

“I veneti prima!”, lo slogan d’oltre oceano suggestiona anche le Regioni?

di Paolo Caretti *
(10 ottobre 2018)

(in corso di pubblicazione in *“le Regioni”*, 2018)

1. Con la sentenza n. 81/2018, la Corte costituzionale ha dichiarato l’incostituzionalità dell’intera legge della Regione Veneto n. 28/2016 che, ai fini dell’applicazione ai veneti della Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali del 1995, promossa dal Consiglio d’Europa e ratificata dall’Italia con legge n. 302/1997, qualificava il popolo veneto “minoranza nazionale”, predisponendo le modalità per la rilevazione della sua presenza e consistenza sul territorio regionale.

In un bell’articolo, apparso in Questa Rivista lo scorso anno (1), Lino Panzeri ricostruisce bene il contesto nel quale è maturata l’approvazione della legge, ora censurata dalla Corte, e contribuisce così a smorzare lo sconcerto che suscita la sua lettura(1). Viene così ricordato in primo luogo il vivace dibattito seguito al varo (con grande ritardo) del nuovo Statuto regionale nel 2012 (legge statutaria n.1/2012) avente per oggetto alcune disposizioni iniziali, nelle quali si parla di “popolo veneto”, di “autogoverno del popolo veneto”, di impegno della Regione a promuovere l’identità del “popolo veneto”, sia pure nel quadro della tutela delle minoranze presenti nella Regione (2). Un dibattito nel quale, al di là della rilevazione del carattere poco “ortodosso” (se non di dubbia costituzionalità) di tali disposizioni, hanno peraltro finito per prevalere i toni minimalisti e la tesi volta a sottolineare l’inoffensività (giuridica) di certe formulazioni e a darne un’interpretazione costituzionalmente orientata (3). In secondo luogo, Panzeri richiama la nostra attenzione sulle numerose iniziative promosse dagli organi di governo della Regione sulla scia di questa impostazione: dalla deliberazione del 2012 approvata dal Consiglio regionale contenente un indirizzo diretto a sollecitare la compiuta attuazione del “diritto del popolo veneto all’autodeterminazione”, a quelle più apertamente secessioniste come la consultazione telematica per la trasformazione del Veneto in una “Repubblica federale indipendente e sovrana” del 2014 e l’approvazione della legge n.16/2014 relativa all’indizione di un referendum consultivo sull’“indipendenza” del Veneto (poi bocciata dalla Corte con la sent. n.118/2015).

In questo quadro, la legge in questione non rappresenta, dunque, un fatto estemporaneo e curioso ma si configura come una delle numerose manifestazioni di una tendenza , evidentemente con qualche radicamento non irrilevante, a rivendicare un’identità (parola dal significato ambiguo e spesso foriera di guai per il suo carattere tendenzialmente divisivo) regionale non più soltanto culturale o linguistica, ma ora addirittura “nazionale”. Una rivendicazione espressa in chiave oppositiva non solo rispetto alla comune identità italiana, ma anche ad altre identità presenti nella Regione (tornerò su questo punto alla fine di queste brevi note). Da questo punto di vista, mi pare si possa dire che la stessa approvazione della legge n.28 rappresenti la di per sé una chiara smentita Di alcune interpretazioni “adeguatrici” (rispetto al dettato costituzionale) delle disposizioni statutarie più sopra richiamate. In realtà tali disposizioni si sono rivelate tutt’altro che inoffensive, quanto meno nel senso che hanno rappresentato il punto di riferimento per lo sviluppo e il radicamento di una tendenza di cui si è evitato di ricercare le radici.

2. Qui sta uno dei primi meriti della sentenza e cioè l'aver respinto con nettezza l'eccezione di inammissibilità del ricorso governativo, avanzata dalla difesa della Regione, sulla base appunto di una ribadita inoffensività del contenuto della legge n.28/2016 (4). Al riguardo, la Corte afferma, infatti, che " diversamente da quanto ritenuto dalla difesa regionale, non si tratta di semplici aspirazioni o di enunciati meramente ottativi, ma di precetti a contenuto normativo", la cui eventuale inoffensività rispetto ai principi costituzionali va accertata e non data per presupposta. A una puntuale verifica, il contenuto non regge (né poteva reggere) e alla Corte risulta tutto sommato agevole dichiararne l'incostituzionalità totale. Due i passaggi principali che segnano il percorso argomentativo del giudice della legge. Il primo, di inquadramento generale le questioni proposte, è rappresentato dal richiamo ai principi desumibili dall'art. 6 Cost. letto in combinato disposto con gli art. 2 e 3 Cost.. " La tutela delle minoranze linguistiche", sottolinea la Corte, " è considerata 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" (5). L'inveramento di quei principi, aggiunge la Corte, che comportano non solo un generale divieto di non discriminazione, ma anche un obbligo di tutela "attiva", richiede l'intervento di tutti i poteri pubblici nella loro varia articolazione (e dunque certamente anche delle Regioni) (6), ciascuno però nell'ambito delle proprie competenze. Il secondo passaggio (strettamente conseguente al primo) consiste nella precisazione dei limiti entro i quali va contenuto il concorso dei diversi attori in campo in vista della tutela dei gruppi minoritari e porta la Corte ad affermare che deve ritenersi riservato alla sola competenza dello Stato "il compito di determinare gli elementi identificativi di una minoranza da tutelare...in ragione della necessaria uniformità per l'intero territorio nazionale" e al fine " di rendere compatibili pluralismo e uniformità, anche in attuazione del principio di unità e indivisibilità della Repubblica, di cui all'art.5 Cost.". Proprio questo, invece, intendeva fare la legge impugnata, il cui art.1 (che richiamava espressamente gli artt. 1 e 2 dello Statuto) qualificava il popolo veneto "minoranza nazionale" e come tale destinatario delle forme di tutela previste dalla richiamata Convenzione internazionale. Riprendendo sul punto quanto affermato nella sent. n. 170/2010 in relazione a un'analogha questione, la Corte ribadisce 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 compiuta, 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 "frazioni""(7). " Riconoscere un tale potere al legislatore regionale", conclude la Corte, "significherebbe, infatti, introdurre un elemento di frammentazione nella comunità nazionale contrario agli artt. 2,3,5 e 6 Cost."

Accolto nei termini detti il primo e principale motivo del ricorso governativo, la Corte tralascia ogni altra considerazione sugli altri (8), senza entrare nel merito, tra l'altro, della questione relativa alla compatibilità del contenuto della legge in questione con la richiamata Convenzione in relazione al parametro rappresentato dall'art.117, c.1. Cost. (9).

3. Si tratta, come detto, di un esito ineccepibile che tuttavia non lascia del tutto soddisfatti per due profili relativi alla motivazione. Alludo, in primo luogo, all'assolutezza e alla perentorietà con cui la Corte, anche in questa occasione, esclude in radice la possibilità che la Regione individui al suo interno la presenza di gruppi minoritari meritevoli di tutela.

Quando ciò non si traduca in un'inammissibile (perché incostituzionale) rottura dell'unitarietà della comunità nazionale (come nel caso di specie), né nella violazione dei principi posti dalla legislazione nazionale al riguardo, ma si limiti ad integrarne le forme di tutela, prevedendone di proprie, per rispondere ad esigenze che il legislatore regionale è forse meglio in grado di valutare, c'è da chiedersi in che modo ne verrebbe compromessa la funzione riservata allo Stato di contemperare uniformità e pluralismo (principi che vanno appunto calibrati in una dimensione nazionale). Non si potrebbero invece considerare interventi regionali di questo tipo come un modo per dare seguito a quel "concorso" tra soggetti istituzionali diversi , cui la stessa Corte allude anche in questa pronuncia?

In secondo luogo, sottolineerei anch'io quella che Sergio Bartole ha chiamato un'occasione persa, ossia l'aver accantonato una questione rilevante come quella relativa alla collocazione della Convenzione sulla tutela delle minoranze nazionali nel quadro della "dottrina" elaborata dalla Corte, a partire dalle sentenze "gemelle" del 2007, in ordine al parametro di cui all'art.117, c.1, ma con riferimento, sostanzialmente esclusivo, alla CEDU. Una volta ritenuto applicabile quel parametro, si sarebbe aperta per la Corte la strada non solo per rilevare seri elementi di scostamento del contenuto della legge regionale impugnata rispetto al dettato della Convenzione (10), ma anche per svelare il non senso (sostanziale e giuridico) dell'autoqualificazione del popolo veneto come "minoranza nazionale" ai fini di delle tutele ivi stabilite. E ciò non tanto per la ragione cui la stessa Corte accenna e cioè che detta Convenzione si preoccupa di assicurare a tali minoranze diritti individuali e non collettivi, ma per la natura stessa di tali diritti. Si parla infatti dell'impegno assunto dagli Stati firmatari a garantire a tutti il pieno rispetto del principio dell'eguaglianza davanti alla legge (divieto di discriminazioni) senza distinzione di razza, lingua, origine etnica o religione; di un impegno a difendere i membri di una minoranza nazionale da ogni forma di minaccia, di ostilità o, peggio, di violenza; di un impegno a garantire l'esercizio delle libertà fondamentali (riunione, associazione, manifestazione del pensiero attraverso ogni mezzo di comunicazione sociale); di un impegno a tutelare i "diritti linguistici di tali minoranze" al loro interno e nei rapporti con la pubblica amministrazione (senza peraltro che ciò comporti pregiudizio alla conoscenza e all'uso della lingua ufficiale dello Stato); in sintesi, si potrebbe dire, di un impegno a creare le condizioni generali di un rapporto di pacifica convivenza tra appartenenti a minoranze nazionali minoritarie e appartenenti alla nazionalità maggioritaria. Ebbene, si può ragionevolmente ritenere che il "popolo veneto" soffra di un mancato riconoscimento del pieno esercizio di questi diritti nel quadro della Repubblica italiana e dei principi supremi dell'ordinamento costituzionale nei quali trova fondamento? Mi pare davvero difficile dare una risposta affermativa a questo interrogativo ; e ciò in relazione a tutti i diritti richiamati dalla Convenzione, ivi compresi quelli linguistici. Infatti, dopo la sent.n.159/2009 che ha giustamente escluso la possibilità per il legislatore regionale di stabilire una disciplina dell'uso della lingua regionale in chiave sostitutiva/alternativa a quello della lingua nazionale, si sono aperti spazi ad interventi regionali anche su questo terreno, purchè rispettosi di quel limite, diretti a tutelare e promuovere la conoscenza delle lingue regionali, in quanto elementi essenziali che concorrono a formare il patrimonio culturale di ciascuna Regione e, insieme, a mantenere e rafforzare il tradizionale plurilinguismo del nostro Paese. Interventi che non sono mancati, passando indenni da ogni censura di incostituzionalità, anche ad opera della Regione Veneto (11).

La verità è che l'invocata Convenzione è nata per rispondere ad esigenze precise che nulla hanno a che fare con quelle del nostro debole e confuso regionalismo. Essa, infatti, fin dal preambolo, pur avendo scientemente rinunciato ad ogni definizione della nozione di

“minoranza nazionale”, lascia chiaramente intendere a quali situazioni di fatto intendeva assicurare una qualche (peraltro debole) forma di tutela, là dove allude alle “vicissitudini della storia europea” che hanno determinato, insieme a una ridefinizione dei confini tra gli Stati, spesso imposta in modo autoritario, l’isolamento di minoranze etnico-linguistiche e religiose all’interno di compagini statali, dominate da gruppi maggioritari espressione di nazionalità diverse. E, in effetti, la storia europea, a partire dalla fine del primo conflitto mondiale, appare fortemente segnata da questo fenomeno. Ma va sottolineato che la Convenzione, pur avendo un carattere generale, nasce in momento di particolare emergenza di tale fenomeno, quale quella rappresentata dalla dissoluzione della Repubblica jugoslava e dai gravi problemi, tutt’ora non risolti, che quell’evento ha determinato proprio sul terreno su cui la Convenzione si muove. Nulla di più lontano dalla situazione presente nella Regione Veneto.

4. Le considerazioni sin qui svolte inducono a interrogarsi circa il vero senso che può essere dato all’approvazione della legge regionale veneta di cui si discute. Si può davvero pensare che essa sia l’espressione della volontà di rivendicare un’identità “nazionale” distinta e “oppositiva” rispetto alla comune identità nazionale? Al di là di qualche aggancio nel dettato testuale della legge (e prima ancora dello Statuto), a me pare difficile crederlo. Al netto delle lacune e dei limiti del nostro sistema educativo, è davvero impensabile che i veneti, nella stragrande maggioranza, abbiano di colpo dimenticato il contributo che la loro Regione ha dato alla definizione della nostra identità nazionale. Un contributo straordinario sia sul versante della costruzione dell’unità politico-istituzionale del Paese, sia più in generale, sul piano dello sviluppo di una comune identità culturale e linguistica (a quest’ultimo riguardo, basti qui ricordare il contributo del cardinale, grammatico e letterato veneziano Pietro Bembo).

Una seconda ipotesi interpretativa potrebbe essere quella di ritenere l’approvazione della legge come una sorta di azione dimostrativa, diretta a premere sugli organi dello Stato per ottenere quelle “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” di cui parla l’art. 116, c.3, Cost. Tuttavia anche questa seconda ipotesi, pur evocata dalla difesa della Regione nella memoria depositata in vista dell’udienza pubblica (12), non appare del tutto convincente per almeno due ordini di ragioni: in primo luogo perché si sarebbe così scelto uno strumento del tutto sproporzionato e fuori asse rispetto al fine perseguito; in secondo luogo, perché proprio la Regione Veneto, a partire dal referendum voluto con la legge n.15/2014, ha avviato su altri e ben diversi binari la spinta ad ottenere una maggiore autonomia.

Si potrebbe pensare allora a una terza ipotesi interpretativa, che è quella di ricondurre il vero obiettivo della legge n.28 all’intento di predisporre le condizioni (giuridiche) per assicurare una posizione di vantaggio al “popolo veneto” nei confronti di quelle nuove minoranze, queste sì nazionali, che grazie allo sviluppo dei flussi migratori si sono insediate sul territorio delle nostre Regioni. Sembrerebbe militare a favore di questa ipotesi una serie di elementi a partire dalla mancata menzione (non credo casuale) di tali minoranze nel testo della legge a fronte di un’impostazione tutta volta a valorizzare gli elementi identitari dei veneti (storia, cultura, lingua), con qualche concessione solo alle due minoranze “storiche” dei cimbri e dei ladini (là dove, invece l’art.2 dello Statuto allude ad un impegno della Regione a tutelare tutte le minoranze). Si tratta di una impostazione chiaramente “escludente”, che si esplicita e precisa in quella disposizione che prevedeva una sorta di censimento degli appartenenti alla minoranza nazionale veneta. Meccanismi di rilevazione demografica di questo tipo hanno in genere come conseguenza quella di fungere da presupposto per la costruzione di status giuridici diversi: nel nostro caso uno,

presumibilmente di favore, per chi è in grado di provare il possesso dei requisiti necessari per entrare a far parte della “minoranza nazionale” veneta e uno , presumibilmente assistito da minori garanzie, per chi non è in grado di vantare tali requisiti (13).

Collocata in questa diversa prospettiva la legge regionale in questione potrebbe essere vista più che come espressione della volontà di rivendicare, in modo contrastivo, un'identità del “popolo veneto” rispetto alla comune identità nazionale, come espressione della volontà di marcare un confine (anche giuridico) tra i veneti e le così dette nuove minoranze, in palese violazione dell'art.3 Cost. e contraddicendo alla fine lo stesso contenuto della Convenzione del 1995. E ciò con potenziali conseguenze sul piano dell'impostazione delle politiche pubbliche e del governo della Regione. Certo, singoli comportamenti illegittimamente discriminatori possono, per fortuna, essere sempre contrastati in via giudiziale, ma un conto è poter contare su uno status giuridico concepito e rispettato come paritario in linea di principio, altro conto è doverlo conquistare pezzo per pezzo, giorno per giorno in un clima poco favorevole alla pacifica integrazione e invece incline alla separazione discriminatoria. Del resto, al di là della vicenda veneta, basta leggere le cronache giornalistiche per rendersi conto del moltiplicarsi di comportamenti indicativi di un clima siffatto: dall'idea di ipotizzare la priorità del requisito della cittadinanza tra i criteri utilizzati per la formazione delle graduatorie di chi ha diritto a certe prestazioni sociali (come ad esempio l'assegnazione di abitazioni di edilizia pubblica), a quella di limitare o addirittura escludere dalle prestazioni sociali i migranti responsabili della commissione di qualche reato (come se , appunto, il loro status di minorità giustificasse l'imposizione di “pene accessorie” di questo tipo). Si tratta ancora di manifestazioni episodiche e che sin qui non si sono tradotte in atti concreti, ma che appaiono egualmente significativi.

Non so se, o in che misura, questa terza possibile interpretazione delle ragioni che hanno spinto il Consiglio regionale del Veneto ad approvare la legge n.28/2014 sia quella che corrisponde alla vera intenzione del legislatore regionale. In ogni caso, il solo fatto che essa possa essere prospettata, a mio avviso con qualche plausibilità, spinge a salutare con grande favore la sentenza annotata.

* Università di Firenze

Note

- 1) Cfr. L.Panzeri, *La qualificazione del “popolo veneto” come minoranza nazionale tra rivendicazioni identitarie e giudizio di costituzionalità*, in questa *Rivista*, n.4/2017, pp. 727 ss.
- 2) L'art. 1, c.1 dello Statuto recita: “Il Veneto è costituito dal popolo veneto.”; l'art. 2 è intitolato all'“autogoverno del popolo veneto”; l'art. 33, c.1 definisce il Consiglio regionale come “organo di rappresentanza democratica del popolo veneto”.
- 3) Questo dibattito è sintetizzato da Panzeri, *op. cit.*, pp.729 ss. Per l'interpretazione costituzionalmente orientata delle citate disposizioni statutarie vedi soprattutto gli Autori citati alle note nn. 36,37 e 38 a p. 737.
- 4) Nella memoria si sosteneva, infatti, che la legge regionale in questione avrebbe espresso solo “l'aspirazione banalissima di non perdersi nel mare magnum dell'indistinto globalizzato” a difesa del proprio patrimonio culturale.
- 5) Affermazioni dello stesso tenore si trovano nelle precedenti sentenze della Corte nn. 261/1995; 15/1996 e 159/2009)
- 6) La Corte richiama sul punto quanto già affermato nella sent. n. 159/2009.
- 7) Sintetiche ma pienamente condivisibili considerazioni sull'incostituzionalità di una concezione del popolo come somma di frazioni della popolazione presente sul territorio dello Stato svolge R.Dickman, *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, in Federalismi.it

- 8) In particolare, la violazione degli artt. 2 e 3 Cost. per l'aver la legge regionale individuato una minoranza in assenza, nel caso di specie, delle circostanze che sole giustificano una tale operazione e cioè il rischio che il mancato riconoscimento parifichi giuridicamente una situazione collettiva caratterizzata da marcate particolarità culturali alla condizione della generalità del popolo; la violazione della esclusiva competenza statale a ratificare e a dare esecuzione ai trattati internazionali (ai sensi dell'art.117, c.2, lett.a); la violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di organizzazione amministrativa dello Stato (art. 117, c.2, lett.g) per aver inteso la legge regionale veneta inteso porre a carico dello Stato compiti ulteriori rispetto a quelli individuati con legge statale; infine la violazione dei principi contenuti negli artt. 81, commi 3 e 4, nonché nell'art.118, c.1, Cost., non prevedendo la stessa legge l'individuazione dei mezzi con cui far fronte alla sua applicazione.
- 9) Questo aspetto è segnalato in particolare da S.Bartole, *Individuazione di minoranza protetta e attuazione di convenzione internazionale in materia*, in corso di pubblicazione su *Giur. Cost.* (ringrazio Bartole per avermi permesso di leggere in anticipo il testo della sua nota).
- 10) Ad esempio, come rileva Bartole, *op. cit.*, la contraddizione tra l'obbligo di registrazione, previsto dalla legge veneta a carico di chi intendesse vantare il diritto a far parte della minoranza nazionale veneta e il principio della libertà individuale di scelta che ispira la Convenzione.
- 11) Così la legge regionale n.8/2007 recante " Tutela, valorizzazione e promozione del patrimonio linguistico e culturale veneto" che ha esteso le forme di tutela ivi previste anche alle parlate venete mantenute dalle comunità residenti al di fuori del territorio regionale o addirittura al di fuori dei confini nazionali, come quelle presenti in Slovenia e Croazia.
- 12) Nella memoria viene, infatti, richiamato lo sviluppo positivo del negoziato tra Regione Veneto e Governo ai fini dell'attuazione di quanto disposto dall'art.116, c.3, Cost..
- 13) Questo aspetto non sfugge al ricorrente, là dove segnala il rischio che il riconoscimento "autonomo" di una minoranza nazionale si traduca in una ragione di privilegio o di discriminazione per la restante popolazione o per le altre minoranze.