



CONSULTA ONLINE

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2019 FASC. I

(ESTRATTO)

GIADA BRAMBILLA

**LA BANDIERA ITALIANA:
TRA UNITÀ E DIFFERENZIAZIONE**

15 APRILE 2019

IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO

Giada Brambilla

La bandiera italiana: tra unità e differenziazione

SOMMARIO. 1. L'adozione della legge regionale veneta n. 28/2017. – 2. La bandiera: simbolo di unità. – 3. Il contesto istituzionale: verso un regionalismo a geometria variabile. – 4. La decisione della Corte: [la sentenza 183/2018](#). – 5. Conclusione.

1. *L'adozione della legge regionale veneta n. 28/2017.*

La regione Veneto ha adottato il 5 settembre 2017 la legge numero 28, novellando la legge regionale n. 56/1975, recante *disposizioni in tema di gonfalone e stemma regionali*, ora rubricata *Bandiera, gonfalone, fascia e stemma della Regione*, così riunendo in un unico testo, stante la contestuale abrogazione della legge regionale n. 10/1998, le disposizioni circa la definizione e l'utilizzo dei simboli regionali.

La possibilità di adottare una disciplina regionale sull'uso dei simboli discende dai principi costituzionali di autonomia e pluralismo, come emerge dalla [pronuncia della Corte costituzionale n. 365 del 1990](#), secondo la quale contenuto minimale dell'autonomia regionale (nel caso sia di regioni a statuto ordinario, sia di regioni a statuto speciale) è il potere di scegliere i simboli più idonei a distinguere l'identità stessa della collettività che essa rappresenta¹.

Tale possibilità ha avuto un ulteriore e più diretto riconoscimento nell'articolo 2, comma 3, della legge n. 22/1998 (*Disposizioni generali sull'uso della bandiera della Repubblica italiana e di quella dell'Unione europea*), e nell'art. 12 del regolamento n. 121/2000, da cui si trae la possibilità per le regioni di integrare la disciplina nazionale sull'uso della bandiera della Repubblica e dell'Unione Europea da parte delle amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici. Pur mancando, dunque, un'espressa previsione in Costituzione la competenza a legiferare per l'adozione e la definizione dei simboli regionali è stata ancorata all'art 5 Cost. ed al principio di autonomia in esso incardinato, sicché le leggi adottate dai vari consigli regionali sono poi confluite nei nuovi statuti regionali, entrati in vigore a seguito della modifica del Titolo V del 2001.

La legge regionale n. 28/2017 rappresenta, però, un'ipotesi distinta e nuova, poiché ambisce ad avere una valenza "sovraregionale": infatti il legislatore veneto ha inteso imporre unilateralmente l'obbligo in capo alle amministrazioni statali che operano sul territorio di esporre², congiuntamente al tricolore e alla bandiera dell'Unione europea, la bandiera della Regione raffigurante il leone di San Marco, prevedendo, inoltre, in caso di inosservanza una sanzione amministrativa: si tratta di un *unicum* che non presenta simili, non solo nelle legislazioni delle altre regioni italiane, ma anche negli altri ordinamenti: la si potrebbe definire quasi un *tertium genus*³ rispetto alle ipotesi finora note.

¹ Punto 3 del [Considerato in diritto](#).

² Si vedano, in particolare, le disposizioni oggetto del ricorso che ha dato luogo alla sentenza in esame: "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 [...]" (lett. a), "all'esterno degli enti pubblici che ricevono in via ordinaria finanziamenti o contributi a carico del bilancio regionale" (lett. d), "ogni qualvolta sia esposta la bandiera della Repubblica o dell'Unione Europea" (lett. f), "sulle imbarcazioni di proprietà della Regione, dei comuni, delle province e della Città metropolitana e degli altri organismi pubblici [...]" (lett. n).

³ In questo senso e per approfondire, v. G. DELLEDONNE, *Obblighi di esposizione di bandiere regionali nella Repubblica una e indivisibile: a proposito della sentenza n. 183/2018 della Corte costituzionale*, in [Osservatorio costituzionale AIC](#), fasc. 3/2018, 394.

Avverso tale legge è stato proposto immediatamente ricorso innanzi alla Corte costituzionale da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, per violazione del riparto di competenze di cui all'art 117, comma 2, lett. g), nonché degli articoli artt. 3 e 5 Cost.

La [decisione n. 183/2018 della Corte](#), pur rivelandosi abbastanza preannunciata nel senso dell'incompatibilità costituzionale dell'art. 3, comma 1, della legge impugnata per violazione delle competenze attribuite allo Stato (in quanto le regioni non possono porre a carico di organi e amministrazioni dello Stato compiti e attribuzioni ulteriori rispetto a quelli individuati con legge statale, così invadendo la competenza legislativa esclusiva in materia di "ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali"), presenta, tuttavia, spunti importanti di riflessione, avendo offerto al Giudice delle leggi l'occasione per precisare la portata dei principi costituzionali riguardanti l'emblema nazionale.

Benché, infatti, la violazione del riparto di competenze sarebbe stata sufficiente, da un punto di vista della pregiudizialità logico-giuridica, a motivare la sentenza senza necessità di portarsi oltre col discorso, la Corte ha preferito approfondire la sua argomentazione: in primo luogo, procedendo ad una ricostruzione del quadro normativo di riferimento attraverso un *excursus* che, prendendo le mosse dal dibattito in Assemblea costituente, perviene ad analizzare la normativa successiva in tema di simboli territoriali; in secondo luogo, soffermandosi sull'art. 12 Cost., quale principio fondamentale attraverso cui si propone di leggere l'art. 5 Cost, sul tricolore quale sintesi dei valori che stanno alla base del patto repubblicano, nonché sul significato delle bandiere nelle democrazie pluraliste.

2. La bandiera: simbolo di unità.

Prima di dar conto in maniera più estesa e puntuale della [decisione](#) della Corte, pare, peraltro, opportuno soffermarsi sul valore della bandiera nel nostro ordinamento e sulla portata dell'art. 12 Cost. nel nostro impianto costituzionale.

L'art. 12 è uno dei meno studiati della Costituzione, sul quale non sono state scritte molte pagine in dottrina⁴ e tanto meno in giurisprudenza. Si nota, piuttosto, la tendenza ad effettuare una ricostruzione storica del simbolo, dalla sua nascita nel 1797 nella Repubblica Cispadana fino al suo "riversamento" nell'art. 12 Cost., senza darne una puntuale ricostruzione quale istituto giuridico. Anche leggendo le cronache del dibattito costituente, non si riescono a ricavare molti spunti di riflessione: anzi, malgrado la presenza di una minoranza che si interrogò sulla necessità stessa di inserire un siffatto articolo in Costituzione, non ci furono questioni di cui sia molto rilevante dar conto⁵.

Si noti, tuttavia, che la bandiera è l'unico dei simboli di cui la Costituzione si occupa: nessun accenno è fatto all'inno o all'emblema, quasi a voler sottolineare un rapporto endiadico⁶ tra il simbolo stesso e i principi fondamentali dell'ordinamento, anche a ragione

⁴ Sul punto, cfr. M. LUCIANI, *Costituzione italiana: articolo 12*, Roma, 2018, 2, secondo cui il sostanziale disinteresse della scienza giuridica per l'art 12 Cost. lascia interdetti, ma le ragioni di tale disinteresse sarebbero palesi e avrebbero a che fare, da un lato, con la laconicità dell'enunciato, e, dall'altro, con il pregiudizio negativo nei confronti di tutto ciò che riguarderebbe la Patria e la nazione.

⁵ Come riportato da diversi commentatori, nonché dagli stessi giudici costituzionali nella sentenza oggetto di commento, l'inserimento di una disposizione sulla bandiera rispose all'esigenza "che vi è in tutte le costituzioni, di precisare, anche per ragioni internazionali, i caratteri del vessillo della propria nazione" (così l'on. Ruini, Presidente della Commissione dei 75). Il dibattito che ne seguì, particolarmente breve, portò poi all'approvazione dell'attuale formulazione. Una volta approvata, "l'Assemblea e il pubblico delle tribune si levarono in piedi: ne seguirono vivissimi, generali, prolungati applausi" (Ass. Cost. seduta pom. 24 marzo 1947).

⁶ Così G. DELLEDONNE, *Obblighi di esposizione*, cit., 2.

della sua particolare collocazione a chiusura del catalogo dei diritti fondamentali (da cui alcuni hanno tratto l'opinione della sua non rivedibilità come componente essenziale del patto repubblicano)⁷. Alla bandiera, infatti, vengono attribuite caratteristiche funzionali e strutturali che la rendono diversa dagli altri simboli, in quanto è maggiormente riconoscibile, custodisce la memoria delle battaglie che hanno portato prima all'unificazione e poi alla nascita del Regno d'Italia e, infine, alla Repubblica, oltre ad essere una presenza costante nella vita quotidiana⁸. Si può affermare, insomma, che il tricolore ha una valenza empatica-emozionale più pregnante rispetto agli altri simboli, essendo il simbolo identificativo di una comunità politica, lo «strumento di identificazione della Nazione nel suo Stato»⁹.

Si tenga poi presente che quella sulla bandiera è una decisione costituente, non solo per il fatto, ovvio, di essere stata adottata dall'Assemblea Costituente, ma anche per il fatto che tale norma «è una decisione fondamentale sulla forma e sulla sostanza del patto repubblicano»¹⁰, che ne incarna i valori di unità, di solidarietà e di uguaglianza.

Le bandiere, infatti, hanno una forte valenza connotativa¹¹, poiché racchiudono in un'ottima sintesi figurativa il complesso di credenze, valori e principi che sono alla base della nascita, nel nostro caso, della Repubblica¹². Ma l'art. 12 non è solo una norma costituente, che riconosce un insieme di valori dal carattere storico, ma anche costitutiva, cioè prescrittiva, in quanto afferma che la Bandiera italiana è il tricolore, così come descritto: tale norma è dunque facilmente convertibile in una regola di condotta che vieta di adottare una qualsiasi altra bandiera quale simbolo della Repubblica¹³.

Il fatto che si sia data attuazione all'art 12 solo alla soglia degli anni Duemila¹⁴, e che, dunque, la previgente disciplina di stampo fascista abbia continuato a sopravvivere per diversi decenni dopo l'entrata in vigore della Costituzione, non deve far pensare ad un precedente svilimento (e ad un disinteresse per) questa disposizione costituzionale. Al contrario, emerge dalla legge n. 22/1998 la volontà di rafforzare il concetto di unità e identità nazionale (oltre che europea), a fronte di un contesto politico che, tra la fine degli anni '80 e l'inizio degli anni '90, ha visto l'emersione di forze che avevano il progetto di dividere il Paese, frazionando

⁷Altri, come ad esempio A. CASSESE, *Art 12, Commentario alla Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna, 1975, 589, ammettono invece tale possibilità. Tuttavia, sembra convincente che l'art 12 Cost. non possa essere oggetto di modifiche, se la ragione è quella di sottrarre tale disposizione (e i valori che vi sottostanno) alle possibili modifiche e strumentalizzazioni da parte delle maggioranze politiche di turno, garantendo in tal modo la neutralità ideologica del simbolo.

⁸ Così M. LUCIANI, *Costituzione italiana*, cit., 49.

⁹ Così nelle parole della Corte, al punto 2.1 del *Considerato in diritto* della [sent. n. 183/2018](#).

¹⁰ Così M. LUCIANI, *Costituzione italiana*, cit., 10.

¹¹ Così, ancora, M. LUCIANI, *Costituzione italiana*, cit., 15, che riprende la distinzione (teorizzata da J. STUART MILL *A system of logic: ratiocinative and inductive*, New York, 1882), tra funzione denotativa e funzione connotativa.

¹² La Corte al punto 2.1 del *Considerato in diritto* riprende quanto già aveva detto nella [sentenza n. 189/1987](#), e, cioè, ribadisce il diverso ruolo che svolgono i simboli all'interno di una democrazia pluralista delineata dalla Costituzione repubblicana, rispetto al regime che l'ha preceduta.

¹³ Così M. LUCIANI, *Costituzione italiana*, cit., 13, in cui definisce l'art. 12 Cost. come un classico esempio di norma costitutiva. V. anche A. PACE, *Interpretazione costituzionale e interpretazione per valori* (relazione tenutasi nel maggio 2005 nell'incontro *Interpretazione costituzionale interpretazione per valori. Due diverse prospettive a confronto* (<http://www.costituzionalismo.it/docs/interpretazionevalori.pdf>), il quale sottolinea come proprio l'art. 12 Cost, così come gli artt. 7 e 8 Cost., sembrano piuttosto una "regola", che però, in ragione della loro importanza per la definizione della forma di Stato, il Costituente non poteva non inserire tra i principi fondamentali.

¹⁴ L'attuazione dell'art. 12 della Costituzione è relativamente recente, poiché il riferimento va fatto alla legge n. 22 del 1998 (*Disposizioni generali sull'uso della bandiera della Repubblica italiana e di quella dell'Unione europea*), che si dichiara adottata in attuazione proprio della suddetta norma costituzionale. Prima di questo intervento legislativo la materia ha continuato ad essere regolamentata dalla previgente normativa (r.d.l. n. 2072/1923), salvo un intervento di normazione secondaria, il d.p.c.m 3 giugno 1986.

l'Italia in diverse unità o macroregioni¹⁵, fino a spingersi, nella metà degli anni '90, a parlare anche di secessione¹⁶.

La bandiera è, dunque, simbolo e fattore di integrazione sociale, che riflette esperienze comuni del popolo italiano, oltre a radicare nel tessuto sociale credenze tradizionali: possiede un'anima collettiva, che concilia gli opposti e compone le contraddizioni¹⁷, è un segno di unità e solidarietà, intorno al quale si stringe l'Italia ferita all'indomani della seconda guerra mondiale, con una popolazione coesa nelle diversità. La necessità, quindi, di dare sostegno, anche simbolico, alla nazione ha spinto i costituenti a scegliere una così singolare collocazione della norma.

Si noti, inoltre, come una forte esibizione dei simboli emerga tutte le volte in cui una comunità esce dall'oppressione, come è stato il caso dell'Italia del secondo dopoguerra, dopo la liberazione dal regime fascista, o quando si rivendichi una maggiore autonomia all'interno di uno stato composito¹⁸.

3. Il contesto istituzionale: verso un regionalismo a geometria variabile.

Anche la legge regionale n. 28/2017 riflette una precisa impostazione di politica legislativa perseguita dal legislatore veneto negli ultimi anni, che rende meno sorprendente la normativa in questione rispetto a quanto potrebbe apparire in un primo momento, ed anzi la colloca in una continuità logica volta a rivendicare e sancire l'autodeterminazione del "popolo veneto"¹⁹.

Premesso, quindi, che la regione Veneto non è nuova a rivendicazioni tanto di maggiore autonomia, quanto identitarie²⁰ (anche a ragione della stessa collocazione geografica della regione, stretta fra due altre regioni a statuto speciale), ci pare che tale normativa debba essere

¹⁵ Si ricordi l'idea-progetto di G. Miglio, nel cd "Decalogo di Assago", di una Repubblica del Nord, di una Repubblica dell'Etruria e di una Repubblica del Sud, con la conservazione delle cinque Regioni a statuto speciale.

¹⁶ A tal proposito si veda G. LUCHENA e R. MANFRELOTTI, *Profili giuridici della bandiera tra modello costituzionale e ordinamento comunitario*, in [Diritto Pubblico europea Rassegna OnLine](#), n. 2/2017. È, infatti, nel 1991-92 che inizia l'ascesa politica della Lega Nord, con una connotazione autonomista/indipendentista, stante anche la sua nascita quale raggruppamento dei vari movimenti autonomisti di carattere locale sorti nell'Italia settentrionale. La parola "secessione" è stata poi pronunciata per la prima volta da Umberto Bossi nel 1995 in occasione del voto per la legge finanziaria: da quel momento è stato un susseguirsi di iniziative e manifestazioni tutte accomunate dal forte valore simbolico (come, ad esempio, l'inaugurazione della "festa dei popoli padani", l'elezione del parlamento della Padania e, non ultima, l'adozione della bandiera padana).

¹⁷ V. G. LUCHENA e R. MANFRELOTTI, *Profili giuridici*, cit.

¹⁸ V. LUCHENA e R. MANFRELOTTI, *Profili giuridici*, cit. Significativo è anche il fatto che il *Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa*, mai entrato in vigore a causa del voto sfavorevole in sede referendaria di Francia ed Olanda, prevedesse una norma sulla bandiera, poi non riproposta nel Trattato di Lisbona del 2007, a voler sottolineare, anche in questo modo, il carattere non costituzionale di quest'ultimo trattato.

¹⁹ A tal proposito, si vedano gli articoli iniziali dello statuto della regione Veneto (in particolare gli artt. 1, comma 2, e 2), in cui forti sono i richiami al "popolo veneto" e alla sua storia, in una visione identitaria alquanto pregnante.

²⁰ Solo per riportare un esempio recente, la Corte costituzionale, con [sentenza n. 81/2018](#), ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge regionale n. 28/2016, nella parte in cui dava attuazione alla convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali, qualificando in tale veste il popolo veneto, per violazione degli artt. 2, 3, 5, 5 e 6 Cost. La Corte ha specificato che è compito del legislatore statale determinare gli elementi identificativi di una minoranza da tutelare, essendo lo stesso «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». «Riconoscere un tale potere – ha proseguito la Corte – al legislatore regionale significherebbe, infatti, introdurre un elemento di frammentazione nella comunità nazionale contrario agli artt. 2, 3, 5 e 6 Cost».

vista in un contesto teorico più ampio. La stessa vicenda che ha visto coinvolta la regione Veneto si inserisce in un particolare clima politico-istituzionale, caratterizzato da due importanti avvenimenti in Europa: una divisione a livello sovranazionale, con la *Brexit*, che ha portato alle trattative per l'uscita della Gran Bretagna dall'Unione Europea, e una tentata secessione con il *referendum* dell'ottobre 2017, volto all'ottenimento dell'indipendenza dell'attuale Comunità Autonoma dal Regno di Spagna.

Sempre dell'ottobre 2017, e precisamente il 22 ottobre²¹, sono, poi, i *referendum* consultivi delle regioni Veneto e Lombardia (certo assolutamente non paragonabili a quello catalano, tanto per le forme utilizzate che per le rivendicazioni ad essi sottese), volte ad ottenere una legittimazione ulteriore (cioè una posizione di maggior forza) con cui presentarsi al tavolo delle trattative con lo Stato, per stipulare ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, in un'ottica nuova di regionalismo sempre più contrattualista²².

Ebbene, la legge regionale in questione è stata adottata solo un mese prima rispetto ai *referendum*, quasi a voler costituire un quadro preparatorio, o più propriamente anticipatorio, rispetto ad un nuovo statuto di autonomia a cui punta la Regione.

4. La decisione della Corte: [la sentenza 183/2018](#).

La decisione della Corte che ha dichiarato incostituzionale l'art. 3, comma 1 della legge impugnata, lo si è detto, era in sé facilmente prevedibile, stante la violazione del riparto di competenze *ex art* 117, comma 2 Cost, ponendosi anzi in una ideale linea di continuità con la precedente [sentenza n. 81/2018](#). Degna di nota è, dunque, l'impostazione seguita dal Giudice delle leggi in motivazione.

²¹ La scelta di tale giorno non è casuale, ma ha avuto una valenza fortemente simbolica: il 22 ottobre 1866, infatti, il Veneto ottenne l'annessione all'Italia per via plebiscitaria,

²² Per un accenno al problema, si rinvia a G. DELLEDONNE, *Obblighi di esposizione*, cit., 6. Per un quadro puntuale, si veda L. VIOLINI, *L'autonomia delle regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art 116, comma 3, Cost*, in [RivistaAic](#) 4/2018; e S. NERI, *I nodi interpretativi e le possibili soluzioni organizzative per l'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, in [Diritti Regionali](#), 2/2018. A seguito della stipula dei Preaccordi tra il governo Gentiloni e le tre regioni capofila, risalenti al 28 febbraio 2018, si sono avuti vari sviluppi sulla vicenda: innanzitutto v'è stato un ridimensionamento delle attribuzioni inizialmente richieste da Lombardia e Veneto, che all'atto dei preaccordi parevano maggiormente allineate sulle richieste avanzate dall'Emilia Romagna (sintetizzabili in cinque macro-aree: la valorizzazione dell'ambiente e dell'ecosistema, la tutela della salute, l'istruzione, la tutela del lavoro e i rapporti internazionali e con l'UE); quindi, anche altre 10 regioni hanno inteso avviare trattative con il Governo al fine di ottenere condizioni particolari di autonomia, cosicché su un totale di 15 regioni a statuto ordinario, ben 13 intendono ottenere maggiori attribuzioni (con la sola eccezione dell'Abruzzo e del Molise: v. una sintesi del rapporto del dossier del Servizio studi del Senato, "*Verso un regionalismo differenziato*" in <http://www.regioni.it/newsletter/n-3424/del-20-07-2018/autonomia-differenziata-coinvolte-13-regioni-su-15-18383/>). Ad un anno dalla firma dei preaccordi, con un governo alquanto diverso per composizione e ideologia politica (comunque sensibile alla tematica, avendola inserita tra i punti cardine del contratto di governo), è stato raggiunto l'accordo tra lo Stato e le Regioni per quanto riguarda la parte finanziaria (a seguito dell'esito positivo dell'istruttoria del Mef, secondo le dichiarazioni rilasciate dal ministro per gli affari regionali, Erika Stefani). Gli accordi sono poi giunti sul tavolo del Consiglio dei Ministri il 15 febbraio 2019, registrando però una contrapposizione tra le due anime dell'esecutivo. Da una parte, la Lega preme affinché il processo sia completato il più velocemente possibile, in quanto tema centrale per il partito che fin dalla sua fondazione si batte affinché le regioni, specie quelle del Nord, possano avere una maggiore autonomia; dall'altra, il M5S sottolinea la necessità di pensare in chiave solidaristica e cooperativa al regionalismo differenziato, esprimendo preoccupazioni circa i livelli essenziali delle prestazioni (Lep) nelle materie oggetto dell'accordo (desta particolare preoccupazione la devoluzione alla sola competenza regionale dell'ambito sanitario), ed il timore che ne risultino accentuate le differenze tra meridione e settentrione.

Partendo dalla ricostruzione del quadro non solo normativo, ma anche storico²³, di riferimento, la Corte ha sottolineato la valenza della bandiera all'interno di una democrazia pluralista rispetto al regime che l'ha preceduta²⁴, sottolineando come la sua previsione espressa imprima un carattere rigido all'emblema dell'unità nazionale, che designa simbolicamente l'identità di un determinato Stato²⁵.

La Corte costituzionale ha accolto, poi, anche il motivo di ricorso basato sull'art 5 Cost., affermando, come già accennato, che la disposizione debba essere letta, nel caso concreto, alla luce dell'art. 12 Cost. (benché non evocato come parametro dal ricorrente), facendo così emergere, tramite un collegamento esplicito, ciò che è già implicito nei colori nazionali: il concetto di unità²⁶. Unità che non significherebbe assenza di diversità, in quanto andrebbe intesa in senso sostanziale²⁷, quale ricerca di un equilibrio tra la costante tensione di unità e differenziazione, al fine di attuare una proficua cooperazione tra i vari livelli di governo, anziché una competizione. Il legislatore veneto in questo caso, però, si sarebbe spinto troppo oltre: dal combinato disposto delle due norme sopracitate ne deriva, infatti che resta escluso che «lo Stato-soggetto possa essere costretto dal legislatore regionale a fare uso pubblico di simboli che la Costituzione non consente di considerare come riferibili all'intera collettività nazionale»²⁸ (non condivisibile è risultata pertanto la tesi della resistente secondo cui la disposizione censurata non avrebbe violato l'art. 5 Cost., ma ne sarebbe stata una forma di attuazione, nella parte in cui riconosce le autonomie locali ed afferma così il principio del pluralismo).

Come ha osservato ancora la Corte, censurando la confusione che potrebbe ingenerare la presenza di una molteplicità di simboli, l'unità e l'indivisibilità della Repubblica comportano che le Regioni non possano avanzare la pretesa di affiancare obbligatoriamente al tricolore i vessilli delle autonomie locali in tutte le occasioni in cui il simbolo sia chiamato a palesare il carattere nazionale dell'attività svolta da determinati enti e/o uffici. In tal senso, quello della regione Veneto si sarebbe invece configurato come un obbligo unilaterale e illegittimo di esposizione dei simboli regionali, che avrebbe inciso su soggetti sia privati, sia pubblici: parafrasando le parole della Corte (ben conscia, peraltro, dell'eterogeneità delle due situazioni), sarebbe come se l'Italia avesse imposto agli organi dell'Unione Europea l'obbligo

²³ Come ricordato da J. BRYCE, ripreso da A. PACE nella presentazione a *Costituzioni flessibili e rigide*, Milano, 1988, il costituzionalista, per essere tale, deve essere sempre storico, non meno che giurista, se vuole svolgere al meglio i suoi studi e il suo lavoro.

²⁴ «Nello stato autoritario, la bandiera è il simbolo della sovranità nazionale, di uno stato che non riconosce altri valori oltre quelli dei quali si fa detentore e impostore: da ciò [...] il generale divieto di esposizione di bandiere estere», così al punto 2.1 del [Considerato in diritto](#).

²⁵ Così la [sentenza](#) al punto 2.1 del [Considerato in diritto](#).

²⁶ Il tricolore italiano nasce quale bandiera nazionale a Reggio Emilia nel 1797, con decreto del Parlamento della Repubblica Cispadana. Con la nascita delle repubbliche giacobine sul suolo italiano, a seguito della prima campagna d'Italia di Napoleone, la bandiera verde, bianca e rossa, utilizzata quale stendardo dai reparti militari "italiani" (anche se con fogge tra loro diverse), venne avvertita non più come segno dinastico o militare, ma quale simbolo del popolo, delle libertà conquistate, della stessa nazione. Più tardi, in occasione della prima guerra d'indipendenza (1848), al termine del suo proclama alla popolazione del lombardo-veneto, Carlo Alberto volle che le truppe, per meglio dimostrare il sentimento dell'unione italiana, portassero lo scudo sabauda sovrapposto alla Bandiera tricolore italiana. Il 17 marzo 1861 con la proclamazione del Regno d'Italia, la bandiera, per consuetudine, continuò ad essere quella della prima guerra d'indipendenza (per approfondimenti, cfr. all'indirizzo telematico <https://www.quirinale.it/page/tricolore>).

²⁷ Così A. D'ALOIA, *I livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali: uno snodo decisivo nella configurazione del nuovo disegno autonomistico* (versione provvisoria), Atti del Convegno annuale Associazione Gruppo di Pisa tenutosi a Pavia il 6 e 7 giugno 2003 sul tema La riforma del Titolo V e la giurisprudenza costituzionale, in <http://costituzionale.unipv.it/>.

²⁸ Il riferimento è al punto 3.2 del [Considerato in diritto](#) della decisione in commento.

di esporre il tricolore all'esterno delle sedi delle proprie istituzioni²⁹. Nonostante tali prese di posizione, secondo alcuni commentatori³⁰, la Corte avrebbe comunque perso l'occasione per andare oltre la sola affermazione della rigidità dell'art. 12 Cost. per riconoscere ad esso la piena e autonoma dignità di principio fondamentale.

La vicenda invero non deve essere letta tanto con riferimento all'art. 12 Cost. in sé considerato, quanto in una prospettiva più ampia, quale situazione emblematica dell'attuazione del regionalismo differenziato previsto dall'art 116, comma 3 Cost. Torna, dunque, di grande interesse il tema del regionalismo, e in particolare della nuova fisionomia che dovrebbe assumere l'assetto regionale, a seguito proprio dei *referendum* dell'ottobre 2017 e le trattative (avviate anche da altre regioni) che ne sono seguite, le quali paiono aver ravvivato «la domanda di autonomia e, anche, di ribellione [...] che ha da sempre segnato il regionalismo nostrano»³¹. D'altro canto, è noto come, dopo le iniziative a cavallo dello scorso secolo, il processo di riforma abbia subito un drastico rallentamento particolarmente a causa della crisi economico-finanziaria del 2009, che ha imposto l'adozione di un coordinamento fortemente centralizzato della finanza pubblica³².

Ad oggi, questo processo sembra ricominciato con un certa vivacità. Ciò che, però, pare opportuno sottolineare è che non si tratta solo di un problema di maggiore autonomia amministrativa e legislativa, ma soprattutto dell'impatto che il percorso intrapreso potrebbe avere sul riparto di competenze *ex art.* 117 Cost. Dopo l'entrata in vigore dell'art 116, comma 3, Cost. si è minimizzato la portata di tale norma, sottovalutando il fatto che “forme e condizioni particolari di autonomia” riguardano tutto il terzo comma dell'art. 117 Cost, e non solo le materie espressamente indicate nella lettera della norma (art. 117, comma 2, lett. *l*), *n*) e *s*), Cost. E, tra queste materie, ve ne sono alcune molto importanti, come l'istruzione, la sanità, il governo del territorio e i rapporti internazionali, settori strategici e fondamentali per la tutela dei diritti e il funzionamento dello stato sociale (*Welfare State*).

Il rischio è quindi che, per il tramite di intese³³, riesca svuotato l'ambito della legislazione concorrente, ossia il “cuscinetto” che media tra i due poli della competenza esclusiva statale, da un lato, e quella residuale regionale, dall'altro.

²⁹ Si veda il punto 3.2 del *Considerato in diritto* della sentenza in commento, «A prescindere dalla chiara eterogeneità dei rapporti tra Unione europea e Stati membri rispetto ai rapporti tra Repubblica italiana e Regioni [...]. 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».

³⁰ Per un'impostazione del problema si veda 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 Dirittifondamentali.it.

³¹ Così L. VIOLINI, *L'autonomia delle regioni italiane*, cit., 13.

³² La giurisprudenza della Corte costituzionale in argomento è copiosa. Tra le tante si segnala la [sentenza 57/2010](http://www.cortecc.it/sentenza/57/2010), sul ricorso promosso dalla Regione Toscana sull'art 67 della legge 133/2008 di conversione del decreto legge 112/2008 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria); la [sentenza 212/2012](http://www.cortecc.it/sentenza/212/2012), ricorso promosso dal Presidente del Consiglio dei Ministri avverso la legge n. 16 del 2011 della Regione Sardegna (Norme in materia di organizzazione e personale); le [sentenze 191](http://www.cortecc.it/sentenza/191/2017) e [192 del 2017](http://www.cortecc.it/sentenza/192/2017), sui ricorsi promossi, rispettivamente, dalle Provincie autonome di Trento e Bolzano e dalla Regione Veneto, avverso la legge 208/2015 (Legge di stabilità 2016).

³³ A destare preoccupazione è l'incertezza della procedura da seguire per il perfezionamento delle leggi sull'autonomia differenziata, stante la lacunosità del comma 3 dell'art 116 Cost. e la mancata adozione di una legge che ne disciplini il procedimento. La norma prevede che alla base della legge debba esservi un'intesa, analoga a quella prevista all'art 8 Cost. ma le maggiori perplessità riguardano il ruolo del Parlamento. In particolare le posizioni sono divise tra coloro che ritengono che l'assemblea legislativa debba avere una mera funzione di ratifica dell'intesa, senza possibilità alcuna di apportarvi emendamenti. Di segno contrario sono coloro che ritengono che la procedura per l'adozione delle leggi sull'autonomia differenziata sia un

5. Conclusione.

Può finalmente osservarsi che, se anche la normativa censurata dalla Corte con la sentenza in commento dovesse rientrare all'interno dell'intesa avviata tra la Regione il Governo (secondo quanto dichiarato dal presidente Zaia³⁴), difficilmente sfuggirebbe ad una nuova censura di illegittimità, poiché diversamente si continuerebbe a violare la competenza esclusiva statale in materia ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici, *ex art. 117, comma 2, lett. g), Cost.*, (infatti, benché il tema della violazione della competenza legislativa esclusiva statale sia stata risolta in maniera forse troppo sintetica³⁵ da parte della Corte in questa occasione, e l'argomentazione sul punto sia rimasta assorbita nella motivazione, è opportuno precisare che proprio nell'elusione dell'art 117, comma 2, Cost. si rinviene la "chiave di volta" della decisione).

Comunque sia, se si vuole evitare che l'apertura ad un regionalismo differenziato diventi un passo verso una più accentuata separazione tra le diverse aree del Paese³⁶, si dovrebbe tenere conto, da un lato, delle peculiarità e delle specificità delle diverse realtà territoriali, e dall'altro lato, della solidarietà nazionale, dando spazio alle energie positive ed alle spinte propulsive espresse dalle collettività locali, in un quadro che resti ancorato al principio unitario, imprescindibile affinché il processo di differenziazione abbia luogo nel rispetto del principio di eguaglianza sostanziale, oltre che in quello di unità ed indivisibilità della Repubblica, racchiuso nell'art. 5 Cost.

procedimento complesso, scindibile in due fasi: la prima coincide col perfezionamento dell'intesa tra la regione interessata e il governo; la seconda prevede il perfezionamento dell'accordo così raggiunto tramite l'adozione di una legge che parlamentarizzi il procedimento, lasciando libere le Camere di apportare modifiche all'intesa raggiunta dall'esecutivo (per un approfondimento sulla genesi dell'art. 116, comma 3, il suo ruolo all'interno del sistema delle fonti e i suoi limiti si veda A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, Costituzione*, in *Federalismo fiscale: rivista di diritto ed economia*, 1/2007).

³⁴ V. il comunicato stampa n. 1486 del 4 ottobre 2018 (https://www.regione.veneto.it/web/guest/comunicati-stampa/dettaglio-comunicati?_spp_detailId=3243089).

³⁵ La sentenza avrebbe un andamento sinusoidale, a parere di 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 *Diritti Comparati* 14.12.2918.

³⁶ Ha ben evidenziato le sfide per il futuro del regionalismo, in occasione del Convegno nazionale AIC, Firenze 2018, A. MORELLI, *Le relazioni istituzionali* (al sito telematico https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/images/convegniAnnualiAIC/XXXIII_Convegno_Annuale_AIC_Relazioni/Alessandro_Morelli_-_Le_relazioni_istituzionali.pdf).