

Regione Veneto o "Repubblica di San Marco"?
Riflessioni sparse a partire dalla sent. 183/2018 della Corte costituzionale

di Giovanni Tarli Barbieri *
(4 aprile 2019)

(in corso di pubblicazione in *"le Regioni"*, 2019)

1. Con la sent. n. 183 del 2018 il giudice delle leggi ha dichiarato incostituzionale l'art. 3, comma 1, della l.r. n. 28 del 2017, nella parte in cui, aggiungendo l'art. 7-bis, comma 2, lett. a), d), f) ed n), alla l.r. n. 56 del 1975 imponeva di esporre la bandiera regionale all'esterno di edifici adibiti a sede di organi e uffici statali e di enti e organismi pubblici nazionali, nonché su imbarcazioni di proprietà di questi ultimi.

La sent. n. 183 del 2018 è l'ultima di una serie di recenti pronunce con le quali la Corte costituzionale ha scrutinato leggi regionali venete che, quantomeno a partire dall'entrata in vigore del nuovo statuto¹, fortemente intriso di richiami a concetti come «popolo veneto»², «autogoverno» dello stesso³, «civiltà veneta»⁴, sono risultate spesso fortemente connotate da discutibili «rivendicazioni identitarie»⁵, in palese violazione dell'art. 5 Cost.

Il culmine di questo tipo di legislazione è probabilmente la l.r. n. 16 del 2014 che aveva previsto una consultazione popolare avente a oggetto l'indipendenza del Veneto (legge dichiarata incostituzionale, in questa parte, dalla sent. n. 118 del 2015 della Corte costituzionale, con motivazione giustamente assai netta⁶)⁷. Si può inoltre ricordare la l.r. n. 28 del 2016 che qualificava il popolo veneto come «minoranza nazionale», anch'essa dichiarata incostituzionale (sent. n. 81 del 2018⁸) per violazione degli artt. 2, 3, 5 e 6 Cost., in quanto «il legislatore statale 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 [...], anche in attuazione del principio di unità e

1 Sul quale, in particolare, P. CAVALERI, E. GIANFRANCESCO, *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione del Veneto*, Torino 2013.

2 Emblematico, da questo punto di vista, l'art. 1, comma 2: «Il Veneto è costituito dal popolo veneto e dai territori delle province di Belluno, Padova, Rovigo, Treviso, Venezia, Verona e Vicenza».

3 Così l'art. 2, rubricato «Autogoverno del popolo veneto» («1. L'autogoverno del popolo veneto si attua in forme rispondenti alle caratteristiche e alle tradizioni della sua storia. / 2. La Regione salvaguarda e promuove l'identità storica del popolo e della civiltà veneta e concorre alla valorizzazione delle singole comunità. Riconosce e tutela le minoranze presenti nel proprio territorio»).

4 Così, l'art. 2, comma 2, riportato nella nota precedente.

5 L. PANZERI, *La qualificazione del «popolo veneto» come minoranza nazionale tra rivendicazioni identitarie e giudizio di costituzionalità*, in questa *Rivista* 2017, specialmente 729 ss. Sul punto, si è osservato che il concetto di «identità regionale» è espressione «dal significato ambiguo e spesso foriera di guai per il suo carattere tendenzialmente divisivo»: P. CARETTI, *"I veneti prima!", lo slogan d'oltre oceano suggestiona anche le Regioni?*, in questa *Rivista* 2018 (in corso di pubblicazione) e in www.forumcostituzionale.it, 10 ottobre 2018.

6 Cfr. *infra*, par. 4.

7 Si deve ricordare inoltre la del. Cons. reg. n. 145 del 2012 recante «Il diritto del popolo veneto alla compiuta attuazione della propria autodeterminazione»: L. PANZERI, *La qualificazione del «popolo veneto»* cit., 751.

indivisibilità della Repubblica di cui all'art. 5 Cost.»⁹; anche con richiami alla propria giurisprudenza precedente la Corte conclude che «non è consentito al legislatore regionale configurare o rappresentare la “propria” comunità in quanto tale come “minoranza”, “essendo del tutto evidente che, in linea generale, all’articolazione politico-amministrativa dei diversi enti territoriali all’interno di una medesima più vasta, e composita, compagine istituzionale non possa reputarsi automaticamente corrispondente – né, in senso specifico, analogamente rilevante – una ripartizione del “popolo”, inteso nel senso di comunità “generale”, in improbabili sue “frazioni”» (sentenza n. 170 del 2010). Riconoscere un tale potere al legislatore regionale significherebbe, infatti, introdurre un elemento di frammentazione nella comunità nazionale contrario agli artt. 2, 3, 5 e 6 Cost.»¹⁰.

2. In questo contesto, la sent. n. 183 del 2018¹¹ merita di essere segnalata per almeno due ragioni concorrenti.

In primo luogo, essa affronta, più estesamente che in passato, il tema della bandiera nazionale; in secondo luogo, la Corte sviluppa un interessante percorso argomentativo che ha il suo fulcro nell'art. 5 Cost. e nel principio di unità e indivisibilità della Repubblica. È proprio il richiamo esteso a tale disposizione l'aspetto più interessante, a fronte di una Regione che già aveva evidenziato «eccessi autonomistici [...] 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»¹².

Sul primo punto, è da ricordare che l'art. 12 Cost. è stato oggetto di rinnovata attenzione da parte della dottrina¹³ che ha messo in evidenza come tale disposizione non possa e non debba essere considerato un «falso principio fondamentale»; infatti, la disciplina della bandiera, e quindi dei simboli politici, nella Costituzione non può che significare che i simboli politici «sono presi davvero sul serio, che non li si vuole lasciare

8 Sulla quale, per tutti, S. BARTOLE, *Individuazione di minoranza protetta e attuazione di convenzione internazionale in materia*, in *Giur. cost.* 2018, 711 ss.; P. CARETTI, “*I veneti prima!*” cit.; 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 (Nota a Corte cost., sent. 20 aprile 2018, n. 81)*, in *www.federalismi.it*, - *Focus Human Rights n. 1/2018*; M. MANCINI, *Brevi considerazioni intorno alle reiterate rivendicazioni “indipendentistiche” della Regione Veneto e alle loro conseguenze in ordine alla possibile applicazione dell’art. 126 Cost. Due indizi non fanno (ancora) una prova*, in *www.forumcostituzionale.it*, 23 gennaio 2019.

9 Punto n. 3.2 del *Considerato in diritto*.

10 *Ivi*.

11 Sulla quale, in particolare, R. DICKMANN, *Tricolore italiano e bandiere locali nella Costituzione e nella giurisprudenza costituzionale*, in *www.forumcostituzionale.it*, 7 novembre 2018; C.P. GUARINI, *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*, in *www.dirittifondamentali.it*, 21 novembre 2018; P.I. D'ANDREA, *L’uso delle bandiere regionali e i simboli dell’unità: alcune precisazioni dalla Corte costituzionale (Nota a Corte cost., sent. n. 183 del 2018)*, in *www.diritticomparati.it*, 14 dicembre 2018; G. DELLEDONNE, *Obblighi di esposizione di bandiere regionali nella Repubblica una e indivisibile: a proposito della sentenza n. 183/2018 della Corte costituzionale*, in *www.osservatorioaic.it*, 2018, n. 3, 393 ss.

12 C.P. GUARINI, *Sul ponte* cit., 11.

13 In particolare, M. LUCIANI, *Art. 12 - Costituzione italiana*, Roma 2018.

all'autoregolazione sociale e nemmeno alla contingente mutabilità delle ordinarie fonti di produzione»¹⁴. In questo senso, l'art. 12 contiene un principio fondamentale nella misura in cui definisce un oggetto «che esprime nel modo più immediato e facilmente percepibile un'identità nazionale», essendo la bandiera «simbolo ed epitome di valori condivisi, ivi compresi quelli che riguardano i diritti e i doveri»¹⁵.

Questa concezione trapela nella pronuncia in commento che valorizza della bandiera il suo carattere di «espressione in simbolo dello Stato nazionale»¹⁶ e, richiamandosi a una precedente pronuncia (sent. n. 189 del 1987), afferma che «le bandiere "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, eventualmente, le idealità che esso propone al confronto internazionale»¹⁷.

L'ottica nella quale si muove la Corte è quindi quella di una forte valorizzazione dell'art. 12 Cost. Si tratta di un punto da rimarcare nella misura in cui l'art. 12 Cost. non era stato invocato dal ricorrente quale parametro di legittimità costituzionale¹⁸.

Peraltro, la sentenza non giunge fino al punto di ricondurre questa disposizione ai principi supremi, visto che nella pronuncia, riprendendo uno spunto dottrinale¹⁹, si legge testualmente che attraverso questa disposizione «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»²⁰. Non si esclude quindi una possibile revisione dell'art. 12 Cost., anche se, come è stato osservato, «la bandiera può legittimamente assumere anche il ruolo di confermare e di riassumere in unità i comuni valori fondanti della Costituzione, nel senso della promozione sintetica di un nuovo "patriottismo costituzionale", strettamente correlato alla garanzia e alla tutela del pluralismo e dei principi supremi dell'ordinamento costituzionale»²¹.

14 M. LUCIANI, *Art. 12 cit.*, 2.

15 M. LUCIANI, *Art. 12 cit.*, 11.

16 In questo senso, si è affermato che «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, 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»: R. DICKMANN, *Tricolore italiano e bandiere locali cit.*, 2.

17 Punto n. 2.1 del *Considerato in diritto*. In tal modo, la giurisprudenza costituzionale va oltre la tesi tradizionale secondo la quale «la bandiera è il modo più semplice [...] di simboleggiare l'autorità e l'individualità dello Stato»: R. QUADRI, *Bandiera e altri segni distintivi dello Stato*, in *Nov.mo dig. it.*, II, Torino 1958, 268.

18 P.I. D'ANDREA, *L'uso delle bandiere regionali cit.*, 1.

19 R. BIN, *Art. 12*, in V. CRISAFULLI - L. PALADIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova 1990, 76 ss.

20 *Ivi*. Circa le conseguenze della costituzionalizzazione della bandiera cfr. anche 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 2011, in particolare 366 ss. che si richiama, in particolare, a A. CASSESE, *Art. 12*, in *I principi fondamentali, Comm. cost.*, Bologna-Roma 1975, 591 e a M. RAVERAIRA, *Bandiera. I) Diritto pubblico*, in *Enc. giur.*, IV, Roma 1988, 2.

Di una tale concezione di fondo, del resto, vi è traccia anche nella legislazione ordinaria: nella l. n. 22 del 1998, a più riprese richiamata nella sentenza in commento²², ma, soprattutto, nell'art. 96 del d.lgs. n. 66 del 2010 (codice dell'ordinamento militare), il cui comma 1 precisa che «la bandiera della Repubblica è il simbolo della Patria»; ad essa «vanno tributati i massimi onori» (comma 4).

Da parte sua, l'art. 292 c.p., a seguito delle modifiche operate dalla l. n. 85 del 2006 punisce il vilipendio o il danneggiamento alla bandiera o ad altro emblema dello Stato²³.

Non è possibile in questa sede soffermarsi sui dubbi di legittimità costituzionale di tale disposizione²⁴, salvo però evidenziare che questi non sembrano condivisi dal giudice di legittimità il quale ancora recentemente ha osservato che «il prestigio dello Stato, dei suoi emblemi e delle sue istituzioni rientra tra i beni costituzionalmente garantiti, per cui si pone come limite ad altri diritti costituzionalmente protetti e la sua tutela non è in contrasto con gli art. 9 e 10 della Convenzione Europea sui diritti dell'uomo, in quanto esplicativi degli artt. 21 e 25 Cost. [...]; che l'elemento soggettivo del delitto di vilipendio della Repubblica, delle istituzioni costituzionali e delle forze armate consiste nel dolo generico, e quindi nella coscienza e volontà di esprimere offensivi e aggressivi giudizi nei confronti delle istituzioni tutelate, con l'intenzione di produrre l'evento costituito dalla pubblica manifestazione di disprezzo delle stesse, con conseguente irrilevanza dei motivi particolari che possano aver indotto l'agente a commettere consapevolmente il fatto vilipendioso addebitato [...]; che la bandiera nazionale è penalmente tutelata dall'art. 292 c.p., non come oggetto in sé, ma unicamente per il suo valore simbolico, suscettibile, per sua natura, di essere leso anche da semplici manifestazioni verbali di disprezzo, la cui penale rilevanza, ai fini della configurabilità del reato, richiede quindi soltanto la percepibilità da parte di altri soggetti»²⁵.

3. La sentenza utilizza largamente i contenuti della l. n. 22 del 1998 e del regolamento di attuazione.

La legge disciplina, in particolare, l'esposizione permanente delle bandiere italiana e dell'Unione europea all'esterno di una serie di edifici pubblici, centrali e anche regionali (l'art. 2, comma 1, lett. c, si riferisce ai «Consigli regionali, provinciali e comunali, in occasione delle riunioni degli stessi»). Alle Regioni è riconosciuta, con riferimento a tali organi, la possibilità di adottare norme di attuazione (art. 1, comma 2), nonché «una disciplina integrativa in merito alle modalità di uso ed esposizione della bandiera della Repubblica italiana e di quella dell'Unione europea nonché di gonfalon, stemmi e vessilli,

21 F. CORTESE, *La disciplina della bandiera* cit., 369.

22 Essa abroga, a decorrere dall'entrata in vigore del regolamento di delegificazione (d.P.R. n. 121 del 2000) gli atti legislativi preesistenti, tutti peraltro precedenti all'entrata in vigore della Costituzione (r.d.-l. n. 2072 del 1923, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 2264 del 1925; l. n. 1085 del 1929) e gli atti sub-legislativi successivi (d.P.C.M. 3 giugno 1986).

23 Il «vilipendio alla bandiera nazionale od altro emblema dello Stato» è sanzionato anche dall'art. 83 c.p.m.p. in ordine al quale la Corte costituzionale (sent. n. 531 del 2000) ha disatteso una questione di legittimità costituzionale in relazione all'art. 3 Cost., sotto il profilo della ragionevolezza, perché esso prevede un aumento di pena eccessivo rispetto a quella comminata per lo stesso reato dall'art. 292 c.p.

24 M. MANETTI, *Art. 21*, in A. PACE - M. MANETTI, *La libertà di manifestazione del pensiero*, Comm. cost., Bologna-Roma 2006, 271 ss.

25 Cass. pen., sez. I, 9 marzo 2018, n. 51859, in *Diritto & Giustizia*, 16 novembre 2018. Sul punto, si è comunque osservato che la bandiera è simbolo non solo dello Stato ma della Repubblica e dei suoi valori: M. LUCIANI, *Art. 12* cit., 117.

anche con riferimento ad organismi di diritto pubblico non ricompresi nell'elenco di cui al comma 1 del presente articolo» (art. 2, comma 3).

Da parte sua, il regolamento di delegificazione, oltre a individuare un ulteriore elenco di edifici al cui esterno (art. 1, comma 1) o anche interno (art. 6) è necessario esporre la bandiera italiana ed europea, e a regolare modalità e tempi di esposizione (art. 2-5; 7-11), prevede infine 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. In ogni caso la bandiera nazionale e quella europea sono 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» (art. 12).

Pur trattandosi di atti normativi precedenti l'entrata in vigore della riforma del titolo V della Costituzione, essi sono considerati pacificamente vigenti²⁶: la sentenza in commento precisa anzi che proprio «uno degli aspetti maggiormente innovativi della legge del 1998 e del regolamento del 2000 è consistito, dunque, nella presa d'atto del carattere decentrato della Repubblica e del fatto che la bandiera nazionale si trovi conseguentemente a dover convivere con i simboli delle autonomie territoriali. Tale presa d'atto si è manifestata sotto due aspetti: da un lato, si è consentito alle Regioni e agli enti locali di disciplinare l'esposizione delle bandiere, compresa quella nazionale, 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 all'autonomia normativa e regolamentare dei medesimi»²⁷.

Tale ultima possibilità era già stata riconosciuta da una ormai risalente pronuncia della Corte costituzionale (sent. n. 365 del 1990), nella quale si legge che la portata dell'autonomia riconosciuta alle Regioni «come soggetti reali del nostro ordinamento» 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»²⁸.

Proprio il radicamento nell'autonomia del «potere di scegliere i segni più idonei a distinguere l'identità stessa della collettività che essa rappresenta» spiega perché, soprattutto dopo l'entrata in vigore della riforma del titolo V della Costituzione, si sia sviluppato un «profluvio di disciplina regionale»²⁹ (che la pronuncia in commento qualifica come «parallela» a quella recata dalla l. n. 22 del 1998 e dal d.P.R. n. 121 del 2000), in molti casi relativa all'istituzione della bandiera regionale, in altri casi relativa all'esposizione di quella italiana e di quella europea relativamente agli edifici regionali.

In questo senso, come accennato, la dubbia peculiarità della l.r. Veneto n. 28 del 2017 era data dal fatto di imporre l'esposizione della bandiera veneta anche su edifici adibiti a sede

26 Per quanto, con riferimento al regolamento regionale, trattandosi di una fonte secondaria, siano leciti i dubbi sulla applicabilità delle previsioni in esso contenute alle Regioni; per cui è stata ritenuta ammissibile una disciplina regionale che disciplini l'esposizione non congiunta delle bandiere: T. GROPPI, *Art. 12*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Torino 2006, 311.

27 Punto n. 3.2 del *Considerato in diritto*.

28 Punto n. 3 del *Considerato in diritto*.

29 L'espressione è di T. GROPPI, *Art. 12* cit., 312. Peraltro, tale eterogenea varietà riguarda anche le fonti di disciplina: alcune Regioni infatti hanno previsto una disciplina statutaria, talvolta con un rinvio, più o meno esteso, a una legge attuativa, altre una disciplina solo legislativa. Non mancano poi casi di Regioni nelle quali non è stato adottato alcun atto in tale materia: M. LUCIANI, *Art. 12* cit., 99 ss.

di organi e uffici statali, nonché su edifici e natanti di enti e organismi pubblici nazionali³⁰: da qui l'incostituzionalità, in questa parte, della legge, motivata dalla Corte in modo probabilmente addirittura sovrabbondante.

Infatti, la sentenza argomenta a partire dalla violazione dell'art. 117, comma 2, lett. g), Cost. che, come è noto, riconduce alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la disciplina dell'«ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali»: da tale disposizione discende l'impossibilità per la legge regionale di imporre a organi o amministrazioni centrali compiti o attribuzioni ulteriori a quelli desumibili dalla normativa statale.

Sul punto, è indubbio che la giurisprudenza della Corte costituzionale ha ribadito questa preclusione per il legislatore regionale in più occasioni e talvolta in termini fortemente estensivi, riferendo la stessa anche alle forme di collaborazione e di coordinamento tra amministrazioni statali e regionali (che debbono essere previste dal legislatore statale o comunque essere espressione di accordi tra gli enti interessati), nonché, come nel caso di specie, ad attività materiali, posto che, come si legge nella sentenza in commento, «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)», non essendo riconducibile all'autonomia regionale la pretesa di imporre l'uso della bandiera «ad organi ed enti che, sia pure operanti nel territorio regionale, sono espressivi di una collettività distinta e più vasta»³¹.

Tuttavia, non solo la giurisprudenza stessa è apparsa in alcuni casi piuttosto oscillante³², ma soprattutto, come è stato giustamente sostenuto, il mero richiamo all'art. 117, comma 2, lett. g), Cost. non appare sufficiente, posto che l'ordinamento e l'organizzazione amministrativa dello Stato «è cosa ben diversa dall'ordinamento della Repubblica», la cui articolazione decentrata «rafforza l'esigenza che la disciplina della bandiera sia posta dai soggetti che rappresentano l'unità nazionale: Parlamento e Presidente della Repubblica»³³. Non a caso, la sentenza in commento si dilunga nell'ultima parte nelle argomentazioni a sostegno della violazione dell'art. 5 Cost., che, a parere di chi scrive, costituiscono il cuore della pronuncia.

Al riguardo è assai interessante il collegamento tra l'art. 5 e il già richiamato art. 12 Cost., che individua nel tricolore il simbolo dell'unità nazionale; per cui, come è affermato invero assai efficacemente, «traguardato alla luce dell'art. 12, 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

30 A proposito della legge veneta si è perciò parlato di 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» e «un *unicum* anche a livello comparatistico»: G. DELLEDONNE, *Obblighi di esposizione di bandiere regionali* cit., rispettivamente 394 e 395.

31 *Considerato in diritto*, n. 3.1.

32 Si pensi alla sent. n. 104 del 2010 che ha dichiarato infondata una previsione, contenuta in una legge lucana, la quale prevede che le forze di polizia debbano trasmettere alla Giunta regionale, al termine della stagione sciistica annuale, i dati relativi agli infortuni verificatisi e demanda il controllo sull'osservanza della legge stessa alle forze di polizia; o alla sent. n. 9 del 2016, che ha dichiarato infondata una questione di legittimità costituzionale di una disposizione legislativa lombarda nella parte in cui prevede che le Prefetture siano incluse in un tavolo provinciale di coordinamento finalizzato al monitoraggio degli obiettivi annuali di eradicazione delle nutrie.

33 T. GROPPI, *Art. 12* cit., 312. Sul punto, cfr. anche C.P. GUARINI, *Sul ponte* cit., 11.

come riferibili all'intera collettività nazionale»; pertanto, «l'unità e l'indissolubilità 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»³⁴.

Si tratta di affermazioni lineari e in tutto condivisibili, che si concludono con un «singolare parallelismo»³⁵, forse non strettamente necessario, relativamente al rapporto tra simboli regionali e statali, da un parte, e simboli statali e dell'Unione europea, dall'altra³⁶. In ogni caso, il tessuto argomentativo appare finalizzato a ribadire con forza «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»³⁷.

Su quest'ultimo aspetto colpisce che la sentenza in commento, in linea con i contenuti della l. n. 22 del 1998, rifugga dal qualificare quelle regionali come "bandiere" preferendo usare più spesso termini diversi, quali "simboli ufficiali", "vessilli".

Anche questa prudenza terminologica appare da rimarcare: anche senza arrivare a negare che quelle regionali siano "bandiere" in senso stretto³⁸, rimane la differenza fondamentale tra queste ultime e il tricolore nazionale, posto che, riguardo alle prime la Costituzione non consente di considerarle come riferibili all'intera collettività nazionale «non essendo assurgere al rango di «elemento simbolico "tipizzante"».

Non a caso, il già richiamato art. 12 del d.P.R. n. 121 del 2000, pur riconoscendo che l'esposizione delle bandiere all'esterno e all'interno delle sedi delle regioni e degli enti locali sia oggetto dell'autonomia normativa e regolamentare delle rispettive amministrazioni, prevede che «in ogni caso la bandiera nazionale e quella europea sono 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».

4. È stato giustamente evidenziato come «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»³⁹.

Tuttavia, nemmeno la pronuncia in esame sembra avere arrestato ulteriori iniziative politiche e proposte assai discutibili della Regione resistente: così, il Presidente della

34 Punto n. 3.2 del *Considerato in diritto*.

35 L'espressione è di P.I. D'ANDREA, *L'uso delle bandiere regionali* cit., 3.

36 In essa si legge infatti: «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»; punto n. 3.2 del *considerato in diritto*.

37 C.P. GUARINI, *Sul ponte* cit., 12.

38 Così, Tar Piemonte, sez. II, 24 aprile 1996, in *Trib. amm. reg.* 1996, I, 2383.

39 R. DICKMANN, *Tricolore italiano e bandiere locali* cit., 11.

Giunta regionale, dopo aver alluso (in palese violazione del giudicato costituzionale e quindi dell'art. 136 Cost.) alla riproposizione della legge, confidando che il nuovo Governo Conte non l'avrebbe impugnata⁴⁰, si è dichiarato favorevole all'inserimento dei contenuti censurati dalla Corte nell'intesa con l'Esecutivo finalizzata al conseguimento delle forme e condizioni particolari di autonomia di cui all'art. 116, comma 3, Cost.⁴¹. Da parte sua, il Consiglio regionale ha discusso proposte di legge la cui *ratio* appare assai simile a quella della l.r. n. 28 del 2017⁴² e sembrano assecondare l'idea di una Regione ormai insofferente rispetto all'unità e indivisibilità della Repubblica, più volte qualificati dalla Corte costituzionale come principi supremi (sent. n. 365 del 2007; 118 del 2015).

Da questo punto di vista, sembrano fondate le preoccupazioni espresse a livello politico e da una parte della dottrina, che in qualche modo stanno condizionando anche il dibattito circa l'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost.⁴³.

Non si può non ricordare infatti che il *referendum* regionale da cui hanno preso avvio le trattative con il Governo nazionale era previsto da una legge che ne contemplava altri due, uno avente ad oggetto la trasformazione del Veneto in una Regione a statuto speciale, l'altro addirittura, come accennato, la secessione della Regione. Sul punto, forse sono state sottovalutate le parole assai nette della Corte costituzionale la quale nella sent. n. 118 del 2015 ha dovuto ricordare che una tale consultazione avrebbe suggerito «sovertimenti istituzionali radicalmente incompatibili con i fondamentali principi di unità e indivisibilità della Repubblica, di cui all'art. 5 Cost.», per cui «pluralismo e autonomia non consentono alle Regioni di qualificarsi in termini di sovranità, né permettono che i loro organi di governo siano assimilati a quelli dotati di rappresentanza nazionale [...]. A maggior ragione, gli stessi principi non possono essere estremizzati fino alla frammentazione dell'ordinamento e non possono essere invocati a giustificazione di iniziative volte a interpellare gli elettori, sia pure a scopo meramente consultivo, su prospettive di secessione in vista della istituzione di un nuovo soggetto sovrano. Una iniziativa referendaria che, come quella in esame, contraddica l'unità della Repubblica non potrebbe mai tradursi in un legittimo esercizio del potere da parte delle istituzioni regionali e si pone perciò *extra ordinem*»⁴⁴.

In questo senso, appaiono discutibili i tentativi di minimizzare la portata di queste iniziative, anche se è comprensibile il tentativo di dare di alcuni dei contenuti statutari e legislativi più controversi un'interpretazione costituzionalmente orientata⁴⁵; e d'altra parte, la suggestione, recentemente proposta, relativa alla possibile attivazione dello scioglimento sanzionatorio di cui all'art. 126, comma 1, Cost.⁴⁶, potrebbe aprire sul piano politico-istituzionale dinamiche assai complesse e foriere di scenari a sua volta non banali.

Rimane in ogni caso fermo quanto affermato dalla Corte costituzionale in una sentenza che si riferiva ad una disposizione legislativa attuativa proprio dell'art. 126, comma 1,

40 La dichiarazione è riportata in *L'Arena*, 4 ottobre 2018. In precedenza (20 agosto 2018) il consigliere Michieletto (Lista Zaia) aveva presentato una proposta di legge che prevedeva che a ciascun nato fosse regalata, a spese della Regione, la bandiera veneta (proposta di legge n. 392).

41 Così la dichiarazione del Presidente Zaia riportata nel comunicato stampa n. 1486 del 4 ottobre 2018, rinvenibile in www.regione.veneto.it.

42 Si pensi, solo per citare un esempio, alla proposta di revisione dello Statuto allo scopo di introdurre l'inno della Regione, respinta dal Consiglio regionale per un solo voto nella seduta del 26 giugno 2018. Tuttavia, una proposta di legge in materia è stata successivamente presentata dal Consigliere Guadagnini (Siamo Veneto) il 24 luglio 2018 (proposta di legge n. 379).

43 L. PANZERI, *La qualificazione del «popolo veneto»* cit., 750 ss.

Cost.: «Autonomia non significa, infatti, potestà di deviare rispetto al comune percorso definito dalla Costituzione, sulla base della condivisione di valori e principi insensibili alla dimensione territoriale, tra i quali spicca l'adempimento da parte di tutti dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale (art. 2 Cost.). [...] Questa Corte perciò ha già ritenuto che «nel nuovo assetto costituzionale scaturito dalla riforma, allo Stato sia pur sempre riservata, nell'ordinamento generale della Repubblica, una posizione peculiare desumibile non solo dalla proclamazione di principio di cui all'art. 5 della Costituzione, ma anche dalla ripetuta evocazione di un'istanza unitaria, manifestata dal richiamo al rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, come limiti di tutte le potestà legislative (art. 117, primo comma) e dal riconoscimento dell'esigenza di tutelare l'unità giuridica ed economica dell'ordinamento stesso (art. 120, secondo comma). E tale istanza postula necessariamente che nel sistema esista un soggetto, lo Stato appunto, avente il compito di assicurarne il pieno soddisfacimento» (sentenza n. 274 del 2003)». Sarà bene che il sistema politico "prenda sul serio", e da subito, queste indicazioni.

* Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università di Firenze

44 *Considerato in diritto*, n. 7.2. Sulla sentenza in questione, per tutti, S. BARTOLE, *Pretese venete di secessione e storica questione catalana, convergenze e divergenze fra Corte costituzionale italiana e Tribunale costituzionale spagnolo, anche con ripensamenti della giurisprudenza della prima*, in *Giur. cost.* 2015, 919 ss.; R. ROMBOLI, *In tema di referendum consultivi (Nota a ord. C. Cost. 28 aprile 2015; C. Cost. 25 giugno 2015, n. 118)*, in *Foro it.* 2015, 3033 ss.; 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.; C. FASONE, *Il tentativo secessionista "all'italiana" e la semi-indifferenza della politica nazionale*, in *www.diritticomparati.it*, 5 marzo 2015; G. FERRAIUOLO, *La Corte costituzionale in tema di referendum consultivi regionali e processo politico: una esile linea argomentativa per un esito (in parte) prevedibile*, in *www.federalismi.it*, 2015, n. 20; G. SERGES, *Autodeterminazione, diritto a decidere, indipendenza, sovranità (notazioni a margine della Legge regionale del Veneto, n. 16 del 2014)*, in *www.federalismi.it*, 2015, n. 1; D. TEGA, *Venezia non è Barcellona. Una via italiana per le rivendicazioni di autonomia?*, in questa *Rivista* 2015, 1141 ss.;

45 L. PANZERI, *La qualificazione del «popolo veneto» cit.*, 737 ss. Si è parlato, a proposito di questa legislazione, di un «tentativo, ora più ora meno esplicito, di veicolare una lettura che si potrebbe definire "contrattualistica" del regionalismo italiano»: G. DELLEDONNE, *Obblighi di esposizione di bandiere regionali cit.*, 398.

46 Così, M. MANCINI, *Brevi considerazioni intorno alle reiterate rivendicazioni "indipendentistiche" della Regione Veneto e alle loro conseguenze in ordine alla possibile applicazione dell'art. 126 Cost. Due indizi non fanno (ancora) una prova*, in *www.forumcostituzionale.it*, 23 gennaio 2019 e, in generale, dello stesso, *Lo scioglimento "sanzionatorio" degli organi regionali*, Milano 2016.