

Sentenza 20 marzo 2018 n. 81

Materia: tutela delle minoranze

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Parametri invocati: artt. 2, 3, 5, 80, 81, terzo e quarto comma, 114, 117, secondo comma, lettere a), e) e g), 118, primo comma, della Costituzione.

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: legge della Regione Veneto 13 dicembre 2016, n. 28 (Applicazione della convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali)

Esito: illegittimità costituzionale della legge della Regione Veneto n. 28/2016

Estensore nota: Eleonora Bardazzi

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei Ministri propone questione di legittimità costituzionale impugnando interamente la legge della Regione Veneto 13 dicembre 2016, n. 28, per violazione degli artt. 2, 3, 5, 6, 80, 114, 117, secondo comma, lettera a), della Costituzione. Il ricorrente censura inoltre l'art. 4 della medesima legge regionale per violazione degli artt. 81, terzo e quarto comma, 117, secondo comma, lettere e) e g), e 118, primo comma, della Costituzione.

La norma impugnata è composta da cinque articoli: il primo, rubricato "Minoranza Nazionale", dispone la spettanza al "popolo veneto" dei diritti previsti dalla Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali di Strasburgo, risalente al 1 febbraio 1995 e resa esecutiva con la legge 28 agosto 1997, n. 302. Il "popolo veneto" viene definito attraverso il rinvio agli artt. 1 e 2 dello Statuto Veneto (legge regionale statutaria 12 aprile 2012, n.1) e comprende le comunità etnico-linguistiche cimbre e ladine, nonché le comunità storicamente, linguisticamente o culturalmente legate al popolo veneto, anche fuori dal territorio regionale.

Ai sensi dell'art. 2, la legge "si attua" a tutti gli ambiti previsti dalla suddetta Convenzione-quadro, nel rispetto dei criteri e delle modalità determinati dalla Giunta regionale e senza oneri a carico della Regione; l'art. 3 individua l'aggregazione delle associazioni maggiormente rappresentative di enti e associazioni di tutela dell'identità, lingua e cultura venete, quali soggetti incaricati della raccolta e valutazione di dichiarazioni spontanee di appartenenza alla minoranza nazionale veneta presso la Giunta regionale; a quest'ultima spetta il monitoraggio delle attività svolte dalla suddetta aggregazione.

L'art. 4 della medesima legge si occupa degli aspetti finanziari, disponendo tutte le spese relative all'attuazione della legge impugnata nel territorio regionale siano deliberate e a carico di ciascuna amministrazione centrale o periferica, che ha il compito di attuarla ed eventualmente con perequazione dell'amministrazione centrale. L'ultimo articolo stabilisce l'entrata in vigore della legge in questione dal giorno successivo alla sua pubblicazione.

Il ricorrente lamenta in primo luogo la violazione degli artt. 5, 6 e 114 della Costituzione, ritenendo che una popolazione riferibile ad uno degli enti esponenziali della Repubblica non possa essere qualificata "minoranza nazionale" distinta dal popolo italiano. Infatti, il principio di unità ed indivisibilità della Repubblica, di cui agli artt. 5 e 114 della Costituzione, non consente di configurare la Repubblica medesima come una somma materiale di minoranze; le minoranze nazionali non possono poi coincidere con le popolazioni delle Regioni.

In secondo luogo, la legge si pone in contrasto con gli artt. 2 e 3 della Costituzione: riconoscere una minoranza è infatti necessario e permesso qualora si profili il rischio di negare l'identità collettiva di un gruppo in mancanza di tale riconoscimento, parificando una collettività

caratterizzata da particolarità culturali marcate alla generalità del popolo, rischio tuttavia non rinvenibile nel caso di specie.

Infine, il Presidente del Consiglio dei Ministri sostiene l'incompetenza del legislatore regionale ad adottare la legge impugnata, poiché l'attuazione della Convenzione quadro in questione è riconducibile alla politica estera e ai rapporti internazionali dello stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera a), di competenza legislativa esclusiva statale.

La Regione avrebbe inoltre violato l'art. 80 della Costituzione, poiché avrebbe emanato una legge di ratifica propria, basandosi solo formalmente sulla legge nazionale di ratifica della convenzione-quadro.

Il ricorrente denuncia poi distintamente il solo art. 4 della legge impugnata per violazione dell'organizzazione amministrativa dello Stato, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera g), della Costituzione: le Regioni non possono infatti porre a carico di organi e amministrazioni dello Stato compiti ulteriori rispetto a quelli individuati con legge statale, né è possibile per la legge regionale prevedere il riequilibrio tra le disponibilità finanziarie di diversi livelli di governo, dotati di capacità fiscale diversa, pena la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione.

La legge regionale inoltre, non quantificando spese e mezzi, addossa alle amministrazioni statali nuovi oneri amministrativi e finanziari, violando così gli artt. 81, terzo e quarto comma, e 118, primo comma, della Costituzione.

La Corte, in risposta alla difesa regionale che aveva sostenuto che la propria legge avesse valore di una semplice richiesta nei confronti dello Stato di attuare la Convenzione, ricorda in primo luogo che lo Stato ha ratificato e recepito la Convenzione quadro con la legge n. 302/1997.

Lo strumento a cui la Regione può ricorrere in questi casi, per incoraggiare l'intervento statale negli ambiti di sua competenza, è rappresentato dall'iniziativa legislativa delle leggi statali attribuita ai Consigli regionali di cui all'art. 121 della Costituzione, a cui il Veneto avrebbe dovuto ricorrere se la sua intenzione reale fosse stata quella di sollecitare il legislatore ad intraprendere ulteriori azioni a tutela delle minoranze.

Vengono ritenute fondate le questioni di legittimità costituzionale proposte dal Presidente del Consiglio dei Ministri e relative all'intera legge regionale.

Ripercorrendo la propria giurisprudenza, la Consulta afferma che la tutela delle minoranze, con specifico riferimento alle minoranze linguistiche, è garantita dall'art. 6 della Costituzione, che deve essere inteso quale espressione dei principi fondamentali del pluralismo sociale e dell'eguaglianza formale e sostanziale di cui è permeato l'intero ordinamento costituzionale, principi rientranti anche tra quelli supremi (sentenze nn. 159/2009 e n. 88/2011), nonché quale espressione paradigmatica di una più ampia e articolata garanzia delle identità e del pluralismo culturale, i cui principi devono essere applicati a tutte le minoranze.

L'aspetto linguistico riveste sicuramente un'importanza basilare e contribuisce a definire l'identità individuale e collettiva di singoli e gruppi, unitamente all'elemento nazionale, etnico, religioso e culturale (sent. 159/2009) e questa identità viene tutelata da numerosi documenti internazionali.

Giustamente la Regione ha osservato che la tutela delle minoranze necessita di norme ulteriori di svolgimento e di strutture idonee a garantire l'effettività dei principi contenuti nell'art. 6 e in numerosi documenti internazionali. La Corte in un primo momento a questo proposito aveva affermato che solo il legislatore statale potesse dettare norme sulla tutela delle minoranze (sent. n. 14/1965), ma in seguito ha ritenuto che tale possibilità potesse essere estesa anche ai legislatori regionali e provinciali, per garantire e valorizzare le proprie comunità, anche se nel pieno rispetto di quanto determinato dal legislatore statale in materia (sent. n. 261/1995).

Tuttavia, come chiarito dalla giurisprudenza più recente, la tutela delle minoranze sfugge ad una configurazione rigida in termini di "materia", poiché risulta difficile collocarla tra le ripartizioni individuate al titolo V della seconda parte della Costituzione.

Pertanto l'attuazione di tale tutela in via di legislazione ordinaria richiede il concorso necessario del legislatore statale e di quello regionale, riferendosi i principi contenuti agli artt. 2, 3 e 6 della

costituzione alla Repubblica nel suo complesso, impegnando così tutte le diverse componenti, istituzionali e sociali (sent. 159/2009).

Il compito di individuare gli elementi identificativi di una minoranza da tutelare è però affidato al legislatore statale, in virtù della posizione dallo stesso rivestita, più favorevole a garantire le differenze, in quanto capace di rendere compatibili pluralismo e uniformità (sent. n. 170/2010), anche in considerazione della necessità di garantire un'uniformità a livello nazionale nell'attuare il principio di unità e indivisibilità della Repubblica di cui all'art. 5 della Costituzione.

Non è pertanto consentito al legislatore regionale rappresentare la propria comunità come "minoranza" all'interno della comunità nazionale, poiché non può ritenersi automaticamente corrispondente all'articolazione regionale un artificioso frazionamento della comunità generale.

Se un simile potere venisse riconosciuto al legislatore regionale, verrebbe introdotto un elemento di frammentazione dell'unità nazionale, in contrasto con gli artt. 2, 3, 5, 6 della Costituzione. Dall'illegittima qualificazione del "popolo veneto" come "minoranza nazionale" deriva l'illegittimità costituzionale dell'intera legge regionale n. 28 del 2016.