indirizzo da perseguire nei rapporti con l'Unione; la qual cosa – com'è chiaro – dal punto di vista qui adottato costituisce, per fortuna, una garanzia avverso una ipotetica *Italexit*. Dal suo canto, l'Unione stessa, malgrado i non pochi fattori di attrito che ne hanno sempre segnato (e ne segnano) il non lineare e non poco sofferto cammino, non presenta al proprio interno crepe tali da far temere che possa sciogliersi come un pupazzo di neve al sole. È pur vero, tuttavia, che la storia conosce numerosi esempi di discontinuità costituzionale, inimmaginabili persino fino ad un breve torno di tempo dal loro accadimento (per tutti, l'abbattimento del muro di Berlino, con ciò che vi ha fatto seguito nell'Europa dell'est). Mai, dunque, dire mai...

<sup>32</sup> Si pensi solo al fatto che le leggi ordinarie che hanno dato ricezione ai trattati comunitari hanno portato alla "invenzione" di un intero sistema di fonti dotate di rango costituzionale, in disprezzo dell'aureo insegnamento crisafulliano secondo cui nessun atto di normazione può istituire altri atti "concorrenziali" rispetto a sé o, addirittura, di forza ancora maggiore.

<sup>33</sup> Penso, ora, specificamente alla Carta di Nizza-Strasburgo ed a ciò che ha rappresentato (e rappresenta) la giurisprudenza della Corte dell'Unione al fine della implementazione dei diritti fondamentali.

<sup>34</sup> Non è inopportuno qui rammentare che le limitazioni in parola non rientrano tra le facoltà di cui lo Stato (e, per esso, gli organi della direzione politica) possono avvalersi come pure non avvalersi, secondo apprezzamenti meramente discrezionali o, diciamo pure, politici *tout court*, bensì sono anche (e, forse, soprattutto) espressioni di obblighi gravanti a carico dello Stato stesso, al cui adempimento quest'ultimo non può sottrarsi in quanto tenuto a perseguire con tutte le forze di cui dispone i fini-valori della pace e della giustizia tra le nazioni, senza i quali nessun altro valore (a partire da quelli di libertà ed eguaglianza) è più in grado di reggersi in piedi e farsi valere.

costituzionale riguardante gli artt. 11 e 12 vuol essere espressione di potere costituito, ponendosi quale mera “razionalizzazione” dell’esistente e, a un tempo, quale lineare (e, a mia opinione, obbligato) sviluppo di una indicazione che è già nell’art. 11 quale oggi è, di una intuizione felice cioè del Costituente che, prefigurando limitazioni di sovranità in funzione servente della pace e della giustizia tra le nazioni, ha posto le basi per la costruzione dell’edificio europeo, per la cui erezione – non si dimentichi – il nostro Paese è stato tra quelli che hanno posto i primi mattoni.

La stessa menzione dell’Unione in seno ai principi fondamentali, qualora – come mi auguro – dovesse aversi, si porrebbe quale il mero aggiornamento e l’esplicitazione di ciò che – per una tesi ormai indiscussa – si considera essere già *in nuce* nella formulazione attuale dell’art. 11, la messa in chiaro insomma di ciò che si è costruito in Europa grazie al poderoso sforzo collettivo posto in essere da un numero col tempo crescente di Stati.

Il potere costituente è, per definizione, eversione dell’ordine costituzionale e trasformazione profonda della realtà preesistente maturata sulla base di esso<sup>35</sup>; qui, invece, si tratta solo di un coerente e – a me pare – lineare sviluppo positivo di alcune indicazioni della Carta non sufficientemente esplicitate che fotografa la realtà in atto, non la travolge.

Se nutriamo la ragionevole fiducia che la Costituzione possa avere lunga vita e, con essa, fiorire e sempre di più radicarsi in Europa l’Unione alla quale apparteniamo, l’aggiornamento del tricolore non ha altro fine che quello di dar modo alla nostra identità nazionale di fare tutt’uno con l’identità costituzionale, sì da consentire a questa di rispecchiarsi a pieno in quello. E, invero, l’identità in parola non soltanto non soffre alcuna menomazione dall’adeguamento della bandiera ma, anzi, ne viene in modo ancora più fedele rappresentata. La nostra è, infatti, come si è veduto, una identità “plurale”, internamente composita, della quale una delle sue componenti rimane ad oggi indebitamente occultata.

L’aggiornamento grafico della bandiera rimedia, pertanto, ad un ritardo che giova colmare e, allo stesso tempo, rilancia con vigore l’idea di una sovranità non chiusa sterilmente in se stessa bensì spartita tra più sedi istituzionali, sì da poter essere spesa e fatta valere per l’ulteriore affermazione dei valori fondanti la Repubblica, a partire da quelli che nel modo più immediato e diretto attengono alla salvaguardia dei diritti fondamentali della persona umana.

L’essenza della Costituzione, insomma, risulta – a me pare – ancora di più rafforzata e preservata dalla innovazione qui prospettata, specie laddove preceduta dall’altra, sopra indicata, riguardante l’art. 11. Se da esse la pace e la giustizia tra le nazioni ne hanno beneficio, per ciò stesso ne hanno un guadagno anche i valori fondamentali di libertà ed eguaglianza che da quelle – come si è rammentato – traggono costante e vitale alimento. Ed allora, se le cose stanno così come qui sono viste, perché indugiare ancora?

---

<sup>35</sup> Non torno qui nuovamente a discutere della tesi secondo cui il potere costituente sarebbe ormai “esaurito”, ogni innovazione alla Carta, quale che sia il modo con cui prende forma e la consistenza posseduta, ponendosi nel segno della continuità costituzionale (ragguagli in M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia. La questione delle riforme elettorali in Italia*, Editori Riuniti, Roma 1991, 8 s. e *passim*, e, dello stesso, *L’antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Riv. dir. cost.*, 1996, 124 ss., spec. 136 ss.; U. ALLEGRETTI, *Il problema dei limiti sostanziali all’innovazione costituzionale*, in AA.VV, *Cambiare costituzione o modificare la Costituzione?*, a cura di E. Ripepe e R. Romboli, Giappichelli, Torino 1995, 29; M. DOGLIANI, *Potere costituente e revisione costituzionale*, in *Quad. cost.*, 1995, 7 ss.). Come si è poc’anzi osservato e si tiene qui pure a rimarcare, la storia purtroppo ci consegna non poche, tristi testimonianze del fatto che le cose non stanno così e che i rivolgimenti, anche profondi, possono aversi pur laddove si pensa che non vi sia terreno fertile per il loro accadimento.