



Sul ponte sventola bandiera ... veneta. Notazioni a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 183 del 2018 sull'utilizzo di bandiera e simboli ufficiali delle regioni

di

Cosimo Pietro Guarini*

SOMMARIO: 1. Le bandiere, il loro valore simbolico e la "riscoperta" del «tricolore italiano». – 2. Bandiera e simboli ufficiali delle regioni: la legge della regione Veneto 5 settembre 2017, n. 28, e i supposti fondamenti della sua legittimità costituzionale. – 3. La sentenza della Corte costituzionale n. 183 del 2018: il richiamo all'ordine formale delle competenze legislative per il ripristino sostanziale dell'ordine simbolico. – 4. Qualche riflessione conclusiva. Oltre la rigidità: la piena e autonoma "dignità" dell'art. 12 Cost. quale principio fondamentale della Repubblica italiana.

1. Le bandiere, il loro valore simbolico e la "riscoperta" del «tricolore italiano».

Una bandiera può essere, oggi (forse più di ieri), elemento di formidabile sintesi figurativa e, anzi, fra tutti i simboli vocati al medesimo fine, quello dotato della maggiore efficacia, se non altro per la sua capacità di essere immediatamente riconoscibile e distinguibile. Essa, però, come fattore di appartenenza culturale, storica, politica e valoriale di un determinato gruppo sociale (che non sia militare¹) non ha radici antiche. È soprattutto con l'avvento degli ordinamenti democratici che l'utilizzo di una bandiera, di una qualunque bandiera, si è proiettato nella sfera

* Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico, Università degli Studi di Bari Aldo Moro, Dipartimento di Economia e Finanza.

¹ Come ricorda M. LUCIANI, *Art. 12*, Roma, 2018, 15, la «funzione fortemente *denotativa*» di una bandiera quale segno identificativo di un gruppo sociale militare è decisamente più risalente.

delle libertà costituzionali quale diritto di esprimere, individualmente o assieme ad altri, parte della propria identità o del vincolo comunitario in cui ci si riconosce.

Fra tutte le diverse tipologie possibili di bandiere, peraltro, non v'è dubbio che a quelle nazionali sia riservato il più alto valore in quanto collanti ideali dei cittadini che, in definitiva, ne legittimano l'adozione ed il cui ripetuto e significativo, ancorché vario², utilizzo ne perpetua e ne amplifica il contenuto emblematico, riconducendolo a simbolo della comunità politica.

Anche tale assunto, però, non è particolarmente risalente. Il passaggio, infatti, dall'uso quasi esclusivamente privatistico della bandiera, quale «simbolo esteriore della proprietà», ad emblema innanzitutto dell'«autorità o individualità dello Stato o di altri particolari soggetti rilevanti sul piano internazionale» è avvenuto solo a ridosso dell'età moderna³ e per lungo tempo – almeno fino alla crisi degli stati autoritari del Secolo breve – la sua esposizione era volta ad indicare la sovranità territoriale dello Stato di riferimento dislocandosi prevalentemente nell'area del diritto internazionale⁴.

Negli ordinamenti democratico-pluralistici, le bandiere nazionali hanno assunto, anche un altro (preponderante) ruolo: quello, cioè, di «strumento di identificazione della Nazione nel suo Stato»⁵, «espressione in simbolo dello Stato nazionale»⁶, «funzione *connotativa* (...) del complesso di valori, credenze e principi che dello

² Ci si riferisce a quelle occasioni in cui l'uso della bandiera nazionale non costituisce un immediato richiamo di natura simbolico-costituzionale, ma che, cionondimeno, contribuiscono ugualmente a formare «una rinnovata coscienza del doversi cimentare come nazione unita (...) non incline a riserve e ambiguità sulla propria ragion d'essere» (G. NAPOLITANO, *Intervento alla Giornata della Bandiera in occasione del 150° anniversario dell'Unità d'Italia*, Reggio Emilia, 7 gennaio 2011, reperibile in <http://presidenti.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Discorso&key=2054>).

³ M. RAVERAIRA, voce *Bandiera*, I) *Diritto pubblico*, in *Enc. giur.*, vol. IV, Roma, 1991, 1.

⁴ Cfr. R. QUADRI, voce *Bandiera e altri segni distintivi dello Stato*, in *Noviss. Dig. It.*, vol. II, Torino, 1958, 268 ss.

⁵ Corte costituzionale, sentenza n. 183 del 2018, *Considerato in diritto*, § 2.1. Ma v. anche Corte costituzionale, sentenza n. 531 del 2000 nella parte in cui evidenzia che la bandiera italiana è «protetta» (anche) dal legislatore penale in quanto la norma incriminatrice (reato di vilipendio in questo caso previsto dall'art. 83, comma 1, del cod. pen. mil. di pace) tutela «la dignità del simbolo dello Stato, come espressione della dignità dello Stato medesimo nell'unità delle istituzioni che la collettività nazionale si è data» (*Considerato in diritto*, § 2).

⁶ T. GROPPI, voce *Bandiera*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. I, Milano, 2006, 663 ss., 663.

Stato nazionale sono propri»⁷, sì consentendo il radicamento di uno specifico diritto alla loro esposizione (c.d. «diritto alla bandiera») da parte dei singoli⁸, da intendersi quale rappresentazione di «una dimensione peculiare del diritto alla manifestazione del pensiero, relativamente ai valori supremi attorno a cui si raccoglie un'organizzazione politica per come essi sono espressi dalla sua Bandiera»⁹, limitabile solo dalla legge e, in ipotesi, solo se evocativo di entità e valori irrimediabilmente antagonisti a quelli propri di un assetto democratico, eversivi e perniciosi per la sua tenuta¹⁰.

Inequivoca, in questo senso, è la sentenza della Corte costituzionale n. 189 del 1987 nella quale è rimarcato che gli attuali ordinamenti di democrazia pluralista non hanno da «imporre valori propri, contenuti ideologici che investano tutti i cittadini, e “totalmente” ogni singolo cittadino» e che l'esposizione di vessilli di Stati esteri, quand'anche non previamente autorizzata, non può costituire un comportamento (penalmente) sanzionabile come era, invece, previsto dall'art. 3 della l. 24 giugno 1929, n. 1085, di fascista memoria. «Lo Stato democratico non può temere il confronto con le idealità perseguite da popoli di altri Stati e da Nazioni diverse da quella espressa dalla maggioranza dei propri cittadini: anzi, lo Stato democratico s'instaura e vive nel predetto confronto e, pertanto, non può che avere interesse al medesimo». Di qui la conclusione che «non soltanto le minoranze etniche ma anche gruppi intermedi (ad es. associazioni politiche, sindacali, culturali, ecc.) e soggetti

⁷ Cfr. M. LUCIANI, *Art. 12*, cit., 15, che, in proposito, richiama la distinzione tra funzione *denotativa* (in chiave soggettivistica) e funzione *connotativa* (in chiave oggettiva) risalente a J. STUART MILL, *A system of logic: ratiocinative and inductive*, New York, 1882, trad. it. di G. Facchi, *Sistema di logica razziocinativa e induttiva. Esposizione comprensiva dei principi d'evidenza e dei metodi d'investigazione scientifica*, Roma, 1968.

⁸ Cfr. già D. BONAMORE, «Die fahne hoch». Gor z zastavo: *diritto alla bandiera*, in *Giur. cost.*, 1987, II, 3048 ss., il quale colloca tale diritto tra «i diritti della personalità» e, in particolare, tra «i diritti a segni distintivi della personalità» (p. 3059). Solleva qualche dubbio su tale ricostruzione, prevalente in dottrina, M. LUCIANI, *Art. 12*, cit., 124 s.

⁹ G. LUCHENA, R. MANFRELLOTTI, *Profili giuridici della bandiera tra modello costituzionale e ordinamento comunitario*, in *Diritto pubblico Europeo Rassegna Online*, www.edizioniesi.it/dperonline, dicembre 2017, 8.

¹⁰ Quand'anche non immediatamente riferibile al tema in oggetto, ma comunque gravitante nella più ampia tematica dei limiti all'utilizzo da parte dei privati di simboli evocanti elementi antagonisti ai valori costituzionali democratici, v. le implicazioni connesse alla recente vicenda dell'esclusione *ex post* della lista «Fasci italiani del lavoro» dalle consultazioni per l'elezione del sindaco e del consiglio del comune mantovano di Sermide e Felonica, esaminate da M.G. NACCI, *Contrassegni politico-elettorali, simboli fascisti e XII disposizione transitoria e finale della Costituzione*, in federalismi.it, www.federalismi.it, 2018, n. 18.

pubblici e privati possono riconoscersi nelle idealità perseguite da Stati ed avere, pertanto, interesse ad adottare le relative bandiere come segno distintivo della propria individualità politico-sociale»¹¹.

Se tanto vale per l'uso di vessilli stranieri, nondimeno vale anche per il tricolore italiano il cui utilizzo non è vietato negli emblemi di partiti politici, sindacati, associazioni, ecc., sul presupposto che il richiamo visivo ad esso da parte dei privati costituisce «ostentazione» dell'adesione all'impianto valoriale di cui la bandiera italiana è intrisa¹²; ostentazione che ne rafforza osmoticamente, come detto, il suo alto valore simbolico, rendendolo «testimone vivo» di idealità¹³. Per converso è, invece, sottoposto a limiti autorizzatori il suo utilizzo per finalità di mero sfruttamento commerciale, come desumibile dall'art. 10 del d.lgs. 10 febbraio 2005, n. 30 («Codice della proprietà industriale»).

Sta di fatto, però, che il legislatore repubblicano per più di quarant'anni ha ommesso di adottare, pur nel mutato clima politico, una disciplina attuativa dell'art. 12 Cost. che desse «slancio morale» alla suddetta previsione¹⁴, ritenendo sufficiente la portata dei modesti effetti giuridici da esso prodotti, consistiti quasi esclusivamente nell'abrogazione delle norme che indicavano una diversa bandiera nazionale¹⁵. Ha,

¹¹ Corte costituzionale, sentenza n. 189 del 1987, *Considerato in diritto*, § 3.

¹² Con specifico riferimento all'utilizzo del tricolore italiano nei simboli dei partiti politici cfr. G. LUCHENA, R. MANFRELOTTI, *Profili giuridici della bandiera tra modello costituzionale e ordinamento comunitario*, cit., 7; T. GROPPI, *Art. 12*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. Primo, Torino, 2006, 306 ss., 314.

¹³ Cfr. G.M. SALERNO, *Il dovere di fedeltà tra simbolismo costituzionale e patriottismo repubblicano*, in *Studi in onore di Giovanni Ferrara*, vol. III, Torino, 2005, 511 ss., 513 s., secondo il quale «deve convenirsi che ogni fattore simbolico di rilievo giuridico stimola, proprio in virtù della sua carica immaginifica, evocatoria e talvolta anche pedagogica, i pensieri e le azioni di ciascun individuo soprattutto nel suo essere, sentirsi e comportarsi come *homme situé* (...) e ciò al fine non secondario di incoraggiarne ancor di più il senso di appartenenza comunitaria».

¹⁴ Se solo si pensi che «il vessillo non è semplicemente un drappo decorato, quanto piuttosto l'autentica incarnazione del paese; in verità è più la nazione ad essere definita dalla sua bandiera che non la bandiera a venir definita dalla nazione (così D. KERTZER, *Riti e simboli del potere*, Roma-Bari, 1985, 15, come citato da T. GROPPI, *Art. 12*, cit., 307, nota 3). Slancio morale che è, peraltro, ben presente nel *Codice dell'ordinamento militare* (d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66 e ss.mm.ii.) il cui art. 96 recita: «1. La bandiera della Repubblica è il simbolo della Patria. 2. La bandiera da combattimento affidata a una unità militare è, inoltre, il simbolo dell'onore dell'unità stessa nonché delle sue tradizioni, della sua storia, del ricordo dei suoi caduti, e va difesa fino all'estremo sacrificio. 3. Alla bandiera vanno tributati i massimi onori (...)».

¹⁵ Cfr. già G. RENATO, voce *Bandiera a) Diritto pubblico*, in *Enc. giur.*, vol. V, Milano, 1959, 38 ss., 38. D'altronde, non minore si è palesato, salvo rare eccezioni, il complessivo disinteresse della scienza costituzionalistica per l'art. 12 Cost., benché «le poche parole dedicate alla bandiera stringono una pluralità di nodi problematici di difficilissimo scioglimento» (così M. LUCIANI, *Art. 12*, cit., 3).

quindi, a lungo lasciato pressoché intonse le disposizioni contenute nella l. 24 dicembre 1925, n. 2264, che ha convertito, con modificazioni, il regio d.l. 24 settembre 1923, n. 2072, quelle contenute nella l. 24 giugno 1929, n. 1085, quelle previste da vari regolamenti pre-repubblicani e le disposizioni penali sanzionatorie dei reati di vilipendio di cui agli artt. 292 e segg. cod. pen.

Per la “rinascita” del senso più profondo del tricolore italiano nonché della sua «accezione propriamente normativa, che è quella di prescrivere la necessaria coincidenza del simbolo della nazione con quello dello Stato»¹⁶, e per una chiara manifestazione degli effetti virtuosi connessi alla sua riscoperta – non bastando all’uopo l’art. 4 della l. 27 maggio 1949, n. 260 («Disposizioni in materia di ricorrenze festive») – si sono dovute attendere le sentenze della Corte costituzionale nn. 189 del 1987, 365 del 1990 e 183 del 2018, le leggi 31 dicembre 1996, n. 671 («Celebrazione nazionale del bicentenario della prima bandiera nazionale»), 5 febbraio 1998, n. 22 («Disposizioni generali sull’uso della bandiera della Repubblica italiana e di quella dell’Unione europea») e 23 novembre 2012, n. 222 («Norme sull’acquisizione di conoscenze e competenze in materia di “Cittadinanza e Costituzione” e sull’insegnamento dell’inno di Mameli nelle scuole»), le disposizioni del d.p.r. 7 aprile 2000, n. 121 e quelle della l. 24 febbraio 2006, n. 85 («Modifiche al codice penale in materia di reati di opinione»), oltre che il fiorire di tutta una serie di iniziative celebrative indette dalle più alte cariche dello Stato e, in particolare, dagli ultimi Presidenti della Repubblica¹⁷. Se ciò è accaduto solo in tempi relativamente recenti è probabile che sia dipeso dalla necessità (attuale più che mai) di rinvenire un elemento simbolico indiscusso di unità nazionale in una temperie disgregativa di tipo politico, sociale e istituzionale¹⁸. Come sostenuto in dottrina, difatti, «quanto più le componenti costitutive di un ordinamento sono attraversate da rilevanti processi di

¹⁶ V. CRISAFULLI, D. NOCILLA, voce *Nazione*, in *Enc. dir.*, vol. XXVII, Milano, 1977, 787 ss., 805.

¹⁷ Sul punto v. 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, 2010, 361 ss., 373.

¹⁸ Cfr. G. LUCHENA, R. MANFRELOTTO, *Profili giuridici della bandiera tra modello costituzionale e ordinamento comunitario*, cit., 4, secondo i quali tale processo di riscoperta «si iscrive a pieno titolo tra i fattori *riunificanti* della Repubblica in un’epoca di profonde trasformazioni socio-politiche ed istituzionali: tale simbolo evoca non soltanto la stabilità e il compimento di un percorso, il raggiungimento di una meta, ma anche un itinerario per il futuro».

trasformazione, di assimilazione o di integrazione determinati da rilevanti fattori innovativi (...), quanto più si tende quasi spontaneamente a rafforzare la tensione unificante verso quegli aspetti simbolici ed ideali che consentono non soltanto la manifestazione esteriore ma anche l'intima acquisizione di quel *minimum* di saldezza spirituale che è necessario possedere»¹⁹.

2. Bandiera e simboli ufficiali delle regioni: la legge della regione Veneto 5 settembre 2017, n. 28, e i supposti fondamenti della sua legittimità costituzionale.

La collocazione delle caratteristiche della bandiera della Repubblica tra i principi fondamentali della Costituzione²⁰ ha posto anche un'altra questione squisitamente costituzionale e cioè quella della corretta delimitazione del perimetro del legittimo utilizzo di altre bandiere quando queste siano segni distintivi di comunità politiche territoriali. Anche su questo punto la Corte costituzionale ha reso un contributo decisivo con la citata sentenza n. 365 del 1990 lì dove ha affermato che il fondamento costituzionale comune a regioni ordinarie e speciali della competenza a disciplinare l'esposizione di loro bandiere e simboli ufficiali debba rinvenirsi nell'art. 5 Cost. e nel principio di autonomia che esso incarna²¹, «teso a conferire il massimo rilievo alle collettività locali, e (...) particolarmente a quelle regionali, come soggetti reali del nostro ordinamento (che risulta unitariamente dalla loro molteplicità), punti sicuri di riferimento della sua consistenza democratica: collettività di cui le regioni sono considerate enti esponenziali». In tal senso, ad avviso della Consulta, «non può non ritenersi contenuto minimale dell'autonomia

¹⁹ G.M. SALERNO, *Il dover di fedeltà tra simbolismo costituzionale e patriottismo repubblicano*, cit., 514 s.

²⁰ Quanto alle vicende storiche «giuridicamente significative» del tricolore italiano e ai contenuti del dibattito Costituente in ordine all'art. 12 Cost., v. M. LUCIANI, *Art. 12*, cit., rispettivamente 17-25 e 27-35.

²¹ Sul rapporto tra principio autonomista e principio di unità e indivisibilità della Repubblica, in una bibliografia pressoché sterminata, v., di recente, L. RONCHETTI, *Unità e indivisibilità della Repubblica: la sovranità popolare e l'interdipendenza nel nome della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, www.costituzionalismo.it, 2018, fasc. 1; A. CANTARO, *I modelli: autonomia e autodeterminazione nelle vicende del costituzionalismo*, *Relazione*, versione provvisoria, XXXIII Convegno AIC, Firenze, 16-17 novembre 2018; S. STAIANO, *Art. 5*, Roma, 2017, ai quali si rinvia anche per i richiami all'ulteriore copiosa letteratura in argomento.

della regione il potere di scegliere i segni più idonei a distinguere l'identità stessa della collettività che essa rappresenta»²².

Messa in questo modo, però, rimane solo sullo sfondo, quasi in controluce, la differenza e il terreno di confronto tra sovranità dello Stato nazione e autonomia degli altri enti costituenti la Repubblica. Potrebbe, in altri termini, anche sembrare che i presupposti legittimanti l'esposizione di bandiere e simboli regionali (e la connessa disciplina) non si discostino poi così tanto da quelli posti a fondamento del significato e dell'utilizzo della bandiera nazionale appiattendolo, semmai, tali differenze ad una mera questione di "riduzione in scala" delle capacità emblematiche dei rispettivi vessilli.

In ogni caso, la circostanza che la competenza a legiferare in materia di adozione e definizione dei propri simboli fosse stata riconosciuta alle regioni anche in assenza di un'espressa previsione costituzionale o legislativa ha fatto sì che alcune di queste abbiano proceduto a disciplinare l'uso delle proprie bandiere anticipando la l. 5 febbraio 1998, n. 22, per poi riversarne i contenuti negli statuti approvati successivamente alla revisione costituzionale del 2001²³. La legge del 1998, poi, nel fissare norme generali in materia di uso ed esposizione della bandiera della Repubblica italiana e di quella dell'Unione europea, ha autorizzato il Governo ad adottare un successivo regolamento di delegificazione²⁴, il d.p.r. 7 aprile 2000, n. 121, che ha ampliato il numero degli edifici pubblici all'esterno dei quali devono essere esposte la bandiera italiana e quella europea, le modalità e gli orari di tale esposizione, le occasioni in cui ciò è obbligatorio, l'eventuale esposizione di bandiere "terze", le regole da seguire per garantire «prioritaria dignità della bandiera nazionale». Il regolamento appena menzionato ha stabilito, inoltre, all'art. 12 che, «l'esposizione delle bandiere all'esterno e all'interno delle sedi delle regioni

²² Corte costituzionale, sentenza n. 365 del 1990, *Considerato in diritto*, § 3.

²³ Un quadro esaustivo in merito è offerto da M. LUCIANI, *Art. 12*, cit., 101-113.

²⁴ In proposito è stata anche posta la questione se possa essere un regolamento a dover dettare regole circa l'uso del simbolo nazionale intendendo come relativa la riserva di legge implicita nell'art. 12 Cost. considerato che una siffatta scelta «finisce per attribuire un ruolo centrale circa l'uso di un simbolo "di integrazione" al soggetto esponenziale della sola maggioranza politica» (così T. GROPPI, *Art. 12*, cit., 310). Sul punto v. anche le osservazioni di F. CORTESE, *La disciplina della bandiera come principio fondamentale*, cit., 367.

e degli enti locali è oggetto dell'autonomia normativa e regolamentare delle rispettive amministrazioni», ma che, ad ogni buon conto, tutte le volte sia da queste prescritta l'esposizione di loro simboli, «la bandiera nazionale e quella europea siano esposte congiuntamente al vessillo o gonfalone proprio dell'ente».

In questo quadro normativo è intervenuta la legge della regione Veneto 5 settembre 2017, n. 28 («Nuove disposizioni in materia di uso dei simboli ufficiali della Regione del Veneto modifiche e integrazioni alla legge regionale 20 maggio 1975, n. 56 "Gonfalone e stemma della Regione"») impugnata dal Governo nella parte in cui alcune sue disposizioni aggiungono gli articoli 7-bis, comma 2, lettere a), d), f) ed n), e 7-septies, comma 1, alla l.r. Veneto 20 maggio 1976, n. 56 («Bandiera, gonfalone, fascia e stemma della Regione») a tenore dei quali è fatto obbligo di esposizione della bandiera veneta, con connessa sanzione amministrativa in caso di inosservanza (art. 7-septies), all'esterno di edifici sedi di organi e uffici statali e di enti e organismi pubblici statali o nazionali, su imbarcazioni di proprietà di questi ultimi (art. 7-bis, lett. a, d, n), nonché «ogni qualvolta sia esposta la bandiera della Repubblica o dell'Unione Europea» (art. 7-bis, lett. f).

Tali norme sarebbero frutto della "naturale" evoluzione del rafforzamento del principio autonomistico voluto dalle riforme costituzionali del Titolo V della Costituzione, e, in particolare, del valore interpretativo da riconoscere al combinato disposto degli artt. 5 e 114 Cost. Quest'ultimo, più in particolare, ad opinione della regione Veneto, equiparerebbe in termini qualitativi le regioni e gli altri enti locali allo Stato in quanto, tutti, componenti della Repubblica. Altrimenti detto, se in un periodo storico-ordinamentale in cui il rapporto tra principio unitario e principio autonomistico era chiaramente sbilanciato a favore del primo poteva dirsi, come già ricordato, che le collettività regionali sono «punti sicuri di riferimento della consistenza democratica del nostro ordinamento (...) che risulta unitariamente dalla loro molteplicità», giocoforza, alla luce del "nuovo rapporto" delineato con la revisione costituzionale del 2001 fra i due principi appena menzionati, maggiore dovrebbe essere lo spazio "di dignità" evocativa dei vessilli regionali, da considerarsi quota-parte imprescindibile dell'unità nazionale di cui il tricolore

italiano è emblema e, quindi, ad esso senz'altro appaiabili nelle realtà socio-territoriali che rappresentano.

In tale prospettiva, la disciplina dell'utilizzo della bandiera e dei simboli ufficiali delle regioni rafforzerebbe il principio del «pluralismo autonomistico» all'interno di quello di unità e indivisibilità della Repubblica ed anzi contribuirebbe alla realizzazione di una più intensa unità nazionale proprio «sul piano dell'integrazione (...) nel rispetto del pluralismo e delle differenze» oltre che esaltare il raccordo tra le sedi statali interessate e la realtà territoriale in cui operano. Le disposizioni impugnate, dunque, non sarebbero affette da alcun vizio in quanto, per un verso, correttamente integrative delle norme generali statali regolatrici della materia e, per altro verso, non invasive in concreto della competenza esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, co. 2, lettera g) («ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali») giacché «l'ordine formale delle competenze, di cui all'art. 117 Cost., non sarebbe al riguardo risolutivo, dovendo essere valutato in correlazione al disposto dell'art. 114 Cost. e al principio di leale collaborazione». La scelta del legislatore veneto neppure difetterebbe di ragionevolezza alla luce di un presupposto propriamente sillogistico indicato a sostegno quale *tertium comparationis*: l'istanza perseguita dell'accostamento del vessillo veneto a quello nazionale all'esterno degli edifici pubblici di enti e uffici statali non sarebbe dissimile «da quella che giustifica l'accostamento della bandiera nazionale alla bandiera dell'Unione europea nelle sedi dei massimi organi dello Stato»²⁵.

3. La sentenza della Corte costituzionale n. 183 del 2018: il richiamo all'ordine formale delle competenze legislative per il ripristino sostanziale dell'ordine simbolico.

La regione Veneto non è nuova a “salti in avanti” sul versante delle rivendicazioni identitarie nonché su quello del riconoscimento di una sfera di autonomia

²⁵ I periodi citati nel testo sono della sentenza n. 183 del 2018 della Corte costituzionale, *Ritenuto in fatto*, § 2.1.

regionale maggiore di quella delineata (o delineabile) dal Titolo V della Costituzione, quando non più propriamente secessionista²⁶. Si pensi, solo per fare un esempio molto recente, alla vicenda che ha condotto alla sentenza n. 81 del 2018 con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità della l.r. Veneto 13 dicembre 2016, n. 28, che, in applicazione della Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali del 1995, qualificava l'intero «popolo veneto» come «minoranza nazionale»²⁷ stemperando, peraltro, i «richiami forzati» al principio di autodeterminazione dei popoli²⁸ che avevano caratterizzato altre iniziative potenzialmente più esiziali per l'unità e indivisibilità dello Stato. Nell'occasione è stato efficacemente osservato come la legge citata non fosse da attribuirsi ad «un fatto estemporaneo e curioso ma ad una delle numerose manifestazioni di una tendenza, evidentemente con qualche radicamento non irrilevante, a rivendicare un'identità (...) regionale non più soltanto culturale o linguistica, ma addirittura «nazionale»²⁹. La Consulta ebbe, però, modo di far emergere, una volta di più, che gli innegabili «fondamenti culturali che possono indurre comunità locali a ricercare condizioni originali di valorizzazione delle proprie specificità» non possono spingersi sino al punto di integrare ««costituzionalismi locali»» così beneficiando «di ragioni giustificatrici antagoniste rispetto a quelle a fondamento della vigente Costituzione repubblicana»³⁰.

La vicenda qui in esame, dunque, può sicuramente inserirsi nel solco dei

²⁶ Ci si riferisce, in particolare, alle vicende relative all'indizione del referendum consultivo sull'indipendenza del Veneto (il terzo, peraltro, negli ultimi venticinque anni, come ricorda F. CONTE, *La Corte costituzionale sui referendum per l'autonomia e l'indipendenza del Veneto. Non c'è due senza tre. Anche se ...*, in *Quad. cost.*, 2015, 759 ss.), che hanno condotto alla sentenza n. 118 del 2015 della Corte costituzionale (commentata, tra gli altri, da G. SERGES, *Autodeterminazione, diritto a decidere, indipendenza, sovranità (notazioni a margine della Legge regionale del Veneto, n. 16 del 2014)*, in *federalismi.it*, www.federalismi.it, 2015, n. 1; D. TEGA, *Venezia non è Barcellona. Una via italiana per le rivendicazioni di autonomia?*, in *Le Regioni*, 2015, 1141 ss.) che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'intera l.r. Veneto 19 giugno 2014, n. 16 («Indizione del referendum consultivo sull'indipendenza del Veneto») e di alcune disposizioni della l.r. Veneto 19 giugno 2014, n. 15 («Referendum consultivo sull'autonomia del Veneto»).

²⁷ Sull'intera vicenda v. dettagliatamente L. PANZERI, *La qualificazione del «popolo veneto» come minoranza nazionale tra rivendicazioni identitarie e giudizio di costituzionalità*, in *Quad. cost.*, 2017, 727 ss.

²⁸ Cfr. G. SERGES, *Autodeterminazione, diritto a decidere, indipendenza, sovranità*, cit., 7.

²⁹ P. CARETTI, «I veneti prima!», lo slogan d'oltre oceano suggestiona anche le regioni?, in *Forum di Quaderni costituzionali Rassegna*, www.forumcostituzionale.it, 10 ottobre 2018, 1.

³⁰ R. DICKMAN, *La Corte costituzionale estende il paradigma dell'art. 6 Cost. a tutte le minoranze e contesta la competenza della legge regionale a identificare la popolazione locale come minoranza nazionale*, in *federalismi.it*, www.federalismi.it, Focus Human Rights, n. 1, 25 giugno 2018,

precedenti eccessi autonomistici, per così dire, della regione Veneto che lungi dall'essere inoffensivi rispetto al corretto rapporto tra autonomia delle regioni e unità e indivisibilità della Repubblica tracciato in Costituzione ovvero funzionali a un suo rafforzamento in chiave pluralistica, si prestano, invece, a valutazioni di segno diametralmente opposto. E la Corte costituzionale nella sentenza n. 183 del 2018 le mette in evidenza, solo apparentemente privilegiando contenuti di carattere formale.

La decisione non si limita, infatti, a collocare le censure mosse nell'area, pure decisiva ai fini dell'esito del giudizio di costituzionalità, del riparto delle competenze legislative rilevando come le disposizioni impugnate invadano quella esclusiva dello Stato *ex art. 117, co. 2, lett. g, Cost.*³¹, ma, di più, in continuità con la giurisprudenza costituzionale precedente (ancorché scarna³²), si preoccupa di riesaminare all'interno del principio autonomistico repubblicano la tenuta dell'equilibrio sostanziale intercorrente tra la funzione simbolica del tricolore nazionale e il potere regionale «di scegliere i segni più idonei a distinguere l'identità stessa della collettività che essa rappresenta» ricavabile, come si è detto, innanzitutto dall'art. 5 Cost.

Il prioritario richiamo al rispetto dell'ordine delle competenze legislative Stato/regioni non si giustifica, peraltro, solo sulla base del rapporto di pregiudizialità logico-giuridica che muove dalle censure della parte ricorrente, ma è tanto più opportuno ove si pensi che non mancano in dottrina perplessità in ordine alla circostanza che l'art. 117, co. 2, lett. g, Cost. possa essere sufficiente a fondare la «competenza del (solo) Stato a disciplinare l'utilizzo della bandiera della Repubblica, quella Repubblica che, ai sensi dell'art. 114, è costituita da Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni»³³.

³¹ Cfr. il *Considerato in diritto*, § 3.1.

³² Non a caso, per “puntellare” una parte dell'impianto motivazionale, la Corte richiama un precedente non specifico ma «che presenta qualche assonanza con quella dei simboli» e cioè la sentenza n. 311 del 2018 che, nella sede del conflitto di attribuzioni intersoggettivo, annulla, utilizzando il medesimo parametro richiamato nella decisione in oggetto, il regolamento 15 settembre 2007 della regione Marche che disciplinava l'ordine delle precedenze tra le cariche pubbliche, disponendo anche di quelle statali, nelle cerimonie a carattere locale.

³³ T. GROPPI, *Art. 12*, cit., 312, secondo la quale l'ordinamento e l'organizzazione amministrativa dello Stato «è cosa ben diversa dall'ordinamento della Repubblica. Se mai, si potrebbe ritenere,

Sotto questo profilo la Consulta ricorda che «le Regioni – pena la violazione del parametro costituzionale ora indicato – non possono porre a carico di organi e amministrazioni dello Stato compiti e attribuzioni ulteriori rispetto a quelli individuati con legge statale» e che in tale vicenda proprio di ciò si fa questione e cioè di una disposizione regionale che «pone a carico di organi e amministrazioni dello Stato, nonché di organismi ed enti pubblici nazionali, uno specifico obbligo di *facere*». Quel di cui si discute, infatti, non è «il potere della Regione di scegliere i segni più idonei a distinguere l'identità stessa della collettività che essa rappresenta, ma la pretesa della Regione di imporre l'uso di tali segni ad organi ed enti che, se pure operanti nel territorio regionale, sono espressivi di una collettività distinta e più vasta (quella dell'intera nazione)». Né il carattere meramente materiale dell'attività considerata «esclude che si tratti di obbligo riconducibile alla sfera dell'organizzazione amministrativa, posto che l'esposizione pubblica di un simbolo ufficiale è destinata ad assumere una valenza connotativa delle funzioni che gli uffici ed enti considerati sono chiamati ad esercitare (e degli stessi uffici ed enti)»³⁴.

Tanto sarebbe bastato per definire l'illegittimità delle disposizioni impugnate e considerare assorbite le altre censure.

Il Giudice delle leggi, invece, procede anche a valutare l'eventuale violazione del principio di unità e indivisibilità della Repubblica da parte della legge veneta in ciò probabilmente spinto dalla necessità di sgombrare ogni possibile equivoco in ordine alle affermazioni rese nel suo precedente del 1990, mettendo così in sicurezza sia l'equilibrio tra pluralismo autonomistico e unità e indivisibilità repubblicana rinvenibile nell'art. 5 Cost., non alterato dalla revisione del 2001, sia, al tempo stesso, tanto il valore teleologico dell'art. 12 Cost. quanto quello simbolico del tricolore italiano.

In tale prospettiva, la Consulta rimarca che il legislatore statale, nella misura in cui riconosce l'esistenza di vessilli di regioni ed enti locali e affida a questi la loro

come affermato dalla dottrina tedesca, di essere di fronte a una competenza statale fondata “sulla natura delle cose”».

³⁴ Cfr. il *Considerato in diritto*, § 3.1.

disciplina, fa proprio il carattere decentrato della Repubblica e si impegna a far convivere la bandiera nazionale (e il carico evocativo che porta con sé) con i simboli delle autonomie territoriali. Non fino al punto, tuttavia, di consentire che lo Stato-soggetto possa essere costretto dal legislatore regionale a fare uso pubblico di simboli che non siano riferibili all'intera collettività nazionale. Lungi dal risolversi, dunque, in una prospettiva meramente dominicale o territoriale, e tralasciata alla luce del combinato disposto degli artt. 5 e 12 Cost., «le regioni non possono avanzare la pretesa di affiancare imperativamente alla bandiera della Repubblica, configurata dalla Costituzione quale elemento simbolico "tipizzante", i vessilli delle autonomie locali in tutte le ipotesi in cui il simbolo stesso sia chiamato a palesare il carattere "nazionale" dell'attività svolta da determinati organismi, enti o uffici»³⁵.

Anche l'accostamento della fattispecie in questione a quella dell'esposizione congiunta delle bandiere italiana e dell'Unione europea prevista dalla legislazione statale non appare alla Consulta probante ai fini di un esito del giudizio costituzionale favorevole alla regione Veneto. Difatti, «a prescindere dalla chiara eterogeneità dei rapporti tra Unione europea e Stati membri rispetto ai rapporti tra Repubblica italiana e Regioni, vale osservare che con la legge n. 22 del 1998 lo Stato ha disposto la contemporanea esposizione delle due bandiere, italiana ed europea, all'esterno degli uffici pubblici italiani, allo stesso modo in cui le Regioni ben possono prevedere l'esposizione congiunta delle bandiere regionale e italiana – nonché europea – nei loro uffici e negli uffici degli enti locali. Lo Stato italiano non ha preteso, per contro, di imporre l'esposizione della bandiera nazionale ad organi e uffici rappresentativi della comunità sovranazionale di cui l'Italia è parte, come invece ha inteso fare, *mutatis mutandis*, la Regione Veneto con la norma impugnata, nei rapporti con lo Stato»³⁶.

Di qui, la dichiarazione di illegittimità dell'art. 3, co. 1, della l.r. Veneto n. 28 del 2017, nella parte in cui aggiunge alla l.r. Veneto n. 56 del 1975 l'art. 7-bis, co. 2,

³⁵ Cfr. il *Considerato in diritto*, § 3.2.

³⁶ Così ancora il *Considerato in diritto*, § 3.2.

lettere a), d), f) ed n)³⁷.

4. Qualche riflessione conclusiva. Oltre la rigidità: la piena e autonoma “dignità” dell’art. 12 Cost. quale principio fondamentale della Repubblica italiana.

All’indomani della sentenza costituzionale *de qua*, nonostante l’esito del giudizio sia stato alquanto netto, il Presidente Luca Zaia, come riportato da alcune testate giornalistiche a diffusione locale³⁸, ha dichiarato di voler chiedere l’inserimento della norma censurata negli accordi sull’autonomia differenziata che la regione Veneto ha avviato con il Governo a seguito del *referendum* consultivo del 22 ottobre 2017, indetto sulla scorta di quanto era “rimasto in piedi” della l.r. Veneto n. 15 del 2014 dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 118 del 2015. È poco verosimile, però, che quanto uscito dalla “porta” del giudizio costituzionale possa rientrare dalla “finestra” della negoziazione delle forme di autonomia differenziata³⁹ e che, stante la tassatività dell’ambito materiale di tali intese delineato dall’art. 116, co. 3, Cost., possa essere rimesso in discussione il certo utilizzo degli artt. 5 e/o 117, co. 2, lettera g, Cost., quali parametri in un eventuale analogo giudizio di costituzionalità. Cionondimeno, dalla vicenda in esame emerge la più in generale sensazione che la tenuta dei valori che convergono nel simbolo di cui all’art. 12 Cost. abbiano sempre bisogno di rinvenire adeguata copertura in altri principi fondamentali della Costituzione repubblicana.

³⁷ Ha “resistito”, invece, alla declaratoria di incostituzionalità l’art. 7-*septies*, co. 1, della l.r. Veneto n. 56 del 1975, introdotto dall’art. 8, co. 1, della l.r. Veneto n. 28 del 2017 (che dispone sanzioni in caso di inosservanza degli articoli precedenti), in quanto pur sempre applicabile alle fattispecie normative che sono “sopravvissute” alla decisione ablativa della Corte (cfr. *Considerato in diritto*, § 4).

³⁸ V., ad esempio, http://www.larena.it/home/veneto/bandiera-veneta-per-la-consulta-l-obbligo-e-incostituzionale-zaia-inaccettabile-1.6804026?refresh_ce#scroll=620.

³⁹ Sui profili problematici che caratterizzano le procedure in corso per l’attuazione dell’art. 116, co. 3, Cost. v., di recente, A. MORELLI, *C’è un ordine nel caos?*, in *Diritti regionali*, www.dirittiregionali.it, 2018, fasc. 2; G. PICCIRILLI, *Gli “Accordi preliminari” per la differenziazione regionale. Primi spunti sulla procedura da seguire per l’attuazione dell’art. 116, terzo comma, Cost.*, *ibidem*; S. NERI, *I nodi interpretativi e le possibili soluzioni organizzative per l’attuazione dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, *ibidem*; E. CATELANI, *Nuove richieste di autonomia differenziata ex art. 116 comma 3 Cost.: profili procedurali di dubbia legittimità e possibile violazione dei diritti*, in *Osservatorio sulle fonti*, www.osservatoriosullefonti.it, 2018, fasc. 2.

In tal senso, si può arguire, che, allo stato dei fatti, la copertura (in combinato) offerta dall'art. 5 Cost. dovrebbe garantire l'art. 12 Cost. contro un uso "antagonista" di bandiere e simboli di autonomie politiche territoriali ove, come pure ritenuto ammissibile in dottrina⁴⁰, disposizioni legislative regionali sancissero l'esposizione non congiunta delle bandiere, in contrasto con l'art. 12 del d.p.r. n. 121 del 2000, e ciò a prescindere da ogni valutazione in ordine alla capacità di un regolamento governativo di vincolare la potestà legislativa regionale, sia pure attuativa⁴¹.

Allo stesso modo, anche ove l'art. 12 Cost. fosse da considerarsi un principio di tipo meramente organizzativo, si può ipotizzare che l'art. 139 Cost. (ad esso combinato) sarebbe in grado di garantirne l'immodificabilità⁴², per quanto alcuni orientamenti dottrinali non lo ritengano di per sé affatto immune al potere di revisione costituzionale⁴³.

In questa occasione, forse, la Corte costituzionale avrebbe anche potuto andare oltre la notazione della sola rigidità dell'art. 12 Cost. – che pure non manca nel *Considerato in diritto* della sentenza – e riconoscergli, magari con un *obiter dictum*, la piena e autonoma "dignità" di principio fondamentale perché, come è stato efficacemente sostenuto, la scelta sulla bandiera «è una vera e propria decisione costituente, non solo nel senso (ovvio) che è stata presa dall'Assemblea costituente, ma anche in quello, più proprio, che è una decisione fondamentale sulla forma e sulla sostanza del patto repubblicano»⁴⁴. Perché, in altri termini, l'art. 12 Cost. contiene molto di più che (e va molto al di là del) la sola indicazione del tricolore italiano quale bandiera della Repubblica a bande verticali di eguali dimensioni di

⁴⁰ Cfr. T. GROPPI, *Art. 12*, cit., 311.

⁴¹ In tal senso potrebbe deporre una decisione della Corte costituzionale, la n. 328 del 2010, che, nella sede del conflitto di attribuzioni intersoggettivo, ha annullato una delibera della Giunta della provincia autonoma di Bolzano nella parte in cui disponeva l'eliminazione della denominazione e dell'emblema della Repubblica italiana dai modelli degli attestati, dei diplomi e delle certificazioni per le scuole secondarie di primo e secondo grado, rifacendosi innanzitutto al principio di unità ed indivisibilità della Repubblica.

⁴² Cfr. T. GROPPI, *Art. 12*, cit., 310; M. LUCIANI, *Art. 12*, cit., 11, ma *amplius* 5 ss.

⁴³ M. RAVERAIRA, voce *Bandiera*, cit., 2; A. CASSESE, *Art. 12*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1975, 589 ss.

⁴⁴ M. LUCIANI, *Art. 12*, cit., 12.

colore verde, bianco e rosso⁴⁵.

dirittifondamentali.it

⁴⁵ Diversamente, peraltro, A. CASSESE, *Art. 12*, cit., 591, secondo il quale «l'articolo in esame è invece immune da qualsiasi intento retorico o patriottardo, volendo indicare solamente i caratteri della nostra bandiera».