

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)

di Renzo Dickmann

Consigliere parlamentare della Camera dei Deputati



# 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)

**di Renzo Dickmann**

Consigliere parlamentare della Camera dei deputati\*\*

1. Tra le aspirazioni naturali di una comunità politica vi è quella al proprio riconoscimento in termini originali e distinti da quelle vicine.

La storia, e nel relativo ambito la storia costituzionale, ha dimostrato quanto sia importante conciliare le aspirazioni autonomistiche di ogni comunità locale con le ragioni della convivenza pacifica in una organizzazione che abbia l'obiettivo di dare corpo e al contempo preservare l'identità di una nazione univocamente riconoscibile.

Le ragioni alla base delle scelte della Costituzione italiana funzionali a tale obiettivo, essenzialmente sintetizzate nei principi fondamentali di cui agli artt. 1, 2, 3, 5 e 6 Cost., sono troppo complesse e quindi impossibili da documentare in queste poche pagine.

Tuttavia occorre qualche riflessione preliminare per inquadrare la sentenza in commento, che consolida la giurisprudenza costituzionale in materia di minoranze linguistiche estendendone la portata garantista a tutte le minoranze portatrici di specificità da tutelare all'occorrenza in termini differenziati rispetto alla comunità nazionale.

2. L'art. 1 Cost. differenzia tra "appartenenza" ed "esercizio" della sovranità, sintetizzando il percorso di riconduzione di "popolo" a "Stato" alla luce delle acquisizioni del costituzionalismo contemporaneo.

Nelle costituzioni liberali, a fianco della definizione delle condizioni della sovranità dello Stato, viene riconosciuto anche il rilievo costituzionale indefettibile del popolo come fattore originario di legittimazione di tale sovranità. In un relativamente breve ma complesso e intenso percorso storico-dogmatico il popolo si trasforma da oggetto del potere del sovrano ad organo dello stato-persona. Con la progressiva limitazione

---

\* Articolo sottoposto a referaggio.

\*\* Le opinioni espresse sono personali e non impegnano in alcun modo l'Istituzione di appartenenza

dei poteri dello stato-persona si compie il processo evolutivo verso il modello di Stato costituzionale. Attraverso l'affermazione delle costituzioni democratiche le idee di stato, nazione e sovranità si sintetizzano in una concezione unitaria e definitiva di popolo sovrano istituzionalizzato come potere costituito, lo “stato-comunità”.

Lo stato-comunità rappresenta dunque l'esito del processo che ha visto la comunità nazionale (popolo) ordinarsi in Stato. Solo in tale dimensione lo stato-persona può esercitare i propri poteri - in quanto poteri di titolarità del popolo - in forme istituzionalizzate, cioè nei limiti e con le forme previsti in Costituzione.

Durante l'evoluzione costituzionale accanto allo stato-persona si sono affermate entità locali - regioni e altre autonomie - che poi si sono progressivamente evolute in termini originali e differenziati e si è posta altresì l'esigenza di riconoscimento di alcune minoranze.

Specie con la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione l'effetto di tale evoluzione ha portato in qualche modo ad un certo ridimensionamento del ruolo politico dello Stato sul territorio, sottolineato dal riconoscimento in Costituzione di principi quali quelli di sussidiarietà, proporzionalità e leale collaborazione tra Stato ed autonomie. Ma non ha certo determinato alcun affievolimento delle nozioni unitarie di popolo sovrano e di stato-comunità in quanto storico-politiche prima che giuridiche.

Alla luce della Costituzione vigente lo stato-comunità può pertanto dirsi una formula riassuntiva che accoglie tutte le comunità infra-statali, valorizzandole nella cornice di principi e fini costituzionali unitari; sicché il popolo sovrano può dirsi rappresentativo di tale comunità non già in termini nominalistici ma nella sua complessità reale, che la rivela quale nazione pluralista. Si può così parlare di “nazione” oltre ogni accezione ideologica, quale espressione corale sul piano culturale, religioso, etnico e linguistico, di valori differenziati che sono in essa rappresentati e conciliati sotto il tetto della Parte prima della Carta.

Sul piano funzionale la sintesi del descritto pluralismo unitario (... consentite l'ossimoro) del popolo nazionale è espressa nella “Repubblica”, invocata dall'art. 1 Cost., che l'art. 114 Cost. prevede *costituita* dallo Stato, dalle regioni, dalle province, dalle città metropolitane e dai comuni.

In tal senso il popolo titolare dell'esercizio della sovranità è una entità che non può che rilevare sul piano nazionale e nella cornice repubblicana sopra descritta. Come tale è anche potere costituito, alle condizioni tassativamente previste dalla Costituzione.

Pertanto non si registrano in Costituzione ipotesi in cui l'esercizio di poteri sovrani sia riconducibile a frazioni del popolo ovvero formule di dissoluzione o di delega della relativa unitaria sovranità indotte da esigenze localistiche o territorialmente circoscritte ovvero culturalmente specificate.

Solo la fonte costituzionale è competente in materia, e comunque in coerenza con un processo costituzionale che allo stato non ha mai implicato la messa in discussione tanto del valore unitario della sovranità del popolo quanto del popolo sovrano come entità nazionale unitaria.

La Costituzione prevede comunque speciali ruoli costituzionali dei “popoli locali”: a tal fine individua le comunità eventualmente coinvolte in procedimenti decisionali descrivendole come “popolazioni” (artt. 57, quinto comma; 132 e 133, secondo comma; IV e XI disposizione transitoria). Ma i processi decisionali in cui sono coinvolte restano di titolarità statale.

Esiste quindi una chiara differenza di legittimazione del popolo nazionale e delle popolazioni locali. Solo il primo è sovrano e nazionale. Le popolazioni non sono legittimate all’esercizio della sovranità né sono titolari di “quote” di essa.

Secondo la Costituzione l’unità repubblicana accoglie e riassume nella dimensione unitaria dell’identità nazionale tutte le originalità delle popolazioni locali, che si esprimono attraverso le (e nell’ambito delle) autonomie locali: in tale sintesi si riconosce il popolo sovrano nella sua consistenza di entità plurale e variegata sotto il profilo storico-culturale anche se giuridicamente declinabile solo in termini unitari.

Il territorio che ospita le popolazioni locali deve ritenersi una delle dimensioni di realizzazione dell’unità del popolo-nazione, non anche un fattore di affievolimento di tale unità.

Infatti la ripartizione del territorio nazionale in regioni ed altri enti locali è concepita per favorire e valorizzare questa unità, conciliandola con le originalità locali, di cui consiste e si alimenta alla luce del processo storico-politico all’origine del formarsi dell’identità nazionale. Solo in tal senso si giustifica il favore della Repubblica per le autonomie locali, sulla base di quanto previsto dall’art. 5 Cost. Non può ricondursi alla Costituzione, per il tramite di tale articolo, alcuna giustapposizione competitiva tra unità nazionale e autonomie locali.

Non si può pertanto giustificare nella Carta alcuna pretesa di “popoli locali” al proprio riconoscimento giuridico in termini autosufficienti rispetto alla sovranità imputata dalla Carta al popolo nazionale: la Costituzione semplicemente esclude *a priori* i presupposti perché sia legittima una simile pretesa ed esclude la competenza normativa in tal senso di ogni fonte del diritto ad essa subordinata.

A conferma ulteriore di quanto indicato negli statuti speciali si legge che ciascun territorio in cui consistono le regioni ad autonomia differenziata è costituito in regione autonoma “entro l’unità politica della Repubblica italiana, una e indivisibile”. Per la Regione siciliana si usa l’espressione “entro l’unità politica dello Stato

italiano, uno e indivisibile”. Per la Regione Friuli-Venezia Giulia si parla di “unità della Repubblica italiana, una e indivisibile”<sup>1</sup>.

### 3. Veniamo alla sentenza n. 81 del 2018.

La Corte ha dichiarato incostituzionale l'intera legge della Regione Veneto 13 dicembre 2016, n. 28, essenzialmente per quanto disposto al relativo art. 1, dove si prevedeva che al “popolo veneto” - come individuato dagli artt. 1 e 2 della legge regionale statutaria 12 aprile 2012, n. 1 (Statuto del Veneto) e comprensivo delle comunità etnico-linguistiche cimbre e ladine e delle “comunità legate storicamente e culturalmente o linguisticamente al popolo veneto anche al di fuori del territorio regionale” - spettassero i “diritti” di cui alla Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali, fatta a Strasburgo il 1° febbraio 1995, ratificata e resa esecutiva con la legge 28 agosto 1997, n. 302.

I profili di contestazione della legittimità sono così riassumibili<sup>2</sup>:

- violazione degli artt. 5, 6 e 114 Cost. in quanto una popolazione locale, cioè riferibile ad un ente territoriale, non potrebbe per ciò solo essere qualificata come “minoranza nazionale” per distinguerla e contrapporla alla maggioranza del popolo italiano;
- violazione degli artt. 2 e 3 Cost. perché il riconoscimento di una minoranza è possibile e necessario solo quando in mancanza di tale riconoscimento si negherebbe “l'identità collettiva del gruppo, parificando giuridicamente una situazione collettiva connotata da marcate particolarità culturali alla condizione della generalità del popolo”;
- violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. a), Cost. per difetto di competenza del legislatore regionale ad adottare una legge in materia di attuazione dell'invocata Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali, la cui attuazione rientrerebbe nella competenza legislativa esclusiva dello Stato<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Quanto risulta nel testo non risulta smentito dal fatto che in qualche disposizione di statuti speciali si evochi un “popolo” regionale a fianco delle “popolazioni locali”. Si vedano l'art. 12 dello Statuto della Regione siciliana (r.d.lgs. 15 maggio 1945, n. 455), dove si parla di iniziativa legislativa regionale del “popolo” e l'art. 28 dello Statuto della Regione Sardegna (l. cost. 26 febbraio 1948, n. 3) dove si riconosce l'iniziativa legislativa regionale del “popolo sardo”. Tuttavia in tali casi può ridimensionarsi il valore evocativo del sostantivo “popolo” non solo alla luce delle citate disposizioni di apertura di tali statuti, ma anche sulla base del fatto che nelle analoghe disposizioni degli statuti della Valle d'Aosta (art. 27 l. cost. 26 febbraio 1948, n. 4) e del Friuli - Venezia Giulia (art. 27 l. cost., 31 gennaio 1963, n. 1) descrivendo il medesimo istituto si parla, rispettivamente, di iniziativa “popolare” e di iniziativa “di 15 mila elettori” delle leggi regionali.

<sup>2</sup> Corte cost., sent. n. 80 del 2018, spec. punto 1.3 in diritto.

<sup>3</sup> L'esame di questo specifico profilo non è stato tuttavia svolto dalla Corte in quanto assorbito dall'incostituzionalità pronunciata sulla base dei restanti motivi di ricorso.

Altri motivi di censura sono riferiti all'art. 4 della legge regionale, che rimetteva gli oneri della propria attuazione, anche mediante perequazione tra finanze regionali e statali, a carico dell'amministrazione statale centrale e periferica, senza quantificarli; al riguardo il Governo nel ricorso eccepiva un contrasto sia con l'art. 117, secondo comma, lett. e) e g), Cost., in quanto la legge regionale non è competente a disporre perequazioni tra oneri finanziari regionali e statali né a porre a carico dello Stato compiti ulteriori rispetto a quelli individuati con legge statale, sia con gli artt. 81, terzo e quarto comma, e 118, primo comma, Cost., in quanto la legge regionale non quantifica le spese né individua la copertura finanziaria, e comunque addossa illegittimamente alle amministrazioni statali nuovi oneri amministrativi e finanziari<sup>4</sup>.

4. Sul piano argomentativo la Corte ha risolto la questione in modo piuttosto piano ed in coerenza con la propria giurisprudenza in materia di tutela delle minoranze linguistiche, che ha consolidato, estendendone tuttavia la portata applicativa al concetto di minoranza *tout court*.

Al riguardo secondo la Corte la tutela delle minoranze è in generale “garantita dall'art. 6 Cost. con specifico riferimento alle minoranze linguistiche” ed è “espressione dei fondamentali principi del pluralismo sociale (art. 2 Cost.) e dell'eguaglianza formale e sostanziale (art. 3 Cost.), che conformano l'intero ordinamento costituzionale e che per questo sono annoverati tra i suoi principi supremi”<sup>5</sup>; ma la tutela delle minoranze linguistiche va considerata anche “espressione *paradigmatica* di una più ampia e articolata garanzia delle identità e del pluralismo culturale, i cui principi debbono ritenersi applicabili a tutte le minoranze, siano esse religiose, etniche o nazionali, oltre che linguistiche”<sup>6</sup>.

Continua la Corte sostenendo che, se il legislatore statale è abilitato in generale a dettare norme sulla tutela delle minoranze “in ragione di inderogabili esigenze di unità e di eguaglianza”, le regioni possono esercitare la propria competenza normativa in materia “specialmente al fine di garantire e valorizzare l'identità culturale e il patrimonio storico delle proprie comunità, ma sempre nel pieno rispetto di quanto determinato in materia dal legislatore statale”<sup>7</sup>. In sostanza le iniziative regionali di tutela delle minoranze secondo la Corte si legittimano se aggiuntive e non discriminatorie rispetto a quelle messe a punto dallo Stato.

In tal senso secondo la Corte la “tutela delle minoranze” non può essere considerata una *materia* “da collocare in una delle ripartizioni individuate nel Titolo V della seconda parte della Costituzione” e “la sua attuazione

---

<sup>4</sup> Corte cost., sent. n. 80 del 2018, spec. punto 1.4 in diritto. Anche questi motivi di ricorso sono risultati assorbiti.

<sup>5</sup> Corte cost., sent. n. 88 del 2011, spec. punto 3 in diritto; sent. n. 159 del 2009, spec. punto 2 in diritto.

<sup>6</sup> Corte cost., sent. n. 80 del 2018, spec. punto 3.1 in diritto.

<sup>7</sup> Corte cost., sent. n. 80 del 2018, spec. punto 3.2 in diritto, e ult. giur. cost. *ivi cit.*

in via di legislazione ordinaria richiede tanto l'intervento del legislatore statale, quanto l'apporto di quello regionale", in quanto "i principi contenuti negli artt. 2, 3 e 6 Cost. si rivolgono sempre alla 'Repubblica' nel suo insieme e pertanto impegnano tutte le sue componenti – istituzionali e sociali, centrali e periferiche – nell'opera di promozione del pluralismo, dell'eguaglianza e, specificamente, della tutela delle minoranze; sicché, sul piano legislativo, l'attuazione di tali principi esige il necessario concorso della legislazione regionale con quella statale"<sup>8</sup>.

La Corte riconosce comunque che al legislatore statale spetta il compito di "determinare gli elementi identificativi di una minoranza da tutelare (...) in ragione della loro necessaria uniformità per l'intero territorio nazionale", visto che 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 indivisibilità della Repubblica di cui all'art. 5 Cost."<sup>9</sup>.

Per tali ragioni la Corte ritiene che "non è consentito" al legislatore regionale configurare o rappresentare la propria intera popolazione come minoranza nazionale ed esclude che la ripartizione della Repubblica sul piano politico-amministrativo rechi in sé la possibilità di ripartire il popolo, inteso nel senso di comunità generale, in improbabili sue frazioni<sup>10</sup>; altrimenti, sempre secondo la Corte, una simile competenza del legislatore regionale implicherebbe "un elemento di frammentazione nella comunità nazionale contrario agli artt. 2, 3, 5 e 6 Cost"<sup>11</sup>.

5. La linearità degli argomenti della Corte, pur sintetici, e la sostanziale esigenza di pacificazione della materia a fronte di eventuali istanze politiche localizzate di segno opposto, consentono di leggere la sentenza in

---

<sup>8</sup> Corte cost., sent. n. 159 del 2009, spec. punto 2.3 in diritto. A commento della sentenza si segnalano S. BARTOLE, *Lingue minoritarie e potestà legislativa regionale*, in *Giur. cost.*, 2009, 1764-1771; F. PALERMO, *La Corte «applica» il Titolo V alle minoranze linguistiche e chiude alle Regioni*, *ibidem*, 1780-1793; E. PALICI DI SUNI, *La tutela delle minoranze linguistiche fra Stato e regioni: un ritorno al passato?*, *ibidem*, 1771-1780; E. STRADELLA, *La tutela delle minoranze linguistiche storiche tra Stato e Regioni davanti alla Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, 2009, 1150-1170; R. TONIATTI, *Pluralismo sostenibile e interesse nazionale all'identità linguistica posti a fondamento di "un nuovo modello di riparto delle competenze" legislative fra Stato e Regioni*, *ibidem*, 1121-1149.

<sup>9</sup> Corte cost., sent. n. 170 del 2010, spec. punto 4 in diritto. A commento della sentenza si segnala G. DELLEDONNE, *La Corte costituzionale si pronuncia sulla "lingua piemontese": fra tutela delle minoranze linguistiche e incerti limiti di un "costituzionalismo regionale"*, in *Le Regioni*, 4/2010, 668-680; P. LEWIS GETI, *Federalismo linguistico, tutela delle minoranze e unità nazionale*, in *Rivista AIC*, 2010.

<sup>10</sup> Corte cost., sent. n. 170 del 2010, spec. punto 5 in diritto.

<sup>11</sup> Corte cost., sent. n. 80 del 2018, spec. punto 3.2 in diritto.

commento in coerenza con le riflessioni svolte in apertura, nel senso di legittimare la lettura unitaria del popolo sovrano come non solo possibile ma anche dovuta ai sensi della Costituzione vigente: si tratta di un antidoto contro pulsioni autonomistiche localizzate che non si concilino con le ragioni storico-politiche del processo di unificazione nazionale, la cui naturale tendenza evolutiva, alla luce della Carta, deve essere indirizzata nel senso di un costante consolidamento.

Per altro verso sono innegabili i fondamenti culturali che possono indurre comunità locali a ricercare condizioni originali di valorizzazione delle proprie specificità. In tal senso deve leggersi la prospettiva evolutiva implicata dalla sentenza in commento, che consolida le ragioni costituzionali della tutela dovuta alle minoranze linguistiche con riferimento a tutte le minoranze presenti in Italia.

L'esigenza costituzionale di fondo è quella della conciliazione delle ragioni di riconoscimento di queste ultime con le istanze unitarie rappresentate dalle istituzioni dello stato-comunità, non anche la necessità di dare comunque una risposta differenziata a ciascuna istanza localizzata. Infatti in tali istanze in linea di principio non è dato rinvenire alcuna espressione di originali "costituzionalismi locali", che pertanto non possono beneficiare di ragioni giustificatrici antagoniste rispetto a quelle a fondamento della vigente Costituzione repubblicana.

Infine il fatto stesso che la legge regionale annullata deferisse modalità di attuazione ed oneri, senza dettagliarli, allo Stato ed al relativo bilancio ne rivela in definitiva l'assenza di un qualche fine utile, cioè il radicale vizio sul piano della causa giuridica.

In conclusione, dopo aver assodato che a partire dalla sentenza in commento tutte le minoranze si collocano nella cornice della vocazione pluralista della Costituzione, non si può legittimare nella Carta la sottrazione di una comunità territorialmente stanziata all'assolvimento degli oneri di solidarietà spettanti al popolo sovrano come evocati dagli artt. 2, 3, 5 e 6 Cost., che piuttosto devono declinarsi a tutela di ogni identità, individuale e collettiva, nell'ambito della comunità nazionale. Tale pare il senso dell'affermazione della Corte, sopra ricordata, per la quale dall'art. 6, riferito alla tutela delle minoranze linguistiche, deve trarsi un *paradigma* per "una più ampia e articolata garanzia delle identità e del pluralismo culturale" e quindi i principi di tutela da esso desumibili "debbono ritenersi applicabili a tutte le minoranze, siano esse religiose, etniche o nazionali, oltre che linguistiche".