

**Obblighi di esposizione di bandiere regionali nella Repubblica una e indivisibile: a proposito della sentenza n. 183/2018 della Corte costituzionale\***

*di Giacomo Delledonne – Assegnista di ricerca in Diritto pubblico comparato nella Scuola superiore Sant'Anna di Pisa*

**ABSTRACT:** This case note analyses Judgment no. 183/2018 of the Italian Constitutional Court. In this decision the Constitutional Court has struck down the provisions of a regional law of Veneto which introduced an obligation to hoist the regional flag – based on the historic Lion of Saint Mark – on all public buildings located in the Venetian territory, including state buildings. The impugned provisions have been declared unconstitutional for two reasons. First, they illegitimately impinged upon the exclusive state competence to legislate in the field of the legal and administrative organisation of national public agencies and the state itself. Second, they violated fundamental constitutional principles regarding the unity and indivisibility of the Italian Republic and the role of the tricolour flag as a symbol of national unity. This judgment of the Constitutional Court is particularly topical at a time when the state and the Venetian government are negotiating the terms of enhanced autonomy for the region.

1. La sentenza n. 183/2018 della Corte costituzionale, con cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, della legge della Regione Veneto 5 settembre 2017, n. 28, appare meritevole di attenzione per diversi ordini di ragioni. Essa può essere descritta, in primo luogo, come la più recente reazione del giudice delle leggi nei confronti di un *corpus* legislativo regionale – prevalentemente ma non esclusivamente veneto – teso a proteggere e a promuovere l'identità regionale<sup>1</sup>. In secondo luogo, la questione di legittimità costituzionale della legge regionale veneta n. 28/2017 ha offerto alla Corte un'occasione per puntualizzare il significato e la portata dei principi costituzionali attinenti alla bandiera – oppure, come in questa vicenda, alle bandiere – in un ordinamento pluralista. Nella sentenza n. 183/2018 il riferimento all'«unico dei

---

\* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le Linee guida della rivista.

<sup>1</sup> Cfr., con riferimento alla peculiare esperienza veneta, F. CORVAJA, *Le materie di potestà legislativa residuale*, in P. Cavaleri, E. Gianfrancesco (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione del Veneto*, Torino, Giappichelli, 2013, 267 ss.

simboli della Repubblica del quale la Costituzione si occupa»<sup>2</sup> vale a orientare la lettura del principio di unità e indivisibilità della Repubblica, in un rapporto endiadico fra il simbolo stesso e i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale.

Al fine di analizzare la sentenza pare opportuno prendere le mosse dalle disposizioni impugnate per poi collocarle nell'alveo di un caratteristico orientamento di politica del diritto che ha caratterizzato le scelte del legislatore veneto nell'ultimo decennio. Con la legge regionale n. 28/2017 sono state apportate modificazioni alla legge della Regione Veneto 20 maggio 1975, n. 56, recante disposizioni in tema di gonfalone e stemma regionali e ora rubricata *Bandiera, gonfalone e stemma della Regione*. Tale legge individua i simboli ufficiali della Regione – bandiera, gonfalone, fascia, stemma e sigillo – e ne disciplina l'uso. A proposito della bandiera, in particolare, l'art. 3 della l. reg. n. 28/2017 – impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri – aggiunge un art. 7-*bis* alla l. reg. n. 56/1975 e prevede che la bandiera regionale sia esposta non soltanto all'esterno delle sedi istituzionali della Regione, ma anche «all'esterno degli edifici sedi della Prefettura e degli uffici periferici delle amministrazioni dello Stato, della Regione, dei comuni e delle province, della Città metropolitana, nonché sedi di consorzi ed unioni di enti locali, delle comunità montane e degli altri organismi pubblici»; «all'esterno degli enti pubblici che ricevono in via ordinaria finanziamenti o contributi a carico del bilancio regionale»; «ogni qualvolta sia esposta la bandiera della Repubblica o dell'Unione Europea»; «sulle imbarcazioni di proprietà della Regione, dei comuni, delle province e della Città metropolitana e degli altri organismi pubblici nonché delle imbarcazioni private acquistate con il contributo, anche parziale, della Regione del Veneto». In linea generale, ciò che si desume dai lavori preparatori e dall'intonazione complessiva dell'art. 3 è che il legislatore regionale mirava a introdurre un obbligo di esposizione della bandiera del Veneto in *tutti gli uffici pubblici* siti nel territorio regionale come anche, in determinate situazioni, negli edifici privati<sup>3</sup>.

Si tratta, com'è evidente, di un intervento del legislatore regionale in materia di simboli. Ciò che risulta innovativo – e, come si dirà, anomalo – è che queste disposizioni si configurano come un *tertium genus* rispetto alle ipotesi finora note di legislazione regionale in questo ambito: una disciplina dei simboli della Regione con rilevanza meramente intraregionale, da un lato, e una disciplina dei simboli dello Stato, integrativa di quella dettata dal Parlamento, dall'altro. Sul primo fronte si devono segnalare gli interventi normativi, fattisi sempre più frequenti dagli anni Novanta, con cui le Regioni hanno disciplinato i propri simboli. Questa facoltà discende direttamente dai principi costituzionali in materia di autonomia e pluralismo territoriale: poiché questi sono «tes[i] a conferire il massimo rilievo alle collettività locali ... particolarmente a quelle regionali, come soggetti reali del nostro ordinamento (che risulta unitariamente dalla loro molteplicità), punti sicuri di riferimento della sua consistenza democratica», e di tali collettività «le regioni sono considerate enti esponenziali», «non può non ritenersi contenuto minimale dell'autonomia della regione il

<sup>2</sup> Punto 2.1 del diritto.

<sup>3</sup> Una sintesi dei lavori preparatori della l. reg. n. 28/2017 è disponibile all'indirizzo <https://bur.regione.veneto.it/BurVServices/pubblica/DettaglioLegge.aspx?id=352732>.

potere di scegliere i segni più idonei a distinguere l'identità stessa della collettività che essa rappresenta»<sup>4</sup>. La potestà legislativa regionale in materia di simboli ha poi avuto un riconoscimento ulteriore all'art. 2, comma 3, della legge 5 febbraio 1998, n. 22, ove si rinviene un riferimento alla possibilità che le Regioni, nell'esercizio di una potestà normativa integrativa della legge statale di attuazione dell'art. 12 Cost., disciplinino le «modalità di uso ed esposizione ... di gonfaloni, stemmi e vessilli». Appare meno imbarazzata – pur con una persistente oscillazione lessicale fra «bandiere» e «vessilli» regionali – la formulazione del regolamento successivamente adottato con d.P.R. 7 aprile 2000, n. 121. Sul secondo versante, invece, appare assai più controversa la questione se anche le Regioni possano disciplinare l'utilizzo della bandiera o di altri simboli della Repubblica<sup>5</sup>. Questo interrogativo è stato sollevato soprattutto dopo l'entrata in vigore della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione: la nuova formulazione del primo comma dell'art. 114 Cost. esprimerebbe un dato che prima era soltanto implicito, e cioè che «il tricolore è necessariamente bandiera dello Stato *perché* è bandiera della Repubblica»<sup>6</sup>.

Le disposizioni dichiarate incostituzionali dal giudice delle leggi con la sentenza n. 183/2018 danno luogo a un'ipotesi distinta, in cui il legislatore regionale detta una disciplina dei simboli della propria collettività di riferimento con rilevanza, si potrebbe dire, sovragionale. Mentre le prime due discussioni ora menzionate avvicinano il caso italiano a quelli di altri ordinamenti – soprattutto se federali o regionali – la l. reg. Veneto n. 28/2017 si configura, è il caso di anticiparlo, come un *unicum* anche a livello comparatistico<sup>7</sup>.

<sup>4</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 365/1990, punto 3 del diritto. V. inoltre T. GROPPI, *Art. 12*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006, 311 s.; EAD., *La Repubblica democratica e i suoi simboli: il tricolore*, in S. Labriola (a cura di), *Valori e principi del regime repubblicano*, I, *Sovranità e democrazia*, Roma-Bari, Laterza, 2006, 480 s.; M. LUCIANI, *Costituzione italiana: articolo 12*, Roma, Carocci, 2018, 100 ss.

<sup>5</sup> Per i termini della discussione cfr. T. GROPPI, *Art. 12*, cit., 312; EAD., *La Repubblica democratica e i suoi simboli*, cit., 481 (secondo cui proprio la struttura decentrata della repubblica «rafforza l'esigenza che la disciplina della bandiera sia posta dai soggetti che rappresentano l'unità nazionale»); M. LUCIANI, *Articolo 12*, cit., 101 (che nega l'esistenza di una competenza delle Regioni e delle Province autonome in materia di simboli nazionali, salvo che questa sia conferita da una legge statale). In tema di emblema della Repubblica, infine, v. la sentenza n. 328/2010 della Corte costituzionale, con nota di L. CONTE, *Funzionalità e potere evocativo dell'emblema della Repubblica italiana: un mero caso "di scuola"?*, in *Giur. it.*, 2011, 1265 ss.

<sup>6</sup> M. LUCIANI, *Articolo 12*, cit., 60 s.

<sup>7</sup> A titolo di esempio si possono citare, da un lato, l'art. 4, comma 2, della Costituzione spagnola del 1978 (secondo cui gli statuti delle Comunità autonome potranno riconoscere «*banderas y enseñas propias*», da utilizzarsi insieme con la bandiera spagnola nei *loro* edifici pubblici e in occasione delle *loro* cerimonie ufficiali; cfr. anche P. HÄBERLE, *Nationalflaggen. Bürgerdemokratische Identitätselemente und internationale Erkennungssymbole*, Berlin, Duncker & Humblot, 2008, 202) e, dall'altro, il par. 7, lettera *m*, del *Chapter 1* del *Title 4* dello *United States Code*. Quest'ultima disposizione, modificata nel 2007 per risolvere un'annosa polemica tra autorità federali e degli Stati, prevede che quando il Governatore di uno Stato o il Sindaco del District of Columbia ordina l'esposizione a mezz'asta della bandiera nazionale nel territorio dello Stato, questo ordine si applichi anche agli edifici federali siti in quel territorio. Nell'ordinamento tedesco un potere normativo dei Länder in materia di simboli nazionali è generalmente escluso dalla dottrina (cfr. E. KLEIN, *Staatssymbole*, in J. Isensee, P. Kirchhof [a cura di], *Handbuch des Staatsrechts der*

2. Rispetto ai dati di cui ora si è fatto cenno, come si è detto, l'obbligo di esposizione della bandiera regionale introdotto dal legislatore veneto si caratterizza indubbiamente in termini di novità. Questo dato appare meno dirimpente, però, se la l. reg. n. 28/2017 è collocata sullo sfondo di un *corpus* di leggi regionali – peraltro inciso in profondità da varie pronunce del giudice delle leggi – che contengono previsioni relative alla “identità” regionale. Quest’ultima non corrisponde evidentemente a una “materia” nel senso dell’art. 117 Cost., ma è pur sempre possibile individuare discipline legislative che «sotto il profilo teleologico, risultano accomunate dalla finalità di tutela della identità regionale, la quale rappresenta la “causa normativa” della disciplina, pur essendo difficilmente articolabile come un vero e proprio ambito materiale»<sup>8</sup>. A monte degli interventi del legislatore regionale si collocano i riferimenti, insistiti nel testo dello statuto regionale del 2012, al «popolo veneto», elemento costitutivo della Regione insieme coi territori provinciali (art. 1, comma 2) e il cui «autogoverno» si realizza «in forme rispondenti alle caratteristiche e alle tradizioni della sua storia» (art. 2, comma 1); la Regione è perciò chiamata a «salvaguarda[re] e promuove[re] l’identità storica del popolo e della civiltà veneta» (art. 2, comma 2). La formulazione dello statuto regionale del 2012 è stata criticata per il tentativo, riconoscibile in queste e in altre previsioni, di dare forma a un “popolo regionale”<sup>9</sup>. Oltre alla più risalente l. reg. 9 gennaio 2003, n. 2 – la quale, dettando una disciplina promozionale a vantaggio dei veneti nel mondo, cerca di enucleare una nozione di “cittadini veneti”<sup>10</sup> – si deve citare la l. reg. 13 dicembre 2016, n. 28, poi dichiarata in blocco incostituzionale dal giudice delle leggi con la sentenza n. 81/2018<sup>11</sup>. Definendo il popolo veneto come una “minoranza nazionale” ai sensi della Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali, il legislatore regionale si sarebbe indebitamente sostituito al suo omologo

---

*Bundesrepublik Deutschland*, III edizione, II *Verfassungsstaat*, Heidelberg, C.F. Müller, 2004, 204; P.M. HUBER, *Art. 22*, in M. Sachs [a cura di], *Grundgesetz. Kommentar*, V edizione, München, C.H. Beck, 2009, 904).

<sup>8</sup> Così F. CORVAJA, *Le materie di potestà legislativa residuale*, cit., 267.

<sup>9</sup> Cfr. in particolare A. MORRONE, *Avanti popolo... regionale!*, in *Quad. cost.*, 2012, 615 ss. Per un orientamento di segno opposto v. L. ANTONINI, *Una terra, un popolo, uno statuto*, in *Il Diritto della Regione*, n. 3/2011, su [diritto.regione.veneto.it](http://diritto.regione.veneto.it). Per una riflessione sui problemi che una lettura accentuatamente identitaria dei riferimenti al “popolo veneto” potrebbe comportare per le minoranze linguistiche nel territorio regionale cfr. L. PANZERI, *I riferimenti alle minoranze linguistiche nel nuovo Statuto del Veneto: luci ed ombre*, in *Regioni*, 2013, 593 ss., spec. 599 ss. Si sofferma sulle plurime letture possibili delle espressioni «popolo veneto» e «comunità veneta» anche F. PALERMO, *Attività di rilievo internazionale e rapporti con l’Unione europea*, in P. Cavaleri, E. Gianfrancesco (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione del Veneto*, cit., 409.

<sup>10</sup> Ne dà conto ancora F. CORVAJA, *Le materie di potestà legislativa residuale*, cit., 270 s.

<sup>11</sup> Su quella vicenda v. L. PANZERI, *La qualificazione del “popolo veneto” come minoranza nazionale tra rivendicazioni identitarie e giudizio di costituzionalità*, in *Regioni*, 2017, 727 ss.; S. BARTOLE, *Individuazione di minoranza protetta, competenza statale e attuazione di convenzione internazionale in materia*, in *Giur. cost.*, 2018, 721 ss.; P. CARETTI, *«I veneti prima!», lo slogan d’oltre oceano suggestiona anche le Regioni?*, su [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2018; R. DICKMANN, *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*, Focus Human Rights, n. 1/2018, su [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

statale, che «si trova nella posizione più favorevole a garantire le differenze proprio in quanto capace di garantire le comunanze e risulta, perciò, in grado di rendere compatibili pluralismo e uniformità (sentenza n. 170 del 2010), anche in attuazione del principio di unità e indivisibilità della Repubblica di cui all'art. 5 Cost.»<sup>12</sup>. La preoccupazione che in quella circostanza ha informato di sé il percorso argomentativo della Corte costituzionale è per l'appunto «quella di evitare che con iniziativa locale venga frantumata l'identità del popolo italiano e venga, quindi, messa in pericolo l'unità e l'indivisibilità della Repubblica»<sup>13</sup>; il tutto, per di più, all'insegna di una concezione della «pretesa comunità minoritaria veneta che anteponeva la visione collettiva alla considerazione delle posizioni individuali dei singoli»<sup>14</sup>.

Con la legislazione in tema di bandiera, gonfalone e stemma questo indirizzo di politica legislativa – non sempre perspicuo nei suoi fini, tanto che è forse eccessivo parlare di un vero e proprio disegno<sup>15</sup> – si è rivolto al versante dei simboli identificativi di una comunità politica. Si tratta, come osserva la stessa Corte costituzionale nel suo ragionamento, di una caratteristica conseguenza dell'emersione del tipo istituzionale dello Stato-nazione<sup>16</sup>: «La bandiera rappresenta ... sin da epoche remote, un segno distintivo della personalità dello Stato sul piano internazionale. Nell'età moderna, essa ha peraltro assunto anche un altro e più profondo significato: quello, cioè, di strumento di identificazione della Nazione nel suo stato. La bandiera costituisce, in altri termini, l'espressione in simbolo dello Stato nazionale»<sup>17</sup>. Proprio per via del nesso circolare fra simboli, comunità politiche e costituzioni, intese come forma giuridica del politico<sup>18</sup>, la bandiera costituisce un tipico oggetto delle prescrizioni costituzionali<sup>19</sup> e «sebbene non sia certo l'unico simbolo politico, si colloca rispetto agli altri in una posizione a parte»<sup>20</sup>. V'è di più: sulla base dell'intreccio

<sup>12</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 81/2018, punto 3.2 del diritto.

<sup>13</sup> S. BARTOLE, *Individuazione di minoranza protetta, competenza statale e attuazione di convenzione internazionale in materia*, cit., 721.

<sup>14</sup> Così ancora S. BARTOLE, *Individuazione di minoranza protetta, competenza statale e attuazione di convenzione internazionale in materia*, cit., 723.

<sup>15</sup> Così P. CARETTI, «*I veneti prima!*», *lo slogan d'oltre oceano suggestiona anche le Regioni?*, cit., 4 s.

<sup>16</sup> Cfr. M. LUCIANI, *Articolo 12*, cit., 61 ss.; M. RAVERAIRA, voce *Bandiera: I) Diritto pubblico*, in *Enc. giur. Treccani*, V, 1991, 1; T. GROPPI, *La Repubblica democratica e i suoi simboli*, cit., 467 s.

<sup>17</sup> Punto 2.1 del diritto.

<sup>18</sup> Cfr. M. LUCIANI, *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Riv. dir. cost.*, 1996, 129.

<sup>19</sup> Così A. JAKAB, *European Constitutional Language*, Cambridge, Cambridge University Press, 2016, 166. Per rassegne analitiche v. invece P. HÄBERLE, *Nationalflaggen*, cit., 16 ss.; M. LUCIANI, *Articolo 12*, cit., 51 ss. Questo punto, d'altra parte, era ben presente alla consapevolezza dei costituenti: nella sentenza, in effetti, si ricorda l'affermazione del Presidente della Commissione dei 75, Meuccio Ruini, secondo cui la precisazione dei «caratteri del vessillo della ... Nazione» corrispondeva a un'esigenza «che vi è in tutte le Costituzioni» (seduta plenaria pomeridiana del 24 marzo 1947, 2427). Sul riferimento alle discussioni che ebbero luogo in sede costituente si ritornerà anche più oltre.

<sup>20</sup> Così ancora M. LUCIANI, *Articolo 12*, cit., 48. Cfr. anche P. HÄBERLE, *Nationalflaggen*, cit., 220 s. Questi osserva che le bandiere nazionali rivelano «un potenziale d'integrazione e d'identificazione ancora più forte» di quanto non accada per gli inni nazionali: ciascuno può imbattersi in esse e adoperarle in una molteplicità di occasioni. In quanto «immagini», per di più, le bandiere caratterizzano in maniera duratura un mondo particolarmente recettivo nei confronti

fra prescrizione e ricognizione di una realtà preesistente – punto centrale nella discussione dottrinale sull’art. 12 Cost.<sup>21</sup> – si può affermare che per molti versi la bandiera regionale veneta rappresenta un caso singolare fra le bandiere delle Regioni italiane. Fatte salve alcune differenze – come il riferimento ai sette enti di area vasta in cui è suddiviso il territorio veneto – è evidente la ripresa della storica bandiera della Repubblica di Venezia anteriore al 1797, al centro della quale campeggiava il leone marciano. In nessun’altra Regione italiana – con la possibile eccezione della Sardegna – la bandiera regionale contiene un riferimento così evidente all’esperienza di uno degli Stati preunitari. Anche emblemi di lunga tradizione, come la triscele siciliana, storicamente hanno compendiato significati differenti, che potrebbero essere definiti oppositivi: si tratta infatti della bandiera dei Vespri siciliani e dell’insurrezione del 1848, successivamente fatta propria dai movimenti separatisti siciliani. Nel caso di altre Regioni, come la Toscana, il Pegaso argentato, simbolo posto al centro della bandiera regionale, rinvia a un momento della storia postunitaria: si tratta infatti dell’emblema del Comitato toscano di liberazione nazionale, con un esplicito «richiamo dell’antifascismo di massa»<sup>22</sup>.

Ciò che si è detto fino a questo punto dev’essere probabilmente collocato in una cornice teorica più ampia: ciò che accomuna i riferimenti identitari e simbolici ora menzionati – e che li pone in continuità con spinte presenti fin dagli anni Novanta del secolo scorso – è il tentativo, ora più ora meno esplicito, di veicolare una lettura che si potrebbe definire “contrattualistica” del regionalismo italiano<sup>23</sup>. I punti di avvio possono essere rinvenuti nei tentativi – censurati dalla Corte costituzionale<sup>24</sup> – di organizzare *referendum* consultivi che avevano come obiettivo l’avvio di un processo di revisione delle disposizioni costituzionali sull’ordinamento regionale oppure, nel secondo caso, l’attribuzione alla Regione Veneto di forme e condizioni particolari di autonomia: come precisato dal giudice delle leggi, «laddove il popolo, in sede di revisione, può intervenire

---

d’immagini e rappresentazioni. Come gli inni nazionali – e in misura ancor maggiore – le bandiere sono una rappresentazione della cultura (*abbilden*) e al tempo stesso la rendono viva (*verlebendigen*).

<sup>21</sup> Cfr. V. CRISAFULLI, D. NOCILLA, voce *Nazione*, in *Enc. dir.*, XXVII, 1977 805 s. (secondo i quali la preesistenza della nazione rispetto allo Stato italiano ha un «evidente» prolungamento nell’art. 12 Cost., che richiamando «l’origine storica del tricolore» allude «ad un’Italia (nazione) precedente la formazione dello Stato italiano unitario»); T. GROPPI, *La Repubblica democratica e i suoi simboli*, cit., 474; M. LUCIANI, *Articolo 12*, cit., 10 ss.

<sup>22</sup> M. DEGL’INNOCENTI, *Il cantiere della Regione*, in P.L. Ballini, M. Degl’Innocenti, M.G. Rossi (a cura di), *Il tempo della Regione*, Firenze, Giunti, 2005, 368.

<sup>23</sup> Il riferimento obbligato, in termini teorici, è A. LA PERGOLA, *Residui “contrattualistici” e struttura federale nell’ordinamento degli Stati Uniti*, Milano, Giuffrè, 1969. Con riguardo alle vicende più recenti sia consentito il rinvio a G. DELLEDONNE, M. MONTI, *Secessionist Impulses and the Italian Legal System: The (Non)Influence of the Secession Reference*, in corso di pubblicazione in G. Delledonne, G. Martinico (a cura di), *The Canadian Contribution to a Comparative Law of Secession: Legacies of the Quebec Secession Reference*, London, Palgrave.

<sup>24</sup> Il riferimento è alle sentenze nn. 470/1992 e 496/2000, a proposito delle quali v. M. DOGLIANI, F. CASSELLA, *La “solitudine” del Parlamento nella decisione sulla forma dell’unità nazionale*, in *Regioni*, 1993, 1304 ss.; e S. BARTOLE, *Riforme federali e consultazioni referendarie regionali: un abbinamento discutibile*, in *Giur. cost.*, 2000, 3818 ss., spec. 3821 ss.; N. ZANON, *Il corpo elettorale in sede referendaria non è il propulsore dell’innovazione costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2000, 3823 ss.

come istanza ultima di decisione e nella sua totalità, esso è evocato dalla legge regionale nella sua parzialità di frazione autonoma insediata in una porzione del territorio nazionale, quasi che nella nostra Costituzione, ai fini della revisione, non esistesse un solo popolo, che dà forma all'unità politica della Nazione e vi fossero invece più popoli»<sup>25</sup>. In tempi più recenti si devono citare la risoluzione in tema di «diritto del Popolo Veneto all'autodeterminazione» approvata nel 2012 dal Consiglio regionale e, soprattutto, le due leggi regionali nn. 15 e 16 del 19 giugno 2014, entrambe sono state oggetto di declaratorie d'incostituzionalità – la prima soltanto in parte, la seconda *in toto* – nella sentenza n. 118/2015 della Corte costituzionale<sup>26</sup>. A proposito di queste ultime due leggi è il caso di segnalare che se la seconda, «pur contemplando un *referendum* puramente consultivo, implicava un'affermazione di sovranità almeno virtuale»<sup>27</sup>, anche la prima poneva seccamente l'alternativa fra l'apertura di un negoziato con lo Stato per concordare i termini di una maggiore autonomia e l'indizione unilaterale di un *referendum*. Anche se è difficile individuare veri e propri legami di causa-effetto e lo strumentario concettuale impiegato dal legislatore regionale è spesso ambiguo e confuso, ci sembra tuttavia ragionevole rilevare una qualche contiguità fra le vicende qui rapidamente ripercorse – con l'obiettivo, in ultima analisi, di ottenere per il Veneto «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» da una posizione di forza – e la legislazione regionale in materia identitaria e simbolica<sup>28</sup>. Ragionando in termini smendiani, si tratta di quella «integrazione tramite partecipazione a contenuti di valore materiali», di una «totalità ... in certo qual modo condensata in un momento, rappresentata da esso» e che viene a completare «i momenti della “leadership” e di una procedura integrativa»<sup>29</sup>.

Estendendo l'obbligo di esposizione della bandiera regionale agli edifici in cui abbiano sede amministrazioni periferiche dello Stato, la l. reg. n. 28/2017 si pone in continuità con interpretazioni “esigenti” del riferimento statutario al «popolo veneto» e con un certo unilateralismo riscontrabile nelle scelte del legislatore veneto. Se ne trova una traccia in alcuni degli argomenti utilizzati dalla Regione Veneto nelle sue difese: l'obbligo introdotto dalle disposizioni impugnate risponderebbe a «una volontà di addizione e non di sottrazione; di integrazione e non di divisione” ... istanza non

<sup>25</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 496/2000, punto 5 del diritto.

<sup>26</sup> Per un'articolata ricostruzione delle strategie argomentative cui ha fatto ricorso la Corte nello scrutinio della l. reg. Veneto n. 15/2014, in tema di organizzazione di un *referendum* consultivo sull'autonomia del Veneto, v. 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. V. inoltre C. FASONE, *Il tentativo secessionista “all'italiana” e la semi-indifferenza della politica nazionale*, in *Diritti comparati*, 5 marzo 2015, su [www.diritticomparati.it](http://www.diritticomparati.it); G. SERGES, *Autodeterminazione, diritto a decidere, indipendenza, sovranità (notazioni a margine della Legge regionale del Veneto, n. 16 del 2014)*, in *federalismi.it*, n. 1/2015, su [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

<sup>27</sup> Così D. TEGA, *Venezia non è Barcellona. Una via italiana per le rivendicazioni di autonomia?*, in *Regioni*, 2015, 1153.

<sup>28</sup> Si esprime con maggiore scetticismo P. CARETTI, *«I veneti prima!», lo slogan d'oltre oceano suggestiona anche le Regioni?*, cit., 4.

<sup>29</sup> R. SMEND, *Costituzione e diritto costituzionale* (1928), traduzione di F. Fiore e J. Luther, Milano, Giuffrè, 1988, 102, che tra le forme della «rappresentazione di contenuti di valore storico-attuali» menziona bandiere, stemmi, capi di Stato, cerimonie politiche e feste nazionali.

dissimile, peraltro, da quella che giustifica l'accostamento della bandiera nazionale alla bandiera dell'Unione europea nelle sedi dei massimi organi dello Stato»<sup>30</sup>.

3. Tenuto conto di queste premesse, per molti versi il contenuto del dispositivo della sentenza n. 183/2018 risulta assai poco sorprendente. La Corte costituzionale, infatti, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate nella parte in cui esse prevedono l'obbligo di esporre la bandiera regionale all'esterno di edifici sede di organi e uffici statali e di enti e organismi pubblici nazionali, oltre che su imbarcazioni di proprietà di questi ultimi. Più interessante, se mai, è riannodare le fila del percorso argomentativo prescelto dal giudice delle leggi.

È il caso di prendere le mosse da un dato: in parziale controtendenza rispetto alla formulazione anodina degli atti normativi statali citati nel paragrafo 1<sup>31</sup> – e in linea coi propri precedenti in tema di competenza regionale a legiferare sui simboli – la Corte costituzionale non ha alcuna particolare perplessità circa l'uso del termine “bandiera” ad opera di una Regione<sup>32</sup>. Diversamente da ciò che accade per “parlamento”, “sovranità” e “popolo”<sup>33</sup>, esso non inerisce in maniera esclusiva allo Stato. Si tratta di una logica conseguenza di un mutamento di paradigma che aveva già interessato il rapporto fra bandiera nazionale e bandiere estere, col venir meno della pretesa dello Stato, non più accettabile in una democrazia pluralistica, di «imporre valori propri, contenuti ideologici che investano tutti i cittadini, e “totalmente” ogni singolo cittadino»<sup>34</sup>.

Tra i parametri invocati dalla difesa erariale figuravano gli artt. 3, 5 e 117, secondo comma, lettera g), della Costituzione. Nell'esame delle censure prospettate dal Presidente del Consiglio dei ministri la Corte tiene a precisare che la scelta di considerare il parametro competenziale prima di quello sostanziale discende sia dall'ordine in cui le questioni sono presentate nel ricorso, sia da canoni di pregiudizialità logico-giuridica<sup>35</sup>. Non sorprendentemente, la Corte ritiene che le disposizioni impugnate invadano la competenza esclusiva del legislatore statale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali (art. 117, secondo comma, lettera g), Cost.). In effetti, come si è anticipato, esse pongono a carico di organi e amministrazioni dello Stato obblighi che non trovano riscontro nella legislazione statale vigente; ciò avviene, per di più, in maniera unilaterale.

<sup>30</sup> Punto 2.1 del fatto.

<sup>31</sup> Oscillazioni e cautele che si ritrovano, ad esempio, nel tentativo di revisione dello statuto speciale del Friuli-Venezia Giulia, durante la XV legislatura repubblicana (come documentato da A. FERRARA, *Le autonomie speciali*, in ISSIRFA-CNR, *Quinto Rapporto annuale sullo del regionalismo in Italia*, Milano, Giuffrè, 2008, 105).

<sup>32</sup> Cfr. i punti 2.3 e 2.4 del fatto

<sup>33</sup> Cfr. le sentenze nn. 106/2002, 365/2007 e 170/2010 della Corte costituzionale.

<sup>34</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 189/1987, punto 3 del diritto.

<sup>35</sup> Sul punto si vedano, fra le molte, le sentenze nn. 250/2016 (punto 3 del diritto) e 81/2017 (punto 4.1 del diritto). Con riguardo alle vicende più recenti del giudizio in via principale, cfr. inoltre F. DAL CANTO, E. ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, in R. Romboli (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2014-2016)*, Torino, Giappichelli, 2017, 219.

Non meno interessanti appaiono le argomentazioni della Corte a proposito della lamentata violazione dell'art. 5 Cost. Come in parte si è anticipato, l'art. 12 non figura fra i parametri invocati nel suo ricorso dal Presidente del Consiglio dei ministri. Se è vero che si tratta di una delle disposizioni costituzionali più neglette dalla dottrina<sup>36</sup>, esso risulta avere svolto un ruolo quantitativamente trascurabile anche nella giurisprudenza costituzionale<sup>37</sup>. Ad avviso della Corte, però, in questo caso l'art. 5 dev'essere interpretato alla luce dell'art. 12: la lamentata lesione del principio di unità e indivisibilità della Repubblica si salda allora con una violazione della disposizione costituzionale che individuando nel tricolore italiano la bandiera della Repubblica, la erige a simbolo di quella stessa unità nazionale<sup>38</sup>. Questo punto è di grande importanza ed è uno di quelli che la dottrina più recente ha considerato con maggior attenzione. Per le sue origini, intimamente legate alle correnti democratiche del Risorgimento italiano, la bandiera tricolore «è simbolo di unità», in primo luogo territoriale<sup>39</sup>. In un ordinamento repubblicano per il quale il pluralismo territoriale rappresenta un dato caratterizzante, quell'unità si presenta ormai anche come «comunanza dei valori fondamentali che danno senso e forza a tutta la Costituzione»<sup>40</sup>. Vale poi la pena di soffermarsi su un dato ulteriore: se è vero che la Corte soltanto di rado ha avuto occasione di ragionare dei principi riconducibili all'art. 12 Cost., il riferimento alle discussioni svoltesi in sede di Assemblea costituente può contribuire a rischiararne le implicazioni: in un passaggio della discussione non richiamato nella sentenza, l'esponente democristiano Edoardo Clerici – pur scettico nei confronti di disposizioni che avessero il sapore di un «modello di sartoria»<sup>41</sup> – ricordò che il tricolore italiano «è restato sempre il simbolo della libertà, dell'unità e dell'indipendenza della Patria»<sup>42</sup>. È opportuno sottolineare, ad ogni modo, che nella giurisprudenza costituzionale il ricorso ad argomenti fondati sulla volontà e le intenzioni dei padri costituenti è stato piuttosto sporadico «e tendenzialmente circoscritto agli anni iniziali di funzionamento della Corte, quando il problema della identificazione e della definizione dei principi costituzionali si poneva come nuovo»<sup>43</sup>. Anche

<sup>36</sup> Cfr. M. LUCIANI, *Articolo 12*, cit., 5 s.

<sup>37</sup> La consultazione del motore di ricerca del sito istituzionale della Corte costituzionale, basata sui parametri invocati, dà come unico risultato l'ordinanza n. 127/2006 (relativa all'esposizione del crocefisso nelle aule giudiziarie).

<sup>38</sup> Punto 3.2 del diritto.

<sup>39</sup> Così G. SILVESTRI, *Tradizione ed attualità nel simbolo del Tricolore*, discorso pronunciato a Reggio Emilia il 7 gennaio 2014, 9 (disponibile su [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)).

<sup>40</sup> G. SILVESTRI, *Tradizione ed attualità nel simbolo del Tricolore*, cit., 10.

<sup>41</sup> Assemblea costituente, seduta plenaria pomeridiana del 24 marzo 1947, 2425.

<sup>42</sup> Assemblea costituente, seduta plenaria pomeridiana del 24 marzo 1947, 2425.

<sup>43</sup> Così M. FIERRO, R. NEVOLA, *Il ruolo delle Corti costituzionali nel confermare ed applicare i principi costituzionali*, studio preparato per il XVII Congresso della Conferenza delle Corti costituzionali europee, Batumi, 29 giugno-1 luglio 2017, 24 (disponibile su [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)). Sul punto cfr. F. GIUFFRÈ, I. NICOTRA, *Lavori preparatori ed original intent del legislatore costituente nella giurisprudenza costituzionale*, in *iid.* (a cura di), *Lavori preparatori ed original intent nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2008, 1 ss., spec. 2 (ove si nota che «[l]a difficoltà principale risiede ... nell'individuazione della volontà di un organo collegiale attraverso l'esame dei "lavori preparatori" ed il confronto sistematico del progetto originario, delle discussioni sul medesimo, dei diversi emendamenti respinti o approvati, nonché dei voti e delle opinioni espresse dai componenti dell'organo

queste rapide annotazioni, insomma, confermano la singolare posizione dell'art. 12 nella costellazione dei principi fondamentali della Carta.

Nel modo in cui la Corte esamina le censure relative all'art. 12 Cost. è possibile rinvenire un duplice registro, potenzialmente gravido di conseguenze anche per il seguito della sentenza. Da un lato, in linea con quanto già detto a proposito della questione attinente al riparto di competenze, il principio di unità e indivisibilità della Repubblica porta la Corte a stigmatizzare l'unilateralismo delle scelte del legislatore veneto. Da questo punto di vista, la violazione dell'art. 117 Cost. trascolora in una visione che si potrebbe dire "contrattualistica" dell'ordinamento repubblicano. Sulla medesima falsariga, infatti, è rigettato il parallelismo – cui si allude, come detto, nelle argomentazioni della difesa regionale – fra la posizione costituzionale della Regione all'interno della Repubblica e quella dell'Italia come Stato membro dell'Unione europea. Se è vero che lo Stato «non ha preteso ... 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 ... nei rapporti con lo Stato»<sup>44</sup>, nondimeno è inevitabile ricordare la «chiara eterogeneità dei rapporti tra Unione europea e Stati membri rispetto ai rapporti tra Repubblica italiana e Regioni»<sup>45</sup>. Per altro verso, la lettura combinata degli articoli 5 e 12 Cost. e il carattere in qualche modo "sovrrabbondante" dei simboli<sup>46</sup> spostano il percorso argomentativo della Corte su un piano distinto. In ragione di ciò che si è detto sulla bandiera, la Corte considera in termini problematici l'eventualità che lo Stato soggetto, ancorché «costretto» da un legislatore regionale, faccia «uso pubblico di simboli – quali, nella specie, le bandiere regionali – che la Costituzione non consente di considerare come riferibili all'intera collettività nazionale»<sup>47</sup>. Il dato è ulteriormente ribadito sulla base delle funzioni che i simboli dovrebbero svolgere negli edifici statali, dove essi sono «chiamat[i] a palesare il carattere "nazionale" dell'attività svolta da determinati organismi, enti o uffici»<sup>48</sup>. Ciò che queste affermazioni paiono censurare è la confusione che il ricorso a simboli "altri" rispetto al tricolore potrebbe suscitare, offuscando in qualche misura la vocazione "nazionale" di edifici che siano sede di amministrazioni statali. In questo passaggio della decisione si avverte forse la mancanza di una precisazione sulle ragioni

---

deliberante»); L. PESOLE, *L'intenzione del legislatore costituente nell'interpretazione del parametro costituzionale*, ivi, 133 ss., spec. 177 (secondo cui, parallelamente alla diminuzione quantitativa dei riferimenti al dibattito costituente, è emersa una correlazione piuttosto forte tra ricorso al «canone dell'intento originario» e «contesti decisori particolarmente significativi»); P. BIANCHI, *Le trappole dell'originalismo*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2012, 281 ss.; C. CARUSO, S. ROSSI, *Settant'anni di Costituzione repubblicana. Un'introduzione*, in F. Cortese, C. Caruso, S. Rossi (a cura di), *Immaginare la Repubblica. Mito e attualità dell'Assemblea costituente*, Milano, Franco Angeli, 2018, 26 s.

<sup>44</sup> Punto 3.2 del diritto.

<sup>45</sup> Punto 3.2 del diritto.

<sup>46</sup> Sul punto – e con la necessità di tenere ferma la distinzione fra «simboli della coscienza» e «simboli del potere» – cfr. A. MORELLI, *Simboli, religioni e valori negli ordinamenti democratici*, in E. Dieni, A. Ferrari, V. Pacillo (a cura di), *I simboli religiosi tra diritto e culture*, Milano, Giuffrè, 2006, 110.

<sup>47</sup> Punto 3.2 del diritto.

<sup>48</sup> Punto 3.2 del diritto.

costituzionali – compendiabili nella formula della statualità aperta (*offene Staatlichkeit*) – che sono alla base della decisione del legislatore del 1998 di disporre la contemporanea esposizione delle bandiere della Repubblica e dell’Unione europea all’esterno degli uffici pubblici<sup>49</sup>.

4. I dati di cui si è ragionato inducono ad affrontare un’ultima questione, riguardante il seguito della pronuncia della Corte. Ciò ch’è stato prescritto unilateralmente dal legislatore regionale – l’obbligo di esporre la bandiera regionale in tutti gli edifici pubblici del Veneto – potrebbe essere riproposto all’esito di procedimenti diversi, in ipotesi maggiormente improntati a schemi cooperativi? È il proposito che affiora dalle prime reazioni alla sentenza n. 183/2018 provenienti dalla Giunta regionale veneta: il medesimo obbligo potrebbe essere reintrodotta «nell’intesa con l’attuale Governo sull’Autonomia, perché è un interesse della collettività regionale che la propria bandiera sia affiancata a quella dello Stato»<sup>50</sup>. Con ogni probabilità una scelta del genere non andrebbe esente da critiche e contestazioni, legate non tanto allo schema dell’art. 116, terzo comma, Cost.<sup>51</sup>, quanto agli svolgimenti che esso ha avuto nell’ultimo turno di tempo. Questo, innanzitutto, sul piano procedurale, se solo si tiene conto delle perplessità che hanno accompagnato la sottoscrizione dei tre accordi preliminari fra il Governo e le Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto, come anche le successive dichiarazioni dei Presidenti delle Regioni interessate e del Ministro competente: complessivamente considerati, questi rivelano il rischio di una marginalità del Parlamento, sede della rappresentanza politica nazionale<sup>52</sup>. Sul piano sostanziale, la «volontà di addizione e non di sottrazione; di integrazione e non di divisione» proclamata dalla Regione Veneto nelle sue difese – tutt’altro che priva di buone ragioni, ad avviso di chi scrive – si scontrerebbe però col rischio di un “simbolismo a geometria variabile” quale *pendant*, probabilmente non desiderabile, del regionalismo differenziato. Alla luce di quanto si è detto in precedenza, sarebbero sottoposti a una prova di resistenza i principi degli articoli 5 e 12 Cost.: oltre a essere «simbolo identificatore d’un determinato Stato e ... di precisi, inconfondibili ideali dai quali muove il popolo»<sup>53</sup>, la bandiera della Repubblica occupa una posizione nevralgica nel rapporto fra

<sup>49</sup> Per un’impostazione del problema cfr. R. DICKMANN, *Tricolore italiano e bandiere locali nella Costituzione e nella giurisprudenza costituzionale*, su [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 7 novembre 2018, 9.

<sup>50</sup> Così il comunicato stampa n. 1486 del 4 ottobre 2018, disponibile su [https://www.regione.veneto.it/web/guest/comunicati-stampa/dettaglio-comunicati?\\_spp\\_detailId=3243089](https://www.regione.veneto.it/web/guest/comunicati-stampa/dettaglio-comunicati?_spp_detailId=3243089).

<sup>51</sup> V. a questo proposito L. VIOLINI, *L’autonomia delle Regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116, comma 3, Cost.*, in *Riv. AIC*, n. 4/2018, 12 s., su [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it).

<sup>52</sup> Sul punto v. in particolare G. PICCIRILLI, *Gli “Accordi preliminari” per la differenziazione regionale. Primi spunti sulla procedura da seguire per l’attuazione dell’art. 116, terzo comma, Cost.*, in *Diritti regionali*, n. 2/2018, su [www.dirittiregionali.it](http://www.dirittiregionali.it); 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*, n. 2/2018, su [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it).

<sup>53</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 189/1987, punto 3 del diritto.

Costituzione e unità nazionale<sup>54</sup>. Per la sua natura, perciò, questo nodo non si presta a essere sciolto caso per caso e non deve mai perdere di vista l'orizzonte dei principi fondamentali della Carta.

---

<sup>54</sup> Cfr. ancora M. LUCIANI, *Articolo 12*, cit., 85 ss.