

## **Sentenza n. 183 depositata il 4 ottobre 2018**

**Materia:** Ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato

**Giudizio:** Legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** Supposta violazione degli **artt. 3, 5 e 117, secondo comma, lettera g), della Costituzione,**

**Rimettente:** Presidente del Consiglio dei Ministri

**Oggetto:** **Artt. 3, comma 1 e 8, comma 1,** della legge della Regione Veneto 5 settembre 2017, n.28 (Nuove disposizioni in materia di uso dei simboli ufficiali della Regione Veneto modifiche e integrazioni alla legge regionale 20 maggio 1975, n.56 Gonfalone e stemma della Regione”)

**Esito:** Dichiarazione di illegittimità costituzionale **dell’art. 3, comma 1** della legge della Regione Veneto n. 28 del 2017 e dichiarazione di non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale **dell’art. 8, comma 1** della medesima legge

Oggetto di esame della Corte è l’uso dei simboli ufficiali degli enti pubblici territoriali, in questo caso la bandiera della Regione Veneto e quella dello Stato nazionale. Si riportano di seguito i contenuti delle norme impugnate.

**l’art. 3, comma 1** della legge della Regione Veneto n. 28 del 2017 modifica la precedente legge regionale n. 56 del 1975 aggiungendo **l’art. 7-bis**, avente la rubrica “Uso della bandiera e dei simboli ufficiali della Regione”. Il comma 2 dell’articolo di nuova introduzione prevede l’obbligo di esposizione della bandiera regionale come segue:

- **lettera a)** all’esterno degli edifici sedi delle prefetture, degli uffici periferici delle amministrazioni dello Stato e degli altri organismi pubblici, anche statali o nazionali;
- **lettera d)** all’esterno degli enti pubblici, anche statali e nazionali, che ricevono in via ordinaria finanziamenti o contributi a carico del bilancio regionale;
- **lettera n)** sulle imbarcazioni di proprietà di organismi pubblici anche di proprietà di organismi statali e nazionali;
- **lettera f)** ogni volta sia esposta la bandiera italiana o europea.

**L’art. 8, comma 1** della legge della Regione Veneto n.28 del 2017 aggiunge alla legge regionale n. 56 del 1975 **l’art. 7-sexies** che, prevedendo sanzioni amministrative in caso di inadempimento all’obbligo di esposizione della bandiera regionale, legifera anche nei confronti dei soggetti preposti agli organi e uffici statali e di organismi nazionali.

Le norme sopra richiamate, contenute **negli artt. 3, comma 1 e 8, comma 1,** della l.r. 28 del 2017, sono state impugnate dal Presidente del Consiglio dei ministri per supposta violazione dell’articolo 117, secondo comma, lettera g) della Costituzione, avendo la Regione Veneto legiferato in ambito materiale ritenuto afferente all’Ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali riservato alla competenza statale.

Il ricorrente ha inoltre lamentato la violazione degli artt. 3 e 5 Cost., ritenendo che quelle norme regionali abbiano disatteso il principio di uguaglianza (che non consente l'omologazione di situazioni diverse per diritto dominicale, di godimento e per profilo funzionale) e attenterebbero l'unità e indivisibilità della Repubblica nel prevedere l'obbligo di esposizione di simboli della Regione Veneto su edifici statali o nazionali.

In considerazione dell'alto significato di quei simboli e per tutte le implicazioni che conseguono al mancato rispetto della gerarchia delle fonti, la questione non è affatto di secondaria importanza.

La Corte ha posto attenzione alla volontà del Costituente che, nel prevedere, all'art. 12 Cost., tra i principi fondamentali, la bandiera della Repubblica (segno distintivo della personalità dello Stato sul piano internazionale e strumento di identificazione della Nazione all'interno dello stesso Stato) ha escluso che tale simbolo possa essere mutato dalle temporanee maggioranze politiche con elementi espressivi di ideologie che possano minare l'unità della Repubblica.

La Corte ha, inoltre, ricostruito il quadro normativo in materia, richiamando, a livello di legislazione ordinaria, la Legge 5 febbraio 1998, n. 22, che dispone sull'uso della bandiera italiana e di quella europea.

La legge n. 22 del 1998 ha qualificato le proprie disposizioni come norme generali regolatrici della materia (art.1, comma 2) e, delegificando, ha previsto l'emanazione di disposizione attuative e integrative ad opera di un regolamento governativo e della normazione regionale, distinguendo le due aree di intervento in riferimento alla tipologia dell'edificio. Pertanto, ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettera c), della stessa legge n. 22 del 1998, le Regioni possono emanare norme di attuazione esclusivamente 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, invece, a provvedere è il regolamento governativo (art.1, comma 2).

La legge 22 del 1998 e il regolamento governativo di attuazione, emanato con d.P.R n.121 del 2000, riflettendo il carattere decentrato della Repubblica e rispettando il principio autonomistico tutelato dagli artt. 5 e 115 Cost., consentono alle Regioni e agli enti locali di disciplinare l'esposizione delle bandiere, compresa quella nazionale, all'esterno e all'interno delle loro sedi e riconoscono l'esistenza di "vessilli" e "gonfaloni" di altri enti, la cui disciplina resta affidata all'autonomia normativa e regolamentare dei medesimi.

E' anche da ricordare che, già molto prima del 1998, le Regioni si erano già attivate normando la materia. Tuttavia dopo l'emanazione della Legge n. 22 del 1998, la normazione regionale non si è limitata a descrivere i simboli ufficiali della Regione ma ha, invece, iniziato a regolare i luoghi, i casi e i modi della loro esposizione, dettando così una disciplina parallela a quella statale offerta dalla citata Legge n. 22 del 1998 e dal d.P.R. n.121 del 2000 in riferimento alla bandiera nazionale.

La legge della Regione Veneto n. 56 del 1975, disciplinando i simboli ufficiali della Regione (gonfalone, stemma, bandiera) non conteneva disposizioni sull'uso e l'esposizione della bandiera regionale, introdotte invece con la legge regionale n. 10 del 1998, successivamente integrata dalla legge regionale n. 35 del 2003, con la previsione in quest'ultima dell'esposizione della bandiera regionale all'esterno delle sedi degli organi regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali, nonché dei seggi elettorali durante le consultazioni tenute nella Regione Veneto e degli edifici scolastici.

La novellazione apportata **dall'art. 3, comma 1**, della legge della Regione Veneto n. 28 (attraverso l'aggiunta dell'art.7-septies alla legge regionale 56 del 1975) si distingue nettamente dalla normativa regionale precedente in materia in quanto prescrive 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 legge veneta n. 28 del 2017, oltre a travalicare l'ambito assegnato alla normazione regionale dalla Legge 22 del 1998 (che autoqualifica le proprie disposizioni come norme generali regolatrici della materia), pone a carico di organi e amministrazione dello Stato uno specifico obbligo di facere arrivando anche a prevedere la sanzione amministrativa per l'inadempienza dell'obbligo (art. 8, comma 1).

La Corte ha affermato che l'esposizione della bandiera, pur essendo un fatto meramente materiale, non esclude la sua riconducibilità all'organizzazione amministrativa, dovendosi ritenere che *“l'esposizione pubblica di un simbolo ufficiale è destinata ad assumere una valenza connotativa delle funzioni che gli uffici ed enti considerati sono chiamati ad esercitare”*. Inoltre, le disposizioni regionali impugnate, nel disciplinare ambiti riservati alla competenza legislativa statale (art. 117, secondo comma, *lett.g*) Cost. e legge n. 22 del 1998) non possono trovare supporto legittimante nel riconoscimento e valorizzazione delle autonomie (art. 5 Cost.). Invece, una lettura congiunta degli artt. 5 (autonomie) e 12 (bandiera) 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”*.

Per la Corte non deve ritenersi probante la tesi - avanzata dalla difesa regionale per evidenziare il raccordo tra gli uffici statali e la realtà territoriale - che accosta l'esposizione congiunta della bandiera veneta e nazionale e l'esposizione, voluta dallo stesso legislatore statale, della bandiera nazionale alla bandiera dell'Unione europea nelle sedi dei massimi organi dello Stato.

Nel ricordare la chiara eterogeneità dei rapporti tra Unione europea e Stati membri rispetto ai rapporti tra Repubblica italiana e Regioni, si osserva in sentenza 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”*.

Per i motivi esposti, è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo **l'art. 3, comma 1**, della l.r. n. 28 del 2017 nella parte in cui prevede l'obbligo 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.

Sono state dichiarate non fondate, invece, le questioni che investono **l'art. 8, comma 1**, della medesima l.r.n.28 del 2017 che, aggiungendo alla l.r. n. 56 del 1975, l'art. 7-sexies, commina sanzioni amministrative in caso di inadempimento all'obbligo di esposizione della bandiera regionale. La

Corte non ha ritenuto necessario intervenire sulla norma sanzionatoria in quanto quest'ultima resta applicabile alle condotte previste nella norma impositiva dell'obbligo di esposizione della bandiera non travolte dalla pronuncia di parziale illegittimità costituzionale.