

Tricolore italiano e bandiere locali nella Costituzione e nella giurisprudenza costituzionale*

di Renzo Dickmann**
(7 novembre 2018)

SOMMARIO – 1. Il quadro storico e costituzionale. 2. La sentenza n. 183 del 2018 della Corte costituzionale. 3. Il quadro normativo vigente. 4. La competenza legislativa esclusiva dello Stato in tema di bandiera nazionale.

1. Il quadro storico e costituzionale.

La bandiera italiana enuncia una vicenda storica la cui origine si colloca ben prima della definizione della Costituzione repubblicana. L'art. 12 Cost.¹ riconosce tale vicenda, assumendo la disciplina del tricolore tra i principi fondamentali della Repubblica e prescrivendone l'adozione per identificare la stessa Repubblica e quindi anche lo Stato e la Nazione italiana.

Il dibattito giuridico sul tema, specie quello costituzionalistico², non è particolarmente ricco³. Al di là di talune eccezioni, i giuristi sembrano essersi appoggiati soprattutto agli storici per acquisirne la lettura della bandiera in termini non tanto di istituto quanto di simbolo.

Sul piano del diritto internazionale la bandiera tricolore rappresenta in simbolo la continuità della personalità giuridica dello Stato italiano e corrisponde ad una libera scelta di ogni Stato sovrano.

* Scritto sottoposto a *referee*. Le opinioni espresse sono personali e non impegnano in alcun modo l'Istituzione di appartenenza.

1 Art. 12 Cost. "La bandiera della Repubblica è il tricolore italiano: verde, bianco e rosso, a tre bande verticali di eguali dimensioni".

2 In dottrina si segnalano R. QUADRI, *Bandiera ed altri segni distintivi dello Stato*, in *Noviss. Dig. It.*, vol. II, UTET, Torino, 268 ss.; G. RENATO, *Bandiera (dir. pubbl.)*, in *Enc. Dir.*, vol. V, Milano, Giuffrè, 1959, 38 ss.; A. CASSESE, *Art. 12*, in *Commentario alla Costituzione* a cura di G. Branca, Bologna - Roma, Zanichelli - Il Foro italiano, 1975, 589-591; M. RAVERAIRA, *Bandiera I) Diritto pubblico*, in *Enc. giur.*, Roma, Treccani, 1991; T. GROPPI, *Art. 12, Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Milano, UTET, 2006, I, 306 ss.; 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*, Giappichelli, Torino, 2010, 361 ss.; G. LUCHENA, R. MANFRELOTTI, *Profili giuridici della bandiera tra modello costituzionale e ordinamento comunitario*, in *Diritto pubblico europeo Rassegna Online*, dicembre 2017; M. LUCIANI, *Art. 12*, Carocci, Roma, 2018. Anche la giurisprudenza costituzionale ha avuto poche occasioni di pronunciarsi al riguardo: si ricordano le sentt. nn. 189 del 1987, 531 del 2000 e 183 del 2018, sulle quali ci soffermerà nelle presenti pagine, con particolare considerazione per quest'ultima.

3 M. LUCIANI, *Art. 12*, cit., 2, rileva questa lacunosità del dibattito giuridico e la qualifica come "sorprendente", solo in parte spiegabile per la laconicità della disposizione costituzionale.

Sul piano interno la Costituzione accoglie tra i propri principi fondamentali il tricolore in quanto simbolo che attesta la continuità dell'identità tra collettività nazionale e Stato italiano come risultante di un processo storico e precostituzionale, registrato dalla Carta,⁴ che fino all'affermazione dello Stato unitario si è svolto sotto quella insegna: la Costituzione tuttavia, qualificando i caratteri politici ed istituzionali della Repubblica in termini rinnovati rispetto al previgente regime, conferisce nuova valenza al tricolore, che rigenera la propria carica simbolica nella transizione tra passato e presente, rinnovando la memoria di cui è espressione.

Il tricolore è dunque simbolo costituzionale dell'Italia repubblicana, memore della propria indipendenza ed unità nazionale ora fondata su di una Costituzione rigida, democratica e pluralista.

Incorporando la bandiera tricolore nella Costituzione in definitiva si è incorporata la Costituzione nella bandiera.

L'evoluzione simbolica del tricolore sconta un dibattito in Assemblea costituente non particolarmente ricco di questioni⁵, visto che l'art. 12 Cost. vigente all'esito di quel dibattito risulta di tenore sostanzialmente corrispondente a quanto era previsto dall'art. 8 del decreto legislativo C.p.S. 19 giugno 1946, n. 1⁶.

Nello Statuto albertino l'art. 77 conteneva una disciplina della bandiera che rinviava semplicemente al vessillo dello Stato piemontese, poi sostituito quasi subito dal tricolore con lo stemma sabauda in omaggio al riconoscimento da parte di Carlo Alberto delle "ragioni politiche" del Risorgimento⁷. Una ulteriore disciplina, che non alterava la dimensione estetica del tricolore ma la circondava di una simbologia di regime, era stata introdotta con la legislazione fascista⁸. Dal tricolore viene definitivamente eliminato ogni stemma con il citato decreto legislativo C.p.S. n. 1 del 1946⁹.

4 V. CRISAFULLI, D. NOCILLA, *Nazione*, in *Enc. Dir.*, vol. XXVII, 1977, Milano, Giuffrè, 787 ss., spec. 805-810; tale lettura è ripresa da M. LUCIANI, *op. ult. cit.*, 11.

5 Sul dibattito in Assemblea costituente si rinvia a F. CORTESE, *op. ult. cit.*, spec. 364-367 e M. LUCIANI, *Art. 12*, cit., 27-47.

6 Art. 8 d.lgs. C.p.S. n. 1 del 1946: "Fino a quando non venga diversamente deliberato dall'Assemblea Costituente, la bandiera nazionale è formata da un drappo rettangolare, distinto verticalmente in tre sezioni eguali, rispettivamente dei colori verde, bianco e rosso. Il drappo deve essere alto due terzi della sua lunghezza, e i tre colori vanno distribuiti nell'ordine anzidetto, in guisa che il verde sia aderente all'inferitura".

7 Art. 77 st. alb.: "Lo Stato conserva la sua bandiera: e la coccarda azzurra è la sola nazionale". Questa disposizione si deve leggere considerando che il rinvio ivi contenuto era alla bandiera piemontese (lo statuto era stato promulgato il 4 marzo 1848) mentre il vessillo tricolore con al centro lo stemma sabauda fu adottato da Carlo Alberto subito dopo, il 23 marzo 1848, nell'imminenza dell'inizio della Prima guerra di indipendenza.

8 Regio decreto-legge 24 settembre 1923, n. 2072, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 dicembre 1925, n. 2264, e legge 24 giugno 1929, n. 1085.

9 In questo contesto non sono considerate le speciali bandiere militari delle Forze armate e quelle della marina mercantile.

Va distinto dal tricolore l'emblema della Repubblica, comunemente noto come "stellone", che, pur approvato dall'Assemblea Costituente all'esito di una complessa selezione concorsuale, rimane definito da una fonte ordinaria, il decreto legislativo 5 maggio 1948, n. 535¹⁰.

La bandiera tricolore implica pertanto, a fianco della funzione giuridica identificatrice dello Stato italiano sul piano internazionale, anche la rappresentazione figurata di una memoria storica che corrobora l'identità costituzionale italiana. Ciò risulta documentato anche giuridicamente dalla "Giornata nazionale del tricolore", istituita dalla legge 31 dicembre 1996, n. 671, con ricorrenza il 7 gennaio di ogni anno¹¹, per commemorare la prima adozione ufficiale del tricolore come bandiera di uno Stato italiano sovrano, la Repubblica Cispadana, che avvenne a Reggio nell'Emilia il 7 gennaio 1797, sulla scorta degli eventi della rivoluzione francese (1789-1799). I colori nazionali italiani erano comparsi per la prima volta a Genova su una coccarda tricolore il 21 agosto 1789, anticipando di sette anni il primo stendardo militare verde, bianco e rosso, che venne adottato dalla Legione Lombarda l'11 ottobre 1796. Dopo la data del 7 gennaio 1797 la bandiera tricolore comparve sul territorio di rado e con particolare pregnanza solo nel Risorgimento, di cui divenne uno dei simboli caratteristici¹². Trasmesso dal Regno di Sardegna al Regno d'Italia all'esito del processo di unificazione, il tricolore assunse la dignità di vessillo nazionale, nella veste grafica inclusiva dello stemma sabauda, direttamente ereditato dal Regno di Sardegna.

La disciplina ordinaria della bandiera tricolore è contenuta nella legge n. 22 del 1998 e nel regolamento di cui al d.P.R. n. 121 del 2000, su cui ci soffermerà nel successivo paragrafo 3.

Il valore della bandiera tricolore è assistito anche dalla legge penale, che rende responsabile chi la disconosce nei termini di cui all'art. 292 del codice penale, che prevede il reato di vilipendio alla bandiera¹³, punito con una multa.

Più severa è la pena comminata in caso di medesimo reato commesso da un militare, ai sensi dell'art. 83 del codice militare di pace, ed ulteriormente aggravata in tempo di guerra dall'art. 47 del codice penale militare di guerra. Tale art. 83 è stato valutato dalla Corte costituzionale, che ne ha riconosciuto la legittimità in esito ad uno scrutinio di ragionevolezza, rilevando¹⁴, tra l'altro: "Il

10 Art. 1 del d.lgs. n. 535 del 1948: "L'emblema dello Stato, approvato dall'Assemblea Costituente con deliberazione del 31 gennaio 1948, è composto di una stella a cinque raggi di bianco, bordata di rosso, accollata agli assi di una ruota di acciaio dentata, tra due rami di olivo e di quercia, legati da un nastro di rosso, con la scritta di bianco in carattere capitale 'Repubblica italiana'".

11 Nell'art. 1 della l. n. 671 del 1996 si dispone, tra l'altro: "Il giorno 7 gennaio, anniversario della nascita del primo tricolore d'Italia, è dichiarato giornata nazionale della bandiera."

12 F. CORTESE, *La disciplina della bandiera come principio fondamentale*, cit., spec. 362-363. Si veda anche la ricostruzione di M. LUCIANI, *Art. 12*, cit., 18-25.

13 Si segnala che l'originario art. 292 c.p., che comminava una severa pena detentiva, è stato sostituito dall'art. 5 della legge 24 febbraio 2006, n. 85, ed ora è prevista per il reo solo una multa.

14 Corte cost., 23 novembre 2000, n. 531, punto 2 in diritto.

bene protetto dalla norma incriminatrice è, in questo caso, la dignità del simbolo dello Stato, come espressione della dignità dello Stato medesimo nell'unità delle istituzioni che la collettività nazionale si è data: simbolo che, nell'ambito delle istituzioni e delle attività militari, è esposto e utilizzato con particolare solennità e frequenza, ed è oggetto di speciale attenzione e rispetto: nella normativa disciplinare delle forze armate, infatti, è espressamente previsto che alla bandiera siano tributati i massimi onori”.

L'art. 12 Cost. presenta dunque anche una funzione *sui generis*, non esclusivamente giuridica, quella di assicurare un “ponte” nella identificazione sul piano storico e nazionale dello Stato italiano, continuativo pur nel cambiamento di regime politico e istituzionale, che mi piace identificare nel concetto di “Patria”.

In breve la Costituzione protegge la bandiera tricolore, sottraendola alla legge come strumento di governo di una contingente maggioranza, anche se rimette a tale fonte la disciplina ordinaria dell'uso della bandiera e la previsione di sanzioni in caso di illeciti. Ciò implica che l'art. 12 Cost., collocato tra i Principi fondamentali, non rechi soltanto una norma, la prescrizione del tricolore quale bandiera nazionale, ma anche un riconoscimento di valori *storici*, che dignifica in simbolo in modo irreversibile, perché qualificano i caratteri indefettibili dell'identità costituzionale nazionale assieme ad altri valori enunciati in passato sotto quella bandiera e non incompatibili con la Costituzione, quali, ad esempio, la continuità territoriale dello Stato unitario, l'indipendenza, il dovere civile dei cittadini di difendere la Patria ed i doveri militari delle Forze armate a difesa dello Stato¹⁵.

Molto significative in tal senso sono le previsioni, ben più pregnanti di quelle contenute nella legge n. 22 del 1998, che si leggono all'art. 96 del codice dell'ordinamento militare, di cui al decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66: “(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”.

Di tali valori la Carta impone la rinnovazione nella cornice dell'originale progetto da essa recato, come documentato nel relativo processo di elaborazione e posizione in vigore, che politicamente sono espressivi di una reazione ai regimi previgenti ad al relativo contesto storico-politico, secondo quanto certificano anche la XII e la XIII disposizione transitoria.

15 In tal senso si ricorda il giuramento militare degli appartenenti alle FF.AA., che si presta alla presenza della bandiera e del comandante di corpo con la formula “Giuro di essere fedele alla Repubblica Italiana, di osservarne la Costituzione e le leggi e di adempiere con disciplina e onore tutti i doveri del mio stato per la difesa della Patria e la salvaguardia delle libere istituzioni” (art. 575 del d.lgs. 15 marzo 2010, n. 90 - codice dell'ordinamento militare). Si ricordano anche le prescrizioni dell'art. 2 del d.lgs. 6 marzo 2017, n. 40, in tema di servizio civile: “E' istituito il servizio civile universale finalizzato, ai sensi degli articoli 52, primo comma e 11 della Costituzione, alla difesa non armata e nonviolenta della Patria, all'educazione, alla pace tra i popoli, nonché alla promozione dei valori fondativi della Repubblica, anche con riferimento agli articoli 2 e 4, secondo comma, della Costituzione”.

Tra gli Autori vi è chi legge questa valenza simbolica in termini così forti, in ragione della collocazione dell'art. 12 Cost., appunto, tra i principi fondamentali, da escludere la forma della bandiera dalla revisione costituzionale, connettendola direttamente alla forma repubblicana, esclusa dalla revisione, ex art. 139 Cost.¹⁶.

Personalmente si ritiene che la valenza dell'art. 12 Cost. non partecipi dell'assetto costituzionale normativo positivo e organizzativo di cui alla Parte seconda della Costituzione ma piuttosto valga come vincolo (in tal senso è principio fondamentale) all'agire delle Istituzioni e degli altri soggetti dell'ordinamento incaricati di funzioni pubbliche a non contraddire i valori dei quali il tricolore è simbolo, da leggere nell'economia dell'intero progetto politico costituzionale quindi, ad esempio, insieme al principio del rispetto della persona umana, al principio di laicità dello Stato, al principio di tutela delle minoranze nonché, ai fini della presente analisi, al principio autonomistico (art. 5 Cost.) ed al principio del raccordo dell'ordinamento nazionale con l'Unione europea e le altre organizzazioni internazionali di cui l'Italia è parte (art. 10 e 11 Cost.).

Le maggiori questioni in età repubblicana si sono poste con riferimento a tali due ultimi principi.

Infatti la legislazione statale sulla bandiera convive con la legislazione regionale in materia di vessilli locali.

Alla luce di quanto esposto il principio fondamentale di cui all'art. 12 Cost. impone a tutti gli enti locali di riconoscere che il tricolore identifica l'intera Repubblica, non solo lo Stato, che con tali enti locali concorre a costituirla ai sensi dell'art. 114 Cost., e per giunta come "una ed indivisibile" ai sensi dell'art. 5 Cost.

La questione è stata da ultimo esaminata dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 183 del 2018. La Corte, nel consolidare la propria (limitata) giurisprudenza sull'argomento, supporta tale lettura, evidenziando l'esigenza che la legge garantisca una declinazione congiunta dei principi fondamentali di cui agli artt. 5 e 12 Cost., nell'economia di un quadro costituzionale univoco ed unitario, dal quale, nel caso di specie, le singole Regioni non possono affrancarsi assumendo di voler tutelare maggiormente le collettività residenti sul proprio territorio, principio questo peraltro già enunciato di recente nella propria sentenza n. 81 del 2018¹⁷.

2. La sentenza n. 183 del 2018 della Corte costituzionale.

La sentenza n. 183 del 2018 della Corte prende spunto da una questione di costituzionalità sollevata in riferimento agli artt. 3, 5 e 117, secondo comma, lett. g), Cost. e concernente la legge della Regione Veneto 5 settembre 2017, n. 28,

16 T. GROPPI, *Art. 12*, cit., spec. 310; M. LUCIANI, *Art. 12*, cit., 10-12, dove definisce quella sulla bandiera come "una vera e propria decisione costituente" (spec. 12).

17 Corte cost., sent. 20 aprile 2018, n. 81, spec. 3.2 in diritto.

nella parte in cui, modificando la legge regionale 20 maggio 1975, n. 56, in tema di insegne della Regione, prevede l'obbligo di esposizione della bandiera di tale Regione all'esterno degli edifici sedi delle prefetture, degli uffici periferici delle amministrazioni dello Stato e degli altri organismi pubblici, anche statali o nazionali, all'esterno degli enti pubblici, compresi gli enti pubblici statali e nazionali, che ricevono in via ordinaria finanziamenti o contributi a carico del bilancio regionale, sulle imbarcazioni di proprietà di organismi pubblici, e quindi anche sui natanti di proprietà di organismi statali e nazionali, nonché ogni qualvolta sia esposta la bandiera italiana o europea, e nella parte in cui prescrive sanzioni amministrative in caso di violazione di una serie di obblighi di esposizione della bandiera veneta.

La Corte, preliminarmente all'indagine sulla costituzionalità delle norme ad essa sottoposte, evidenzia¹⁸ il rilievo dell'art. 12 Cost., osservando che l'inserimento nella Costituzione di una disposizione sulla bandiera "fu ritenuto pacificamente opportuno in sede di Assemblea costituente, in quanto, come ebbe a rilevare il Presidente della Commissione dei 75, on. Ruini, esso rispondeva all'esigenza, 'che vi è in tutte le Costituzioni, di precisare, anche per ragioni internazionali, i caratteri del vessillo della propria Nazione'. La bandiera rappresenta, in effetti, 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". In sostanza la Corte, citando i lavori della Costituente, rimarca come la bandiera nazionale, originariamente rappresentativa della personalità internazionale dello Stato, sia acquisita in Costituzione tra i principi fondamentali anche "in quanto espressione in simbolo dello Stato nazionale".

Sotto questo profilo la Corte indica la bandiera come l'unico dei simboli della Repubblica del quale la Costituzione si occupa, osservando che "l'effetto più rilevante di tale scelta risiede nel carattere rigido impresso all'emblema¹⁹ nazionale: individuando nel tricolore italiano la bandiera della Repubblica ed erigendolo a simbolo dell'unità nazionale, il Costituente ha escluso che tale strumento di identificazione possa essere mutato dalla maggioranza politica del momento, aggiungendovi, ad esempio, i simboli della propria ideologia, che non riflettono, per necessità di cose, quella unità". Come ricordato, tale affermazione è supportata dalla XII e dalla XIII disposizione transitoria.

In breve l'unità nazionale è un principio fondamentale riassunto dall'art. 12 Cost. e garantito dalla rigidità dell'intera Carta, che in particolare la sottrae ad ogni declinazione politicamente o ideologicamente caratterizzata. Questa osservazione della Corte assume notevole pregnanza perché consente di leggere l'art. 12 nel senso di escludere in linea di principio che il tricolore simbolo dell'unità della Repubblica italiana possa recare al proprio interno un qualche

18 Corte cost., 4 ottobre 2018, n. 183, punto 2.1 in diritto.

19 La Corte definisce la bandiera come "emblema", che invece, come ricordato nel paragrafo 1, è cosa diversa: si tratta dello "stellone", definito con decreto legislativo, non in Costituzione.

messaggio di identità ideologica, strumentalizzabile dal governo *pro tempore* in carica che si eriga a suo interprete, proprio in ragione della rigidità formale della disposizione costituzionale.

La Corte ha in passato già sottolineato la neutralità ideologica della bandiera nazionale nella sentenza n. 189 del 1987²⁰, dove aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 3 della legge (fascista) 24 giugno 1929, n. 1085, nella parte in cui prevedevano la previa autorizzazione, e la conseguente sanzione in caso di omissione, per derogare al divieto di esporre in pubblico bandiere estere. Nell'occasione²¹ la Corte aveva rilevato come "mutato il clima politico, emanata la Costituzione" la bandiera nazionale e le bandiere estere "non costituiscono più l'emblema, il simbolo della sovranità territoriale, concepita nel senso sopra indicato, ma designano simbolicamente un certo Paese, l'identità d'un determinato Stato e, se mai, anche l'ideologia che la maggioranza del popolo di quest'ultimo accetta e propone al confronto internazionale.

Non avendo lo Stato da imporre valori propri, contenuti ideologici che investano tutti i cittadini, e 'totalmente' ogni singolo cittadino, le bandiere valgono soltanto quale simbolo identificatore d'un determinato Stato e, se mai, di precisi, inconfondibili ideali dai quali muove il popolo e, conseguentemente, la sua sovranità". Continuava la Corte osservando come il divieto d'esposizione di bandiere estere senza autorizzazione si giustificasse nel 1929 sulla base di motivazioni venute meno con la Costituzione e l'avvento della democrazia, in quanto "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".

La Corte aveva dunque già chiarito nella citata sentenza n. 189 del 1987 che la tutela costituzionale della bandiera nazionale non presenta implicazioni assiologiche.

20 Corte cost., sent. 25 maggio 1987, n. 189, punto 3 in diritto.

21 In quella occasione si era registrata un episodio di esposizione delle bandiere slovene, avvenuto il 25 aprile 1983 nei pressi del monumento ai Caduti della Resistenza, nella piazza di S. Andrea di Gorizia: il fatto dell'esposizione di bandiere slovene tendeva ad esprimere la piena adesione della minoranza d'origine slovena alla commemorazione dei Caduti della Resistenza italiana; la legislazione fascista impugnata è stata dichiarata incostituzionale in quanto nel mutato contesto contrassegnato dalla vigenza della Costituzione repubblicana secondo la Corte (spec. punto 1 in diritto) "tale comportamento non solo non viola alcun valore costituzionalmente garantito ma non lascia intravedere neppure quale bene giuridico comprometta e (...) per di più, oggettivamente tende ad esprimere convinta adesione della minoranza slovena, alloglotta od allogena che sia, al ricordo di coloro che offrono la vita per la conquista della nuova unità istituzionale e politica degli italiani (...). La minoranza in questione intendeva, con l'esposizione in pubblico delle bandiere slovene, aderire alla commemorazione in discorso e così unirsi a tutti gli italiani nel riaffermare *i valori dai quali è nata la Resistenza e quest'ultima, che della Costituzione repubblicana è origine e sostanza sempre vivente*".

3. Il quadro normativo vigente.

Nella sentenza n. 183 del 2018 la Corte, acquisendo la propria precedente giurisprudenza, ha voluto evidenziare²² che per lungo tempo l'unica disciplina a carattere generale dell'uso della bandiera nazionale da parte delle pubbliche istituzioni - profilo che particolarmente interessa in questa sede - è rimasta quella recata da norme fasciste.

La regolamentazione della materia in epoca repubblicana è data prima dal d.P.C.m. 3 giugno 1986 (Disposizioni per l'uso della bandiera della Repubblica da parte delle amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici) e poi dalla legge 5 febbraio 1998, n. 22, che ora regola l'uso della bandiera della Repubblica e di quella dell'Unione europea.

La legge n. 22 del 1998, all'art. 1 precisa di recare le "norme generali regolatrici della materia" e dichiara di essere stata adottata in attuazione dell'art. 12 Cost.; in conseguenza dell'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, prevede l'esposizione permanente delle due bandiere all'esterno di una serie di edifici pubblici, a cominciare da quelli ove hanno la sede centrale gli organi costituzionali e di rilievo costituzionale (art. 2, commi 1 e 2).

E' affidato ad un regolamento governativo in delegificazione e alla normazione regionale il compito di emanare disposizioni attuative e integrative. Il regolamento è quello di cui al d.P.R. 7 aprile 2000, n. 121, che prescrive ulteriori casi di esposizione obbligatoria della bandiera, conferisce precedenza alla bandiera italiana rispetto a quella europea e ad ogni altro vessillo ed infine esclude (art. 12) che l'esposizione di vessilli e gonfaloncini regionali presso le sedi istituzionali locali possa essere disgiunta dall'esposizione delle bandiere italiana ed europea.

La normativa regionale è competente in materia se l'edificio pubblico non è statale, ai sensi della predetta disciplina nazionale, e se regola solo l'esposizione di vessilli locali non precludendo quella delle bandiere nazionale ed europea. In particolare le Regioni possono emanare norme di attuazione solo in rapporto ai casi di cui all'art. 2, comma 1, lett. c), della legge n. 22 del 1998, ossia solo per ciò che concerne l'esposizione delle bandiere nazionale ed europea presso le sedi dei consigli regionali, provinciali e comunali (in occasione delle loro riunioni). In tutti gli altri casi indicati dal citato art. 2 è competente il regolamento (art. 1, comma 2). Nei medesimi limiti di competenza regolamento e norme regionali sono abilitati anche a dettare una disciplina integrativa riguardo alle modalità di uso ed esposizione delle predette due bandiere, nonché di "gonfaloncini, stemmi e vessilli", anche con riferimento a ulteriori organismi di diritto pubblico (art. 2, comma 3).

Il regolamento di cui al d.P.R. n. 121 del 2000 ha ampliato la categoria degli edifici all'esterno dei quali devono essere esposte le bandiere italiana ed europea, includendovi, tra gli altri, quelli adibiti a sede centrale o a ufficio periferico, con circoscrizione non inferiore alla provincia, delle autorità

²² Corte cost., sent. n. 183 del 2018, punto 2.2 in diritto.

indipendenti e degli enti pubblici di carattere nazionale (art. 1, comma 1), ed ha previsto una serie di casi nei quali le bandiere debbono essere esposte anche all'interno degli uffici pubblici (art. 6), regolando altresì modalità e tempi di esposizione (artt. 2-5 e 7-11).

Come ricordato l'art. 12 del regolamento, relativo a Regioni ed enti locali, dispone che "l'esposizione delle bandiere all'esterno e all'interno delle sedi delle regioni e degli enti locali è oggetto dell'autonomia normativa e regolamentare delle rispettive amministrazioni", precisando che la bandiera italiana e quella europea devono essere "esposte congiuntamente al vessillo o gonfalone proprio dell'ente ogni volta che è prescritta l'esposizione di quest'ultimo, osservata la prioritaria dignità della bandiera nazionale".

Come ricordato nel paragrafo 1 pure secondo la Corte la bandiera nazionale, rappresentativa sul piano internazionale della personalità dello Stato, non identifica anche l'originaria declinazione di questo istituto in termini di potenza sovrana territoriale²³. Con la fine della II Guerra mondiale è giuridicamente superata sul piano del diritto internazionale (... ma non ancora nelle relazioni effettive tra i maggiori Paesi della comunità internazionale) la logica del permanente confronto tra potenze all'insegna dell'esigenza di preservare il *balance of power*. Le relazioni tra Stati sovrani secondo il diritto internazionale devono essere improntate ai valori di cooperazione e di preservazione della pace e della democrazia, di cui allo Statuto delle Nazioni Unite, che formalmente rigetta il precedente modello di relazioni internazionali ed afferma già nel preambolo valori prioritari e "costituzionali" quali la tutela dei diritti fondamentali dell'Uomo, della dignità e del valore della persona umana, della eguaglianza dei diritti degli uomini e delle donne e delle nazioni grande e piccole. Di questi valori l'Italia è portatrice sullo scenario internazionale e li rappresenta con la propria bandiera.

Questi valori sul piano interno concorrono con i principi ed i valori identificati dalla Parte prima della Carta, tra i quali l'art. 12 vige come principio fondamentale.

In tal senso nella bandiera italiana si devono riconoscere anche le autonomie territoriali che compongono la Repubblica e che con lo Stato sono vincolate dalla partecipazione dell'Italia all'Unione europea ed alla comunità internazionale come comunità di diritto, ai sensi degli artt. 10 e 11 Cost.

Pertanto la legge n. 22 del 1998 ed il regolamento n. 121 del 2000 non contraddicono l'art. 12 Cost. ammettendo che la bandiera nazionale si trovi a convivere con quella europea e con i simboli delle autonomie territoriali. Secondo la Corte²⁴ si tratta di una *presa d'atto* che si è manifestata sotto due aspetti: da un lato, si è consentito alle Regioni e agli enti locali di disciplinare l'esposizione delle bandiere all'esterno e all'interno delle proprie sedi; dall'altro, si è riconosciuta l'esistenza di vessilli e gonfaloni di tali enti, la cui disciplina resta affidata alla loro autonomia normativa e regolamentare.

23 Così anche M. LUCIANI, *Art. 12*, cit., 58-59.

24 Corte cost., sent. n. 183 del 2018, punto 2.3 in diritto.

4. La competenza legislativa esclusiva dello Stato in tema di bandiera nazionale.

La Corte aveva già riconosciuto²⁵ alle Regioni, anche ad autonomia differenziata, la competenza a legiferare in materia di adozione e definizione dei propri simboli pur in assenza di una espressa previsione statutaria, individuandone il generale fondamento nel principio di autonomia di cui all'art. 5 Cost. in relazione agli artt. 115 e seguenti Cost. ed assumendo che tale principio è volto "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"; di modo che, sempre secondo la Corte, il principio di autonomia di cui all'art. 5 Cost. così declinato "implica che non può non ritenersi contenuto minimale dell'autonomia della regione il potere di "scegliere i segni più idonei a distinguere l'identità stessa della collettività che essa rappresenta".

Ma la Corte è molto chiara: la Regione è competente solo a svolgere tale scelta, non anche ad "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)"²⁶.

Vi osta certamente l'art. 12 Cost. in quanto principio evocativo alla memoria dell'irrevocabilità dell'unità nazionale e dell'indipendenza realizzatesi sotto le insegne del tricolore.

Sotto questo profilo la Corte ha sancito l'incostituzionalità dell'art. 7-*bis* della legge regionale veneta n. 56 del 1975, introdotto dalla legge regionale veneta n. 28 del 2017, che, dopo un processo di ridefinizione del regime vigente in materia presso la Regione Veneto in senso fortemente ampliativo dello spazio riservato alle insegne regionali, ha disposto, a pena di sanzione amministrativa, l'esposizione del vessillo regionale anche su edifici adibiti a sede di organi e uffici statali, nonché su edifici e natanti di enti e organismi pubblici nazionali.

La Corte ha censurato la violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali ex art. 117, secondo comma, lett. g), Cost., declinata dalla Corte nel senso che le Regioni non possono porre a carico di organi e amministrazioni dello Stato compiti e attribuzioni ulteriori rispetto a quelli individuati con legge statale²⁷. La Consulta ha ricordato di essersi pronunciata, in sede di conflitto di attribuzioni, facendo valere in un caso analogo lo stesso parametro costituzionale, e precisamente escludendo la spettanza alla Regione del potere di disciplinare l'ordine delle precedenze tra le cariche pubbliche,

25 Corte cost., sent. 24 luglio 1990, n. 365, punto 3 in diritto.

26 Corte cost., sent. n. 183 del 2018, punto 3.1 in diritto.

27 Corte cost., sent. n. 183 del 2018, punto 3.1 in diritto e ult. giur. cost. *ivi cit.*

coinvolgendo in tale ordine anche organi statali, pur se limitatamente alle cerimonie locali²⁸.

La Corte ha rilevato quindi la violazione dell'art. 5 Cost., nella parte in cui enuncia il principio fondamentale di unità e indivisibilità della Repubblica, da leggere nel caso di specie alla luce dell'art. 12 Cost. dedicato alla bandiera nazionale e collocato anch'esso tra i principî fondamentali, che individua nel "tricolore italiano" la bandiera della Repubblica, erigendola a simbolo dell'unità nazionale. In tal senso secondo la Corte²⁹ "l'art. 5 Cost. esclude che lo Stato-soggetto possa essere costretto dal legislatore regionale a fare uso pubblico di simboli – quali, nella specie, le bandiere regionali – che la Costituzione non consente di considerare come riferibili all'intera collettività nazionale". In particolare secondo la Corte "l'unità e l'indivisibilità della Repubblica, costituzionalmente imposte come tratti che qualificano lo Stato-soggetto espressivo della comunità nazionale, comportano che le Regioni non possano 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".

Può dunque ritenersi che la sentenza n. 183 del 2018 costituisca il punto di arrivo e di consolidamento di una lettura costituzionalmente orientata delle discipline nazionale e regionali in materia di bandiera nazionale e vessilli locali.

** Consigliere parlamentare della Camera dei deputati

28 Corte cost., sent. 30 luglio 2008, n. 311, punto 5 in diritto.

29 Corte cost., sent. n. 183 del 2018, punto 3.2 in diritto