

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TRENTO

Facoltà di Giurisprudenza
Corso di Laurea Specialistica in
Giurisprudenza

Tesi di Laurea

**Lo *status* giuridico della minoranza
linguistica ladina.**

Relatore:
Prof. Jens Woelk

Laureanda:
Gabriela Willeit

Parole chiave:
minoranze linguistiche – ladini
tripartizione – riunificazione – cooperazione

Anno Accademico 2009 – 2010

Lingaz

*Lingaz ea en iade
dërt o falé,
chël che nos messân
emparé.*

*Lingac foresti
empestês*

da nosc ladin ponsé.

*Nosc lingaz – ladin –
è encö*

*dagnora dërt ensciö,
co che vignönn –*

vignöna – ô

*a düc le sò, a degügn
nia,*

cösta è sën la galia.

La Ciuita ciügna.

La Musa grigna.

La Polis se rüna

por nosta püra

pecügna.

(T. Palfrader)

INDICE

Introduzione

1. Cenni sulla tutela internazionale e comunitaria delle minoranze

- 1.1. Introduzione. I primi approcci alla tutela delle minoranze
pag. 3
- 1.2. I tentativi di tutela delle minoranze nel sistema della Società delle Nazioni pag. 5
- 1.3. L'ONU e la protezione delle minoranze
pag. 7
- 1.4. Le minoranze nel sistema OSCE
pag.10
- 1.5. L'attività normativa del Consiglio d'Europa
pag.13
- 1.5.1. La Carta europea delle lingue regionali o minoritarie
pag.17
- 1.5.2. La Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali pag.19
- 1.6. La tutela delle minoranze nell'Unione Europea
pag.22

2. La tutela delle minoranze linguistiche in Italia

- 2.1. La Repubblica tutela con apposite norme le minoranze linguistiche: Articolo 6 della Costituzione della Repubblica Italiana
pag.27
- 2.2. L'asimmetria della disciplina a tutela delle minoranze in Italia
pag.31
- 2.3. Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche: La legge 15 dicembre 1999, n. 482
pag.34
- 2.3.1. Premessa
pag.34
- 2.3.2. Il contenuto della legge quadro n. 482/1999
pag.36
- 2.4. I recenti chiarimenti della Corte Costituzionale sulla tutela delle minoranze
– le sentenze n. 159/2009 e n. 170/2010.
pag.39

- 2.4.1. Considerazioni introduttive
pag.39
- 2.4.2. La sentenza n. 159/2009
pag.40
- 2.4.3. La Corte Costituzionale e la ripartizione della potestà legislativa
in tema
di tutela delle minoranze
pag.44
- 2.4.4. La sentenza n. 170/2010
pag.46

3. La “Grande Ladinia” oltre i Ladini dolomitici

- 3.1. Gli antenati dei Retoromani: *i Raeti*
pag.49
- 3.2. Le aree linguistiche retoromane
pag.51
- 3.3. I Romanci in Svizzera
pag.52
- 3.4. I Friulani
pag.55

4. Il differente grado di tutela dei Ladini dolomitici sellani

- 4.1. La tripartizione del territorio ladino dolomitico sellano
pag.59
- 4.2. Premessa
pag.62
- 4.3. I Ladini nella Provincia autonoma di Bolzano
pag.65
 - 4.3.1. Le prime garanzie per i Ladini - la scuola paritetica
pag.65
 - 4.3.2. La rappresentanza politica- il seggio ladino in Consiglio provinciale
pag.69
 - 4.3.3. La Corte Costituzionale e il diritto elettorale della minoranza linguistica ladina
pag.75
 - 4.3.4. La proporzionale etnica
pag.79
- 4.4. I Ladini nella Provincia autonoma di Trento
pag.82
 - 4.4.1. La strada verso la tutela
pag.82
 - 4.4.2. La tutela dopo il secondo Statuto d'autonomia
pag.84

- 4.4.3. La riforma dello Statuto d'autonomia del 2001
pag.88
- 4.4.4. La legge provinciale n. 6 del 2008
pag.90
- 4.4.5. Il Comun general de Fascia
pag.94
- 4.5. I Ladini nella Regione Veneto - in Provincia di Belluno
pag.96
- 4.5.1. Le fonti normative di tutela
pag.96
- 4.5.2. La svolta con la legge quadro n. 482/1999
pag.98
- 4.5.3. Il referendum del 2007
pag.100

5. Considerazioni conclusive

pag.103

Bibliografia

pag.107

INTRODUZIONE

I Ladini, una minoranza in ritirata? L'apparato normativo a tutela della minoranza linguistica ladina come garanzia per la sua sopravvivenza, oppure come fattore ritardatario della sua assimilazione? La tripartizione amministrativa dei Ladini, un motivo per la loro scomparsa?

Quando nell'ordinamento italiano si parla di minoranza linguistica ladina si fa riferimento alla popolazione che vive intorno al massiccio dolomitico del Sella. Attorno a questo gruppo montuoso si dispiega l'area dei Ladini dolomitici sellani: la Val Badia, la Val Gardena, la Val di Fassa, Ampezzo e Livinallongo. Quest'area geografica, abitata oggi da una popolazione pari a circa trentacinquemila persone, la maggior parte di madrelingua ladina, storicamente faceva parte dell'Impero austro-ungarico. Nel procedimento d'annessione del Tirolo meridionale al Regno d'Italia i Ladini non furono riconosciuti come gruppo etnico a sé stante. Il raduno del 5 maggio 1920 al Passo Gardena, di rappresentanti ladini delle cinque valli per chiedere il riconoscimento come gruppo etnico distinto non ebbe esiti favorevoli. Nel 1923 il governo fascista decise la spartizione politico - amministrativa del territorio ladino dolomitico. I comuni di Cortina d'Ampezzo, Livinallongo del Col di Lana e Colle Santa Lucia, furono aggregati alla Provincia di Belluno. Nel 1927 fu creata la Provincia di Bolzano della quale vennero a far parte anche le valli ladine di Badia e Gardena, mentre la Val di Fassa fu lasciata con la Provincia di Trento. Alla tripartizione del territorio ladino dolomitico sellano, che permane tutt'ora, è conseguito un destino diverso per le tre frazioni ladine a seconda della loro Provincia e Regione d'appartenenza.

Nella parte iniziale di questo lavoro si passano in rassegna i principali interventi normativi a tutela delle minoranze avvenuti a livello internazionale, analizzando successivamente la posizione assunta dall'ordinamento italiano nei confronti delle realtà linguistiche minoritarie. Il terzo capitolo di quest'opera si occupa di alcuni aspetti giuridici propri dei "cugini" dei ladini dolomitici, ossia dei Romanci della Svizzera e dei

Friulani in Friuli Venezia Giulia. Secondo gli studi socio-linguistici queste aree geografiche sono, assieme ai Ladini dolomitici la testimonianza, che in passato esisteva un territorio di parlata ladina molto più ampio.

La parte centrale della tesi si occupa dello *status* giuridico di ciascuna delle tre frazioni ladine dolomitiche sellane, soffermandosi sulle differenti tempistiche nel riconoscimento di ognuna di esse come minoranza linguistica e dando peso all'analisi di alcuni meccanismi e strumenti di tutela propri di ognuna.

Ciò che si cercherà di evidenziare è che i Ladini benché suddivisi tra due enti regionali e tre enti provinciali costituiscono un'unica minoranza linguistica e per garantire anche in futuro la presenza e lo sviluppo del ladino nel panorama delle lingue sarebbe preferibile dare voce anche sul piano giuridico a questa unità.

1. CENNI SULLA TUTELA INTERNAZIONALE E COMUNITARIA DELLE MINORANZE.

1.1. Introduzione. I primi approcci alla tutela delle minoranze.

La storia, e anche il presente ci confrontano in continuazione con episodi in cui parti della popolazione presenti in uno Stato non sono tutelate e sostenute adeguatamente nelle loro particolarità e differenze rispetto alla maggioranza della popolazione. Succede a volte che queste parti di popolazione che costituiscono una minoranza linguistica, religiosa, etnica, o anche culturale considerino lo Stato in cui sono incorporate come una specie di tiranno. Lo Stato da parte sua è portato a sospettare delle minoranze, perché ha timori che queste vogliano separarsi da lui e le accusa di essere sovversive e addirittura terroriste, anche se queste accuse spesso non sono giustificate¹.

Tale conflitto non può non essere d'interesse per la comunità internazionale, per il fatto che non raramente la minoranza si sente espressione di una nazione storicamente diversa, ritenendo straniero lo Stato di soggiorno e considerando invece come patria uno Stato diverso². È proprio dovuto all'esistenza di questi gruppi di persone che sono separati dal proprio Stato e alla preoccupazione per la sicurezza e la stabilità degli Stati stessi che la questione delle minoranze è entrata nell'ambito del diritto internazionale.

La problematica della tutela giuridica delle minoranze non è sempre esistita, anzi, nel quadro storico generale si tratta di un fenomeno più che altro

¹ La Rosa R., *Evoluzione e prospettive della protezione delle minoranze nel diritto internazionale e nel diritto europeo*, Milano, 2006, pag. 3.

² Non è questo il caso della minoranza linguistica ladina, che non ha mai avuto dietro di sé una realtà statale propria. Per lingue senza Stato s'intendono secondo la Commissione europea quelle lingue autoctone che, al contrario delle lingue cosiddette nazionali, non sono la lingua madre della maggioranza di alcuno Stato e hanno lo *status* di lingua ufficiale solo a livello regionale, ovvero sono prive anche di questa prerogativa. Il diritto internazionale distingue in genere tra minoranze nazionali, ossia quelle che hanno una madrepatria di riferimento (es. il gruppo di lingua tedesca in Provincia di Bolzano) e minoranze etniche che ne sono prive (es. la minoranza linguistica ladina). Cfr. Palermo F., Woelk J., *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Padova, 2008, pag. 21.

recente. Fino alle rivoluzioni americana e francese la diversità di trattamento giuridico era la regola e l'uguaglianza è una scoperta relativamente recente del costituzionalismo. Ciò che contava all'epoca dei grandi imperi era soprattutto la posizione sociale e non criteri accidentali come la lingua, o la religione³. Ancora più recente è poi la ricerca di un'uguaglianza effettiva, ossia di un'uguaglianza in senso sostanziale e non solo in senso formale. Soprattutto con l'era industriale e il sorgere di un divario più ampio tra le classi sociali a cui sono conseguiti i conflitti sociali tra ricchi e poveri, ci si è infatti accorti che situazioni differenti abbisognano di essere tutelate in modo differente affinché sia raggiunto il risultato finale di un trattamento almeno approssimativamente uguale per tutti.

Storicamente le prime forme di protezione di gruppi di popolazione in qualche modo diversi da quelli maggioritari in uno Stato andarono a beneficio delle minoranze religiose⁴.

Con l'emergere dell'idea della nazione si poté assistere ad un progressivo allargamento della tutela delle minoranze che investì pian piano anche gruppi diversi da quelli religiosi. In seguito al sorgere degli Stati nazionali nel XIX secolo si pose infatti il problema di garantire la pacifica coesistenza all'interno della medesima nazione di comunità fra loro distinte non solo per fattori di ordine religioso, ma anche per caratteristiche etniche, linguistiche e culturali. Furono stipulati diversi accordi bilaterali e multilaterali⁵ dove vicino alla protezione delle minoranze religiose si affermava sempre più anche la tutela delle minoranze nazionali alle quali venivano riconosciuti alcuni diritti civili e politici.

Benché le norme prodotte a livello internazionale per la tutela delle minoranze e i conseguenti standard a cui gli Stati devono attenersi formino ormai un sistema di principi e di regole ingente, non appaiono ancora

³ Palermo F., Woelk J., *Diritto costituzionale comparato cit.*, Padova, 2008, pag. 68.

⁴ Nel XVI e XVII secolo in seguito alle guerre di religione tra cattolici e protestanti fu per la prima volta proclamata la libertà di culto attraverso accordi bilaterali tra gli Stati. Si può per esempio ricordare il Trattato di Vienna del 1606 firmato dal Re di Ungheria e dal Principe della Transilvania, che garantiva alla minoranza protestante della Transilvania la libertà di professare la propria religione.

⁵ Così per esempio il Trattato di Bucarest del 1812, il Trattato di Edirne del 1829, il Trattato di Parigi del 1856 e tra i più importanti sicuramente il Trattato di Berlino del 1878, che a seguito del progressivo sfaldamento dell'Impero Ottomano, costituì la base per la moderna configurazione dell'area balcanica.

sempre sufficienti per un'adeguata protezione di tutti i gruppi minoritari presenti nel mondo.

1.2. I tentativi di tutela delle minoranze nel sistema della Società delle Nazioni.

Alla fine della prima guerra mondiale si era manifestata nettamente la necessità di trovare forme di protezione per le minoranze che erano entro le frontiere dei nuovi Stati, o le cui aspirazioni nazionali erano rimaste insoddisfatte in seguito all'ampliamento di altri Stati. Se prima dell'inizio della guerra in Europa esistevano ben sessanta milioni di individui che appartenevano a minoranze, dopo la guerra, in seguito alla nuova suddivisione del territorio c'erano comunque ancora venti milioni di persone che appartenevano a delle minoranze⁶. Comunque v'è da tener presente che non vi sono modifiche di frontiere in grado di far scomparire "il problema" delle minoranze. Da un lato, perché nell'era degli Stati nazionali sovrani è impensabile una suddivisione del territorio in tante parti quante sono le diverse minoranze etnico-linguistiche. Ciò comporterebbe infatti sicuramente una rottura dell'equilibrio (pur sempre fragile) formatosi a livello di comunità internazionale. Dall'altro lato poi bisogna considerare che non tutte le minoranze hanno una presenza compatta su una stessa area territoriale, ma ci sono anche comunità che hanno un'ampia diffusione sul territorio di un unico Stato, o addirittura di più Stati, così per esempio i Sinti e i Rom. Tra queste minoranze diffuse si possono distinguere quelle che aspirano all'ottenimento di un proprio territorio, e quelle invece che per cultura e tradizione non hanno un insediamento stabile. In entrambi i casi la forzatura nell'attribuzione di un territorio proprio a queste minoranze corrisponde sempre ad una minaccia per la stabilità dei rapporti internazionali tra gli Stati. Quindi la prospettiva di una soluzione che preveda la modifica dei confini secondo la presenza delle diverse realtà

⁶ La Rosa R., *Evoluzione e prospettive cit.* pag. 13.

minoritarie, non appare soltanto impossibile, ma in alcuni casi addirittura insensata. Per alcune minoranze l'ottenimento di una propria autonomia a livello territoriale, in forma di uno Stato sovrano, oppure solo in forma di una regione all'interno di uno Stato, rappresenta una delle migliori e a volte anche l'unica soluzione per la loro sopravvivenza. Nei casi invece in cui come detto tale soluzione risulti troppo destabilizzante, o neppure ambita si potrà fare riferimento a forme di autogoverno fondate sull'autonomia personale⁷, operando attraverso organizzazioni in forma associativa.

Si erano fatte varie proposte per inserire norme a tutela delle minoranze nel Patto della Società delle Nazioni, la nuova organizzazione internazionale creata in seguito al conflitto bellico con l'obiettivo degli Stati contraenti di promuovere la cooperazione internazionale e garantire la pace e la sicurezza internazionali⁸. Il presidente americano *Woodrow Wilson* fu tra i più solerti nella presentazione di progetti che erano volti alla tutela delle minoranze (è interessante notare però che gli Stati Uniti non furono mai membri della Società delle Nazioni). *Wilson* era dell'idea che niente fosse più suscettibile di minacciare la pace nel mondo che il trattamento a cui le minoranze possono essere soggette in alcune circostanze⁹. Nel Patto della Società delle Nazioni però non furono inserite alcune disposizioni a tutela delle minoranze. Ciò può essere soprattutto dipeso dal fatto che la maggior parte delle proposte presentate non si limitavano a introdurre il principio di non

⁷ Woelk J., *La tutela giuridica delle minoranze: modelli, strumenti, prospettive*, in Pfoestl E., (a cura di), *Valorizzare le diversità: tutela delle minoranze ed Europa multicultural*, Roma, 2003, pp. 74 ss.

⁸ La Società delle Nazioni è l'organismo internazionale creato nel 1919 con un accordo istitutivo che venne inserito nel Trattato di pace di Versailles e negli altri trattati di pace che chiusero il primo conflitto mondiale. (L'accordo istitutivo non fu invece inserito nel trattato di pace con la Turchia.) Inizialmente alla Società delle Nazioni che aveva sede a Ginevra vi aderirono 42 Stati. La Società delle Nazioni che era composta da tre organi, l'Assemblea, il Consiglio e il Segretariato, nell'intenzione dei suoi fondatori non doveva essere una federazione di Stati, o addirittura un superstato, ma si proponeva di stabilire condizioni più propizie per la pacifica coesistenza dei popoli e per lo sviluppo di tutte le energie umane sulla base dell'indipendenza degli Stati, attraverso un complesso di reciproci diritti e doveri volontariamente assunti con la stipulazione del patto. Le grandi novità che connotarono questa organizzazione fu il suo carattere decisamente universale, la sua stabilità attraverso la periodicità delle riunioni dei suoi organi e da ultimo, ma sicuramente non meno importante l'accettazione da parte dei membri della Società di alcuni obblighi relativi al funzionamento degli organismi creati e al comportamento dei membri rispetto alle decisioni di quegli organismi. La Società delle Nazioni fu estinta nel 1946 in seguito al fallimento rappresentato dalla seconda guerra mondiale e dalla creazione dell'ONU. Per ulteriori approfondimenti si veda Treves T., *Diritto internazionale. Problemi fondamentali*, Milano, 2005, pp. 119-121, e la bibliografia ivi citata.

⁹ Woodrow Wilson, nel discorso pronunciato alla seduta plenaria della Conferenza della Pace di Parigi il 31 maggio 1919.

discriminazione, ma esse avrebbero richiesto delle azioni positive da parte degli Stati nei confronti delle minoranze nazionali o razziali. In quell'occasione prevalse invece la tesi inglese che consisteva nel trattamento della questione delle minoranze non direttamente nel Patto, ma bensì nei trattati bilaterali conclusi tra le Potenze alleate ed associate e ciascuno degli Stati nuovi, o considerevolmente ingranditi. I così detti Trattati delle Minoranze¹⁰ rappresentavano fino ad allora il sistema più organico di tutela delle minoranze a livello internazionale anche se privo di valenza generale.

Anche se nel Patto di costituzione della Società delle Nazioni non furono inserite delle norme apposite per la tutela delle minoranze¹¹, esso e soprattutto i lavori preparatori che lo precedettero ebbero il merito di apprezzare il dato reale della “esistenza” di minoranze¹².

1.3. L'ONU e la protezione delle minoranze.

Lo statuto delle Nazioni Unite¹³ non contiene alcuna menzione dei diritti delle minoranze. In parte questa è la conseguenza dell'accoglimento della dottrina statunitense del *melting pot* che è contraria ad una tutela speciale per le minoranze, e preferisce invece una posizione di totale neutralità rispetto alle singole comunità, cercando di risolvere i problemi di discriminazione nei confronti dei gruppi di popolazione “diversi”,

¹⁰ Si annoverano tra i c.d. Trattati delle Minoranze stipulati tra le Potenze alleate e associate e i cinque Stati nuovi che avevano subito un consistente ingrandimento dei loro territori: Il Trattato di Versailles del 28 giugno 1919 con la Polonia, il Trattato di Saint Germain-en-Laye del 10 settembre 1919 con la Cecoslovacchia, il Trattato di Saint Germain-en-Laye del 10 settembre 1919 con lo Stato serbo-croato-sloveno (Jugoslavia), il Trattato di Parigi del 9 dicembre 1919 con la Romania e il Trattato di Sévres del 10 agosto 1920 con la Grecia e l'Armenia, modificato dal Trattato di Losanna del 24 luglio 1923.

¹¹ Per un' approfondita elencazione delle fonti a tutela delle minoranze nell'ambito della Società delle Nazioni si veda ancora La Rosa R., *Evoluzione e prospettive cit.*, pag. 17.

¹² Piergigli V., *Diritti dell'uomo e diritti delle minoranze nel contesto internazionale ed europeo: riflessioni su alcuni sviluppi nella protezione dei diritti linguistici e culturali*, in *Rassegna Parlamentare*, 1/1996, pag. 41.

¹³ L'accordo che istituì l'Onu fu firmato a San Francisco il 26 giugno 1945 ed entrò in vigore il 24 ottobre dello stesso anno, dopo la ratifica da parte dei cinque membri fondatori: Francia, Regno Unito, Cina, Stati Uniti e Unione Sovietica.

assicurando il rispetto dei diritti umani a tutti i cittadini¹⁴. Un altro motivo per il quale lo statuto delle Nazioni Unite non presenta norme apposite per la tutela delle minoranze, ma prevede una tutela individuale dei diritti dell'uomo è il fatto che esso fu adottato come reazione ai sistemi totalitari e all'esagerazione ed esaltazione della dimensione collettiva che nel corso di una sola generazione aveva portato indicibili afflizioni all'umanità.

Dopo la seconda guerra mondiale le problematiche sulla tutela delle minoranze vennero affidate in prevalenza al diritto interno e all'opera dei singoli Stati. Furono in effetti conclusi alcuni accordi bilaterali e multilaterali a favore di gruppi linguistici o etnici ben definiti¹⁵.

A livello internazionale invece si preferì mettere l'accento sul rispetto dei diritti umani fondamentali in senso individualistico. Così neanche nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948 si fa riferimento ai diritti delle minoranze, in quanto tali. Tutto ciò però non deve essere inteso nel senso che le Nazioni Unite non si siano confrontate con le problematiche della tutela delle minoranze. Infatti, già durante i lavori di stesura della Carta di San Francisco si discusse la questione di tutela delle minoranze e anche se poi nella Carta stessa non ci sono espliciti riferimenti alle minoranze, furono in seguito emanate alcune risoluzioni dove si diede voce alla questione della protezione delle minoranze¹⁶.

A tutt'oggi però la norma più importante per la tutela delle minoranze è prevista all'articolo 27 del Patto delle Nazioni Unite sui diritti civili e politici adottato a New York nel 1966 e entrato in vigore dieci anni più tardi¹⁷. L'articolo 27 recita: "Negli Stati ove esistono minoranze etniche,

¹⁴ Bernardini F., Borgia S., Panico A., Pierrri B., *Minoranze linguistiche: aspetti storico – giuridici*, Lecce, 2001, pag. 25.

¹⁵ Così per esempio l'Accordo De Gasperi - Gruber tra l'Italia e l'Austria, per la protezione della minoranza linguistica tedesca dell'Alto Adige, cfr. *infra* cap. 4.

¹⁶ Cfr., le risoluzioni dell'Assemblea generale ONU n. 217/1948 e n. 532/1952.

¹⁷ Le Nazioni Unite hanno prodotto vari altri atti che mirano non solo alla protezione dei diritti fondamentali dei singoli individui, ma anche alla protezione delle minoranze come tali. In questo luogo si possono menzionare tra le altre, la Convenzione per la prevenzione e la repressione del delitto di genocidio del 1948, la Convenzione dell'UNESCO contro le discriminazioni nel campo dell'insegnamento del 1960, la Dichiarazione dell'UNESCO sulla razza e il pregiudizio del 1978, la Convenzione OIL sulle popolazioni indigene e tribali nei paesi indipendenti del 1989.

Inoltre, in seguito alla fine della guerra fredda con la caduta della cortina di ferro e l'inizio di violenti conflitti etnici nell'area ex-comunista l'ordinamento internazionale ha dovuto prendere atto che c'era un forte bisogno di tutelare la dimensione collettiva dei diritti delle minoranze, e che probabilmente sulla questione di tutela delle minoranze non bastava una protezione dei diritti fondamentali dei singoli. Le Nazioni Unite hanno cercato di porre

religiose, o linguistiche, le persone appartenenti a tali minoranze non possono essere private del diritto di avere, in comune con gli altri membri del loro gruppo, la loro propria vita culturale, di praticare o professare la loro propria religione e di impiegare la loro propria lingua.”

Questo articolo che deve essere letto in combinazione con gli articoli 2 e 26 dello stesso Trattato¹⁸ rispecchia nella sua formulazione finale la preoccupazione degli Stati aderenti per un’eventuale alimentazione di pericolosi fenomeni di separatismo politico, o spinte secessionistiche in conseguenza di una garanzia di specifici diritti per le minoranze in quanto tali. Infatti, l’articolo identifica come soggetti titolari di quei diritti che esso garantisce, le “persone appartenenti a tali minoranze”; da ciò si può desumere che non fosse neanche in questo caso nell’intenzione delle Nazioni Unite, attribuire una tutela alle minoranze stesse, in quanto soggetti giuridici. Tuttavia non manca l’orientamento che ha attribuito un significato compromissorio alla formulazione contenuta nell’articolo 27, nella parte dove accorda i diritti ivi menzionati ai componenti della minoranza “in comune con gli altri membri del loro gruppo¹⁹.”

L’articolo in questione non entra nei dettagli e ciò è da intendersi come tacito rinvio agli ordinamenti statali che si assumeranno l’obbligo di creare un sistema di protezione e promozione delle minoranze adeguato alla loro specificità nazionale e che consentirà tra l’altro ai membri del, o dei gruppi minoritari di “impiegare la loro propria lingua” e di “avere la loro propria vita culturale”. Anche se un’interpretazione letterale della disposizione può far supporre che gli Stati aderenti si assumano solo l’obbligo di un comportamento in negativo, cioè di un comportamento astensionista e

rimedio a questo dato di fatto istituendo nel 1992 un Gruppo permanente sulle minoranze nella Sottocommissione ONU per i diritti umani.

¹⁸ Articolo 2 comma 1: “Ciascuno degli Stati parti del presente Patto si impegna a rispettare ed a garantire a tutti gli individui che si trovino sul suo territorio e siano sottoposti alla sua giurisdizione i diritti riconosciuti nel presente Patto, senza distinzione alcuna, sia essa fondata sulla razza, il colore, il sesso, la lingua, la religione, l’opinione politica o qualsiasi altra opinione, l’origine nazionale o sociale, la condizione economica, la nascita, o qualsiasi altra condizione.”

Articolo 26: “Tutti gli individui sono eguali dinanzi alla legge e hanno diritto, senza alcuna discriminazione, ad una eguale tutela da parte della legge. A questo riguardo, la legge deve proibire qualsiasi discriminazione e garantire a tutti gli individui una tutela eguale ed effettiva contro ogni discriminazione, sia essa fondata sulla razza, il colore, il sesso, la lingua, la religione, l’opinione politica o qualsiasi altra opinione, l’origine nazionale o sociale, la condizione economica, la nascita o qualsiasi altra condizione.”

¹⁹ Piergigli V., *Diritti dell’uomo cit.*, pag. 52.

omissivo che non ponga degli ostacoli alla libertà di agire degli appartenenti ad una minoranza e che quindi permetta ai componenti di una minoranza di fare uso della propria lingua in privato, ma anche in pubblico, di vivere secondo la loro cultura tradizionale, o di professare in libertà il loro credo, non è mancato in dottrina²⁰ chi ha sostenuto una lettura più ampia dell'articolo 27 ritenendo che contenesse anche un obbligo degli Stati di intervenire attivamente per realizzare effettivamente i benefici previsti e per garantire un'uguaglianza sostanziale²¹.

1.4. Le minoranze nel sistema OSCE.

L'OSCE²² ha dedicato la sua prima attenzione alla problematica delle minoranze nell'Atto finale di Helsinki, firmato dai Capi di Stato e di Governo dei trentacinque Paesi allora partecipanti²³. Nell'ambito del VII principio che sancisce il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali si riconosce una tutela alle persone appartenenti alle minoranze nazionali. Il punto VI del Decalogo della Dichiarazione di Helsinki dispone come segue: "Gli Stati partecipanti nel cui territorio

²⁰ Capotorti F., *Il regime delle minoranze nel sistema delle Nazioni Unite e secondo l'art. 27 del Patto sui diritti civili e politici*, in Rivista internazionale dei diritti dell'uomo, 1/1992, pag. 110.

²¹ Le c.d. azioni positive consistono nell'attribuzione di diritti particolari ai soggetti appartenenti alle minoranze. Si tratta del riconoscimento di maggiori diritti agli appartenenti alle minoranze, rispetto ai diritti di cui sono titolari i cittadini appartenenti alla maggioranza. Cfr. in particolare, Ainis M., *Cinque regole per le azioni positive*, in Quaderni costituzionali, 2/1999, pag. 359.

²² Nel paragrafo si userà sempre l'espressione OSCE (Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa) tenendo però ben a mente che essa prese l'avvio il 13 luglio 1973 sotto forma di Conferenza sulla sicurezza e cooperazione in Europa (CSCE), la prima delle quali si concluse a Helsinki il 1. agosto del 1975. Nei primi anni '90 la Conferenza conobbe una progressiva istituzionalizzazione e con il Vertice di Budapest del 5 e 6 dicembre del 1994 fu trasformata in organizzazione (OSCE). Tra i vari studiosi di questa organizzazione così importante per quanto riguarda la tutela delle minoranze c'è chi sostiene che negli ultimi anni il suo ruolo e i suoi interventi si siano affievoliti rispetto alla forza interveniva che aveva assunto all'inizio del decennio precedente; cfr. Ingravallo I., *Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa. Attività dell'Organizzazione nel 2008*, in La Comunità internazionale, 1/2009, pag. 153.

²³ Con la partecipazione attuale di 56 Stati dell'Europa, dell'Asia Centrale e del Nord America l'OSCE rappresenta la più grande organizzazione regionale per la sicurezza nel mondo. Per le attività recenti dell'OSCE si veda il sito ufficiale www.osce.org.

esistono minoranze nazionali rispettano il diritto delle persone appartenenti a tali minoranze all'eguaglianza di fronte alla legge, offrono loro la piena possibilità di godere effettivamente dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e, in tal modo proteggono i loro legittimi interessi in questo campo²⁴." Furono alcune le obiezioni mosse a questa disposizione. Essa infatti, non definisce che cosa siano le minoranze nazionali e lascia in tal modo agli Stati la possibilità di negarne l'esistenza sul proprio territorio, in secondo luogo la formulazione che si riferisce ai membri delle minoranze e non alle minoranze in quanto tali, esclude il riconoscimento di qualunque diritto collettivo in capo alle minoranze; da ultimo, non c'è un riferimento a qualche obbligo per gli Stati di perseguire una protezione specifica garantendo delle azioni positive, ma la disposizione non va al di là di un semplice divieto di discriminazione.

Non bisogna poi dimenticare che l'OSCE non è un'organizzazione internazionale tradizionale, ma è invece stata definita come una *soft international organisation*²⁵: non esiste un trattato internazionale come atto di fondazione di questa organizzazione intergovernativa. Gli atti dell'OSCE non sono imputabili ad essa come soggetto distinto dagli Stati partecipanti²⁶. I principi costituzionali su cui questa organizzazione si fonda (ci si riferisce al decalogo di principi dell'Atto finale di Helsinki) non sono di per sé fonte di diritti e obblighi giuridici; anche le raccomandazioni e formulazioni che si riferiscono all'assunzione di impegni e le previsioni di comportamenti hanno una rilevanza meramente politica e vengono a costituire quelle che potrebbero ritenersi formulazioni di *soft law*.

All'interno degli atti dell'OSCE che riguardano la tutela delle minoranze e che come detto sono tutti giuridicamente non vincolanti²⁷ la protezione delle minoranze si basa su due principi: da un canto la sua interrelazione con il

²⁴ Il testo integrale dell'Atto finale di Helsinki è disponibile in Barberini G., *Codice della Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa*, Napoli, 1990. Per una disamina approfondita dei principi relativi alla tutela delle minoranze contenuti nei Documenti OSCE si veda La Rosa R., *Evoluzione e prospettive cit.*, pag. 192 e ss.

²⁵ Barberini G., *Sicurezza e cooperazione da Vancouver a Vladivostok. Introduzione allo studio dell'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE)*, Torino, 2004, pag. 108.

²⁶ Come noto proprio per la sua natura di *soft international organisation* gli Stati che fanno parte dell'OSCE non sono definiti "membri", ma solamente "partecipanti".

²⁷ Ci si riferisce oltre che all'Atto finale di Helsinki del 1975, al Documento di Vienna del 1989, al Documento di Copenhagen del 1990, al Documento di Helsinki del 1992, alla Carta per la sicurezza europea del 1999, in particolare al suo paragrafo 19.

concetto di democrazia e Stato di diritto, dall'altro canto la sua funzione di strumento per il rafforzamento dell'integrità territoriale e della sovranità statale²⁸.

Di straordinaria importanza per la protezione delle minoranze è senza dubbio stata la novità all'interno del sistema dell'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa, dell'introduzione di un organismo apposito per le problematiche minoritarie. Con il Documento conclusivo della Riunione di Helsinki del 1992 è stato istituito l'Alto Commissario sulle minoranze nazionali²⁹. La funzione dell'Alto Commissario si inquadra nell'esercizio della diplomazia preventiva³⁰, cioè nella capacità di individuare le aree di crisi e di attivare delle consultazioni politiche con il fine di evitare e prevenire dei conflitti, indicando anche delle soluzioni possibili. La denominazione Alto Commissario *sulle* minoranze e non *per* le minoranze nazionali sta a sottolineare che la sua specifica funzione non si sostanzia né nella predisposizione di uno strumento diretto di tutela dei diritti delle minoranze, né nella realizzazione di una sorta di *ombudsman* per le minoranze nazionali.

L'Alto Commissario ha invece il compito di assicurare il preallarme e azioni tempestive relative a tensioni che concernono delle questioni che riguardano le minoranze nazionali e che potrebbero in qualche modo degenerare in conflitti, pregiudicando così la pace e la stabilità in una regione. L'Alto Commissario esercita il suo mandato in via confidenziale ed è un organo indipendente rispetto alle parti direttamente coinvolte nelle tensioni. Il suo compito di osservazione, che ha la finalità di prevenire dei conflitti per ragioni riguardanti le realtà minoritarie, l'Alto Commissario lo svolge effettuando visite nelle zone a rischio, tenendo contatti con le parti

²⁸ Di Stasi A., *La Convenzione-quadro sulla protezione delle minoranze nazionali tra sistema universale e nazionale*, in Rivista internazionale dei diritti dell'uomo, 2/2000 pag. 470.

²⁹ Sito ufficiale: www.osce.org/hcnm.

³⁰ Baiocchi G., (a cura di), *L'Assemblea parlamentare dell'OSCE origini, struttura, funzionamento*, in Quaderni europei e Internazionali, pubblicati dal Servizio affari internazionali del Senato, 9/2006 pag. 29. Sull'argomento della tutela delle minoranze nel sistema dell'OSCE si confronti inoltre: Barberini G., *Le minoranze nel sistema della CSCE*, in Rivista internazionale dei diritti dell'uomo, 1/1992 pp. 135 ss. e *La tutela delle minoranze nel sistema della CSCE*, in Aggiornamenti sociali, 4/1992 pp. 285 ss. Inoltre, Bartole S., Olivetti Rason N., Pegoraro L., *La tutela giuridica delle minoranze*, Padova, 1998; Höhn C., *Zwischen Menschenrechten und Konfliktprävention. Der Minderheitenschutz im Rahmen der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE)*, Heidelberg, 2005.

coinvolte, raccogliendo informazioni e trasmettendo informazioni ai governi interessati. L'Alto Commissario pone inoltre in essere dei provvedimenti normativi di *soft law* che non sono vincolanti ma che si affermano per il loro prestigio determinando in tal modo gli standard di tutela delle minoranze in diversi settori. Tra gli atti più importanti prodotti dall'Alto Commissario si segnalano le Raccomandazioni dell'Aja del 1996 che riguardano i diritti delle minoranze nel sistema educativo, le Raccomandazioni di Oslo del 1998 sui diritti linguistici delle minoranze e le Raccomandazioni di Lund del 1999 che si occupano della rappresentanza politica delle minoranze. L'elemento che fino ad ora ha contribuito al successo di questo ufficio è rappresentato dal fatto che dietro le attività dell'Alto Commissario per le minoranze c'è il continuo sostegno degli Stati dell'OSCE.

1.5. L'attività normativa del Consiglio d'Europa.

I principali ambiti d'intervento del Consiglio d'Europa riguardano la tutela dei diritti dell'uomo, la democrazia pluralista e il primato del diritto. Questa organizzazione intergovernativa mira a favorire la presa di coscienza e la valorizzazione dell'identità culturale dell'Europa e della sua diversità.

Lo statuto del Consiglio d'Europa è stato approvato a Londra il 5 maggio del 1949, da dieci Stati dell'Europa occidentale³¹ e attualmente gli Stati che sono membri del Consiglio d'Europa sono quarantasette. Gli obiettivi e i compiti che questa organizzazione intergovernativa si pone sono assai ampi³². Attraverso il suo lavoro il Consiglio d'Europa vuole porre in essere soluzioni comuni per le sfide poste alle società europee. L'organo più incisivo in quanto organo decisionale del Consiglio è il Comitato dei Ministri che è composto dai ministri degli esteri degli Stati membri, oppure dai loro rappresentanti permanenti. L'Assemblea Parlamentare del

³¹ Belgio, Francia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Regno Unito, Danimarca, Norvegia, Irlanda, Italia e Svezia.

³² Per approfondimenti sul Consiglio d'Europa si veda tra gli altri *Il Consiglio d'Europa, 800 milioni di Europei*, 2007. Manoscritto redatto e stampato, a cura del Consiglio d'Europa.

Consiglio d'Europa che fu la prima assemblea europea nella storia del continente vecchio, è formata dalle delegazioni dei parlamenti nazionali degli Stati membri e affronta soprattutto argomenti di attualità svolgendo un ruolo d'orientamento per l'attività del Comitato dei Ministri. Vicino a questi due organi opera anche un Segretario Generale che definisce anno per anno le priorità d'intervento e stabilisce il programma di lavoro. Per la natura di questo lavoro si ritiene importante nominare anche il Congresso dei Poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa che, istituito nel 1994 quale organo consultivo del Comitato e dell'Assemblea, è il portavoce degli interessi delle regioni e dei comuni d'Europa e assiste gli Stati membri negli aspetti pratici, necessari per garantire un'autentica autonomia locale e regionale. Infatti, si può osservare come spesso la tutela delle minoranze si attui principalmente nell'ambito delle competenze e dell'autonomia degli enti regionali e locali.

Lo strumento d'azione principale del Consiglio d'Europa consiste nel predisporre e favorire la conclusione di convenzioni internazionali tra gli Stati membri. Questi atti, la cui entrata in vigore è pur sempre subordinata alla ratifica da parte dei vari Stati secondo le relative norme costituzionali, costituiscono spesso la base per le modifiche e l'armonizzazione legislativa degli Stati membri. Lo strumento di gran lunga più rilevante è sicuramente la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) firmata a Roma il 4 novembre 1950³³.

La CEDU contiene un catalogo dei diritti dell'uomo che sono comuni a tutti gli Stati membri e ciò che rende il sistema Consiglio d'Europa molto incisivo è la previsione di un meccanismo di controllo internazionale sul rispetto dei diritti dell'uomo da parte degli stessi Stati contraenti, meccanismo che si basa sull'attività giurisdizionale della Corte europea dei diritti dell'uomo.

Tuttavia, anche un documento di immensa importanza come la CEDU è fondamentalmente improntato sulla tutela dei diritti individuali e non garantisce alcun diritto collettivo a tutela delle minoranze. L'unica norma³⁴ che menziona espressamente il termine "minoranza" è l'articolo 14 che così

³³ Daniele L., *Diritto dell'Unione Europea*, Milano, 2007, pag. 5.

³⁴ Bultrini A., *Il sistema di protezione dei diritti fondamentali del Consiglio d'Europa*, in *La Comunità internazionale*, 1/1999, pag. 132.

dispone: “Il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione deve essere assicurato senza distinzione di alcuna specie, come di sesso, di razza, di colore, di lingua, di religione, di opinione politica e di altro genere, di origine nazionale o sociale, di appartenenza a una minoranza nazionale, di ricchezza, di nascita, o di altra condizione.” L’articolo enuncia quindi un divieto di discriminazione nel godimento dei diritti garantiti dalla CEDU. Tra i possibili motivi di discriminazione contrari a questa disposizione la norma in questione menziona appunto anche l’appartenenza ad una minoranza nazionale. La norma ha però portata limitata, siccome trova applicazione soltanto in combinazione con uno dei diritti garantiti dalla Convenzione³⁵. Per ciò che riguarda specificatamente le minoranze linguistiche deve essere notato che l’articolo 14 non prevede dei diritti linguistici particolari. Così la lingua è solo nominata come uno dei fattori secondo i quali giudicare un eventuale trattamento discriminatorio, e la disposizione può perciò solo acquisire un certo rilievo in connessione con altre norme CEDU, in particolare con l’articolo 5 della Convenzione, il quale prevede il diritto per la persona arrestata di essere informata sui motivi dell’arresto e sulle accuse che sono rivolte contro di lei in una lingua a lei comprensibile, e l’articolo 6 che prevede invece il diritto dell’accusato di farsi assistere gratuitamente da un interprete se non parla, o non comprende la lingua impiegata nell’udienza³⁶. Si sono presentati dei casi in cui la norma considerata è di fatto risultata inapplicabile a delle ipotesi che riguardano tipicamente la protezione delle minoranze, come ad esempio l’uso della lingua nei rapporti con la pubblica amministrazione: la

³⁵ Nel 2000 è stato adottato il Protocollo n. 12 alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali. Il Protocollo è entrato in vigore il 1. aprile 2005 e la novità prevista in esso è il divieto di discriminazione nel godimento di tutti i diritti previsti dalla legge. In questo modo è stato esteso il campo d’applicazione dell’articolo 14 CEDU, che prevede appunto solo il divieto di discriminazione in rapporto alle norme previste dalla Convenzione. L’Italia non ha ancora ratificato tale Trattato, (novembre 2010).

³⁶ Articolo 5 CEDU, *Diritto alla libertà e alla sicurezza*, in particolare il comma 2: “Ogni persona che venga arrestata deve essere informata al più presto e in una lingua a lei comprensibile dei motivi dell’arresto e di ogni accusa elevata a suo carico”. E comma 5: “Ogni persona vittima di arresto o di detenzione in violazione a una delle disposizioni di questo articolo ha diritto ad una riparazione.” Articolo 6 CEDU, *Diritto ad un processo equo*, in particolare il comma 3: “Ogni accusato ha segnatamente diritto a: a) essere informato nel più breve tempo possibile, in una lingua a lui comprensibile e in modo dettagliato, della natura e dei motivi dell’accusa elevata a suo carico; e lettera e) farsi assistere gratuitamente da un interprete se non comprende o non parla la lingua impiegata nell’udienza.”

Commissione³⁷ ha infatti più volte affermato che siccome la Convenzione non garantisce la libertà linguistica in quanto tale e in particolare il diritto di servirsi della lingua liberamente scelta dal soggetto interessato nei rapporti con la pubblica amministrazione, l'articolo 14 risulta inapplicabile se si volesse dimostrare una pretesa di discriminazione a questo riguardo³⁸.

Tra gli organi del Consiglio d'Europa è probabilmente l'Assemblea parlamentare quella che si è attivata di più per uno sviluppo più ricco e incisivo della disciplina sulla protezione delle minoranze. Il Comitato dei Ministri è invece apparso più reticente ad accogliere le richieste in questa direzione³⁹. Dopo la caduta del muro di Berlino, i primi anni novanta hanno evidenziato la forte necessità di una protezione apposita e specifica per le minoranze in quanto tali, riconoscendo che non era sufficiente per il mantenimento e il sopravvivere di intere popolazioni, la garanzia dei diritti fondamentali a livello individualistico.

³⁷ Come noto la CEDU ha istituito una procedura di controllo, che permette al singolo, una volta esauriti i rimedi previsti dal diritto nazionale, di inoltrare un ricorso dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo a Strasburgo per supposta violazione della Convenzione. Fino al 31 ottobre 1998, tali ricorsi venivano esaminati dalla Commissione europea dei diritti dell'uomo e soltanto in seguito, a dipendenza delle circostanze, anche dalla Corte europea dei diritti dell'uomo. Il 1° novembre 1998 è entrato in vigore il Protocollo n. 11, che ristrutturava il meccanismo di controllo istituito dalla Convenzione. Dall'entrata in vigore del Protocollo n. 11 la Commissione cessa di esistere e, la competenza appartiene direttamente alla nuova Corte permanente dei diritti dell'uomo di Strasburgo, la quale si pronuncia a titolo esclusivo sui ricorsi individuali inoltrati per violazione della CEDU e dei protocolli aggiuntivi.

³⁸ Così ad esempio la Commissione nella decisione del 12 dicembre 1985, ricorso n. 11100/84.

³⁹ Per un approfondimento sui vari tentativi dell'Assemblea di intervenire in materia di tutela delle minoranze già a partire dalla fine degli anni '50 si veda La Rosa R., *Evoluzione e prospettive cit.*, pag. 129 ss.

1.5.1. La Carta europea delle lingue regionali o minoritarie.

La Carta europea delle lingue regionali o minoritarie è stata adottata a Strasburgo il 25 giugno 1992 dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa⁴⁰, ed è entrata in vigore il 1. marzo del 1998 dopo il deposito del quinto strumento di ratifica necessario. Attualmente⁴¹ gli Stati che hanno ratificato la Carta sono ventiquattro. L'Italia è tra i nove Stati che non hanno ancora ratificato ma solo firmato la Carta. A questo accordo possono anche essere invitati ad aderire Stati terzi che non sono membri del Consiglio d'Europa⁴².

Come enunciato nel preambolo, la funzione della Carta è quella di proteggere le lingue regionali o minoritarie storiche dell'Europa, alcune delle quali rischiano di scomparire, e di assicurare in tal modo la conservazione e lo sviluppo delle tradizioni e della ricchezza culturale dell'Europa. Il documento in analisi non costituisce uno strumento a tutela delle minoranze in generale, ma il suo obiettivo si limita a perseguire il miglioramento della situazione dei soggetti parlanti lingue minoritarie.

La Carta, come tanti altri documenti di diritto internazionale che fanno riferimento in qualche disposizione alla tutela delle minoranze non prende in considerazione le minoranze linguistiche in quanto gruppi sociali distinti ai quali riconoscere diritti individuali e collettivi.

All'articolo 1 la Carta inquadra il suo oggetto di protezione, considerando lingue regionali, o minoritarie le lingue che sono parlate tradizionalmente sul territorio di uno Stato dai cittadini di questo Stato che costituiscono un gruppo numericamente inferiore al resto della popolazione e che parlano una lingua diversa dalla lingua ufficiale dello Stato. La Carta non prevede una tutela per i dialetti e neanche per le lingue parlate dagli immigrati. Il documento fa riferimento all'esistenza di un territorio come elemento

⁴⁰ Per la versione italiana del testo della Carta e lo stato delle ratifiche si rimanda al sito ufficiale del Consiglio d'Europa, alla pagina con la lista completa di tutti i Trattati del Consiglio d'Europa: www.conventions.coe.int.

⁴¹ In data 27 luglio 2010.

⁴² Cfr. l'articolo 20 comma 1 della Carta: "Dopo l'entrata in vigore della presente Carta, il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa potrà invitare ogni Stato non membro del Consiglio d'Europa ad aderire alla Carta."

distintivo che delimita e gradua la sua applicazione⁴³. Da ciò è desumibile che le lingue sprovviste di territorio, cioè quelle che non sono collegate ad un'area geografica particolare⁴⁴ godranno di una protezione più ridotta e riconducibile all'apprezzamento dello Stato⁴⁵.

Ciò che si rivela una novità per il diritto internazionale delle minoranze è la natura flessibile della Carta⁴⁶. La Carta è flessibile nel senso che non deve essere necessariamente accettata o rifiutata dagli Stati ratificanti nella totalità delle sue disposizioni⁴⁷. In ogni caso però la mancata integrale accettazione delle disposizioni previste dalla Carta dovrà pur sempre essere compatibile con lo spirito, gli obiettivi e i principi della Carta.

La parte II composta dal solo articolo 7 che enuncia gli obiettivi e i principi perseguiti dalla Carta, al comma 1a) sottolinea che le Parti dovranno fondare la loro politica, legislazione e pratica sul riconoscimento delle lingue regionali o minoritarie. Il primo passo per la tutela delle lingue minoritarie o regionali costituisce perciò il loro riconoscimento.

Gli aspetti significativi nella vita quotidiana per l'utilizzazione della lingua regionale o minoritaria sono presi in considerazione dalla parte III della Carta. Così gli articoli 8-14 si occupano dell'uso della lingua minoritaria o regionale nell'insegnamento, nella giustizia e nella pubblica amministrazione, nei mezzi d'informazione, nelle attività culturali, economiche e sociali e negli scambi transfrontalieri.

Per quanto riguarda il sistema di controllo sull'applicazione delle norme contenute nella Carta da parte degli Stati membri, come per la Convenzione-quadro⁴⁸, esso si basa sostanzialmente sulla redazione di rapporti periodici da parte degli Stati membri. Il sistema di monitoraggio prevede un Comitato di esperti indipendenti designati dal Comitato dei

⁴³ Articolo 1b) per „territorio in cui è usata una lingua regionale o minoritaria” si intende l'area geografica nella quale tale lingua è l'espressione di un numero di persone tale da giustificare l'adozione di differenti misure di protezione e di promovimento della presente Carta.

⁴⁴ Come esempio possono essere citati i Sinti e i Rom.

⁴⁵ La Rosa R., *Evoluzione e prospettive cit.*, pp. 150 ss.

⁴⁶ Palermo F., Woelk J., *Diritto costituzionale comparato cit.*, pag. 87.

⁴⁷ Articolo 2 comma 2: “Per quanto concerne qualsiasi lingua indicata al momento della ratifica, dell'accettazione o dell'approvazione, conformemente all'articolo 3, ogni Parte si impegna ad applicare almeno trentacinque paragrafi o capoversi scelti fra le disposizioni della parte III della presente Carta, di cui almeno tre scelti in ciascuno degli articoli 8 e 12 e uno in ciascuno degli articoli 9, 10, 11 e 13.”

⁴⁸ *Infra* par. successivo.

Ministri del Consiglio d'Europa che analizzerà i rapporti e formulerà poi eventualmente delle raccomandazioni rivolte agli Stati.

1.5.2. La Convenzione - quadro per la protezione delle minoranze nazionali.

Il testo della Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali è stato adottato dal Consiglio d'Europa il 10 novembre del 1994 ed è entrato in vigore il 1. febbraio del 1998, dopo la ratifica necessaria da parte di dodici Stati. La Convenzione-quadro è anche aperta alla firma di Stati non membri del Consiglio d'Europa. L'Italia ha ratificato il Trattato con la legge n. 302 del 1997.

Dopo un intenso lavoro del Consiglio d'Europa⁴⁹ ne è risultato un testo dal contenuto normativo eminentemente programmatico⁵⁰. Infatti le norme della Convenzione non contengono dei precetti *self executing*, ma per la loro attuazione è necessaria un'opera di concretizzazione da parte degli Stati interessati. Una novità rappresenta la scelta di ricorrere ad una convenzione-quadro⁵¹. Sicuramente alla base di questa decisione c'è stato il desiderio di alcuni Stati di evitare l'adozione di norme suscettibili di acquisire –a ratifica avvenuta- immediata efficacia normativa sul piano dei rapporti fra Stato e cittadini all'interno di ordinamenti ad impianto monistico⁵². La seconda ragione per cui si è optato per uno strumento quadro è la preoccupazione che una normativa troppo dettagliata e uniforme potesse essere inadeguata a fare fronte a realtà minoritarie molto differenti da Stato a Stato.

⁴⁹ Inizialmente c'erano state delle discussioni in seno al Consiglio d'Europa se fosse preferibile adottare per la protezione delle minoranze un protocollo addizionale alla Convenzione europea sui diritti dell'uomo che avrebbe implicato la sua azionabilità davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo, oppure una speciale convenzione *ad hoc*. Si è infine optato per lo strumento della Convenzione-quadro.

⁵⁰ Bartole S., *Una convenzione per la tutela delle minoranze nazionali*, in Il Mulino, 2/1995, pag. 338.

⁵¹ Bartole S., *La Convenzione quadro del Consiglio d'Europa per la protezione delle minoranze nazionali*, in Rivista italiana di diritto e procedura penale, 2/1997, pag. 567.

⁵² Monistici sono quegli ordinamenti in cui i trattati ratificati costituiscono fonti di diritto concorrenti con quelle di diritto interno.

Non bisogna però tralasciare il fatto che alcune disposizioni contenute nella Convenzione possono ugualmente avere un effetto diretto all'interno degli Stati ratificanti⁵³. Ciò avviene nei casi in cui le disposizioni della Convenzione abbiano un contenuto analogo, o identico a delle disposizioni contenute nella CEDU⁵⁴, in secondo luogo può succedere che degli Stati membri prevedano volontariamente la diretta applicabilità di singole norme della Convenzione-quadro. Da ultimo poi si sono potuti constatare esempi di diretta applicazione di norme della Convenzione da parte dei giudici nazionali.

La Convenzione-quadro contiene trentadue articoli suddivisi in cinque titoli⁵⁵, di cui il primo è dedicato all'enunciazione di alcuni principi fondamentali in materia, il secondo contiene la definizione dei diritti che spettano agli appartenenti alle minoranze ed i conseguenti obblighi degli Stati. Il terzo titolo riguarda l'interpretazione e l'applicazione della Convenzione, il quarto è dedicato al sistema di controllo dell'attuazione delle norme contenute nella Convenzione e il quinto contiene le disposizioni finali⁵⁶.

Sul piano internazionale gli Stati membri non sono sottoposti ad alcuna verifica giurisdizionale dell'osservanza dei disposti convenzionali, infatti ciò che rileva è soltanto il mutuo vincolo degli Stati membri all'implementazione della Convenzione. Il meccanismo di controllo sul rispetto dei precetti convenzionali è stato invece mantenuto ad un livello meramente politico. Nella procedura di verifica sull'applicazione dei contenuti della Convenzione il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa svolge un ruolo centrale. Il Comitato dei Ministri si avvale del supporto di un Comitato consultivo che è composto da membri di qualificata esperienza nell'ambito della protezione delle minoranze, indipendenti e imparziali. Compito principale del Comitato Consultivo è l'esame dei rapporti che gli Stati devono presentare, la prima volta dopo un anno dall'adesione alla Convenzione e poi con cadenza periodica e che illustrano le misure di attuazione adottate da loro in base alla Convenzione. Gli Stati

⁵³ Palermo F., Woelk J., *Diritto costituzionale cit.*, pag. 89.

⁵⁴ Cfr. in particolare gli artt. 7, 8, 9 e 12 comma 3 della CEDU.

⁵⁵ Per il testo in italiano e informazioni ufficiali sullo stato di ratifica della Convenzione si rimanda ancora al sito www.conventions.coe.int.

⁵⁶ Di Stasi A., *La Convenzione-quadro cit.*, pag. 478.

membri, che possono anche essere sollecitati dal Comitato dei Ministri alla stesura di rapporti costituiscono così i principali dispensatori delle informazioni sulle misure attuative, legislative e non, adottate nei singoli ordinamenti⁵⁷.

La Convenzione non contiene dei diritti collettivi per le minoranze in quanto tali, ma prevede il godimento individuale dei diritti in essa previsti e anche l'esercizio dei diritti "in comunità con altri"⁵⁸. La Convenzione poi non contiene una definizione dell'oggetto che essa si propone di andare a tutelare, essa infatti non contiene una definizione della nozione di minoranza nazionale, lasciando in tal modo aperta per gli Stati membri la previsione dell'estensione normativa di tutela, potendo essi scegliere se tutelare in base alla Convenzione solo le minoranze nazionali tradizionali, (cioè i cittadini dello Stato che non si riconoscono nel gruppo nazionale maggioritario) oppure se estendere la tutela in base alla Convenzione anche alle così dette nuove minoranze che sono costituite da persone non cittadine dello Stato, per esempio lavoratori immigrati, o rifugiati.

La natura piuttosto flessibile degli obblighi che comportano le varie clausole di questo documento, e le modalità di controllo della sua applicazione esenti da un sistema di giustiziabilità non hanno evitato di riconoscere alla Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali un influente peso come primo documento internazionale giuridicamente vincolante a presidio dei diritti delle minoranze⁵⁹.

⁵⁷ Di Stasi A., *La Convenzione-quadro cit.*, pag. 479.

⁵⁸ Punto 35 dell'*explanatory report* allegato alla Convenzione, sempre reperibile su www.conventions.coe.int. Si noti che si tratta della stessa formulazione usata dall'art. 27 del Patto delle Nazioni Unite sui diritti civili e politici.

⁵⁹ Palermo F., Woelk J., *Diritto costituzionale cit.*, pag. 93.

1.6. La tutela delle minoranze nell'Unione Europea.

Anche con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona⁶⁰ il diritto sulla tutela delle minoranze non ha trovato un posto nelle norme giuridiche del diritto comunitario primario.

Quando ancora si parlava di un Trattato costituzionale dell'Unione Europea c'erano stati alcuni Paesi, tra cui in particolare l'Ungheria, che avevano fortemente insistito per l'introduzione nella prima parte del Trattato costituzionale di un riferimento ai diritti delle minoranze. Si era così giunti all'accordo di includere nell'articolo 2 del Trattato costituzionale che elencava i valori fondamentali dell'Unione, un riferimento esplicito ai diritti delle persone appartenenti ad una minoranza. Anche se questo articolo fosse entrato in vigore si è però notato che il significato pratico di questa *minority clause* non sarebbe stato molto chiaro, data la mancanza di un'esplicita competenza legislativa delle istituzioni dell'Unione Europea per l'adozione di misure concrete per la tutela dei diritti delle minoranze⁶¹.

Funge comunque da disposizione di principio l'articolo 2 del Trattato sull'Unione Europea che ha nella sua nuova versione mantenuto pressoché la stessa formulazione di quella che era prevista per il Trattato costituzionale dell'Unione Europea e che annovera esplicitamente tra i valori su cui l'Unione si fonda anche il rispetto dei diritti delle persone appartenenti a delle minoranze⁶². Un'altra norma di diritto primario che assume importanza in materia di tutela delle minoranze è sicuramente l'ex articolo 13 TCE⁶³.

⁶⁰ Il 1. dicembre 2009 è entrato in vigore il Trattato di Lisbona che ha messo fine a diversi anni di negoziati sulla riforma istituzionale dell'Unione Europea. Il Trattato di Lisbona modifica il Trattato sull'Unione Europea (TUE) e il Trattato che istituisce la Comunità europea (TCE, che con il Trattato di Lisbona è stato denominato TFCE, Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea) senza sostituirli. Per una disamina su cosa ha comportato l'adozione del Trattato di Lisbona al posto del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, si veda *ex multis* Cecchini G., *Trattato v. Costituzione. Le aporie giuridiche del Trattato che adotta una "Costituzione" per l'Europa e del Trattato di Lisbona: un vulnus per il futuro dell'Unione Europea*, Milano, 2009.

⁶¹ Cartabia M., (a cura di), *I diritti in azione: universalità e pluralismo dei diritti fondamentali nelle Corti europee*, Bologna, 2007, pag. 406.

⁶² Art. 2 del Trattato sull'Unione Europea: "L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini."

⁶³ Ex articolo 13 TCE che con la nuova numerazione disposta dal Trattato di Lisbona è divenuto l'articolo 19 TFCE. Per la tabella con la nuova numerazione degli articoli dopo il

L'articolo 13 consente al Consiglio dell'Unione Europea di adottare all'unanimità i provvedimenti opportuni per combattere le discriminazioni fondate tra l'altro sulla razza e l'origine etnica, o la religione⁶⁴.

Subito dopo l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam nel 1999, non è tardata l'adozione di due direttive che si basano proprio sull'articolo 13. Si tratta della direttiva n. 2000/78/CE che stabilisce un quadro generale per la promozione della parità di trattamento in materia di occupazione e condizioni di lavoro, vietando ogni discriminazione fondata sulla razza, l'origine etnica, la religione, o le convinzioni personali, gli handicap, l'età, o le tendenze personali. La seconda direttiva, la n. 2000/43/CE stabilisce il principio di equo trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza, o dall'origine etnica attraverso il divieto di discriminazione in materia di lavoro, condizioni sociali e nella fornitura di beni e servizi. È importante notare che l'articolo 5 della direttiva da ultimo citata prevede espressamente la presunzione di legittimità delle azioni positive in favore dei soggetti discriminati per i motivi di cui all'articolo 13 TCE, e perciò anche in tema di minoranze.

Oltre a queste fonti di diritto primario e secondario ci sono numerosi strumenti di *soft law* che mirano a comporre la politica europea della non discriminazione⁶⁵. Inoltre l'Unione Europea ha previsto un programma d'azione che mira al finanziamento di progetti che almeno indirettamente vanno a beneficio delle minoranze. Si può citare in questo luogo il finanziamento comunitario per l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali con sede a Vienna⁶⁶.

Un ruolo significativo per la tutela delle minoranze in ambito comunitario è poi certamente stato svolto dalla Corte di Giustizia Europea. La Corte infatti si è più volte trovata a dover dare un giudizio sul rispetto della normativa

Trattato di Lisbona si veda www.eur-lex.europa.eu/it/treaties/index.htm.

⁶⁴ Articolo 19 TFCE, comma 1: "Fatte salve le altre disposizioni dei trattati e nell'ambito delle competenze da essi conferite all'Unione, il Consiglio, deliberando all'unanimità secondo una procedura legislativa speciale e previa approvazione del Parlamento europeo, può prendere i provvedimenti opportuni per combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale."

⁶⁵ Si confronti sull'argomento Von Arnould A., *Minderheitenschutz im Recht der Europäischen Union*, in *Archiv des Völkerrechts*, 1/2004, pag. 123, che elenca molte delle proposte per la tutela delle minoranze fatte dal Parlamento europeo negli ultimi venti anni.

⁶⁶ http://europa.eu/agencies/community_agencies/fra/index_it.htm.

comunitaria da parte di leggi nazionali che avevano ad oggetto la tutela delle minoranze⁶⁷. Valutando il rispetto del Trattato da parte delle normative nazionali sulla tutela delle minoranze la Corte ha svolto un ruolo importante nel determinare lo stato attuale del rapporto tra il diritto comunitario e le norme specifiche emanate dagli Stati per la protezione delle minoranze. Sommariamente si può osservare un orientamento interpretativo della Corte volto a conciliare le norme nazionali a tutela delle minoranze con la disciplina comunitaria. Tuttavia le minoranze si percepiscono spesso sotto la spada di Damocle della mancata conformità del diritto statale delle minoranze rispetto alle norme di diritto comunitario⁶⁸.

Questo quadro di tutela delle minoranze in Europa è stato definito come una realtà giuridica in cui operano contemporaneamente tre sfere geogiuridiche a cerchi concentrici⁶⁹. Il primo cerchio è costituito dall'Unione Europea che è il cerchio geogiuridico più piccolo dal punto di vista territoriale e sociale, ma dove opera un ordinamento giuridico condiviso e sovranazionale caratterizzato da una forte omogeneità. Il secondo cerchio è invece formato dall'Europa del Consiglio d'Europa. Questa organizzazione che opera attraverso gli strumenti di diritto internazionale copre sotto il punto di vista territoriale e sociale un'area più estesa rispetto all'Unione Europea, ma l'integrazione normativa risulta essere meno omogenea di quella sovranazionale dell'Unione. Attraverso l'emanazione di importanti trattati internazionali, fra i quali probabilmente il più importante è da ritrovare nella CEDU, ma per quanto riguarda la tutela delle minoranze anche la Convenzione–quadro per la tutela delle minoranze nazionali e la Carta europea delle lingue regionali o minoritarie, il Consiglio d'Europa ritaglia un grosso ruolo alla materia di protezione delle minoranze. Il cerchio più ampio è rappresentato dall'Europa dell'OSCE (Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa). Si tratta del cerchio geogiuridico meno omogeneo che è retto in prevalenza da accordi solo politicamente vincolanti. In ogni caso però l'appartenenza all'OSCE può spesso essere

⁶⁷ Cfr. per esempio le cause *Bickel & Franz*, C-274/96, sentenza 24 novembre 1998 e *Angonese*, C-281/99, sentenza 6 giugno 2000, analizzate in Palermo F., Woelk J., *Diritto costituzionale comparato cit.*, pag. 96.

⁶⁸ Palermo F., Woelk J., *Diritto costituzionale comparato cit.*, pag. 95.

⁶⁹ Toniatti R., *Los derechos del pluralismo cultural en la nueva Europa*, in *Rivista vasca de administración pública*, 2/2000, pp. 17 ss.

valutata come una camera d'iniziazione finalizzata all'adesione al Consiglio d'Europa, e l'appartenenza al Consiglio d'Europa può essere interpretata come una camera di maturazione per una futura adesione all'Unione Europea, che costituisce il polo più omogeneo e d'attrazione principale dell'intero continente⁷⁰.

⁷⁰ Palermo F., Woelk J., *Diritto costituzionale comparato cit.*, pag. 101.

2. LA TUTELA DELLE MINORANZE LINGUISTICHE IN ITALIA.

2.1. La Repubblica tutela con apposite norme le minoranze linguistiche: Articolo 6 della Costituzione della Repubblica Italiana.

L'Assemblea Costituente approvò l'articolo 6, come lo conosciamo oggi nella seduta del 22 luglio del 1947, dopo un animato dibattito come reazione alla politica del regime fascista⁷¹ che aveva nei decenni precedenti l'emanazione della Costituzione esaltato in modo ossessivo i valori dell'unità e della nazione, adottando una politica repressiva nei confronti delle minoranze e promuovendo frequenti azioni di assimilazione forzata⁷². I Padri costituenti inserirono questa disposizione costituzionale per la tutela delle minoranze linguistiche tra i Principi Fondamentali della Repubblica Italiana.

La norma dell'articolo 6 trae origine da una proposta per un articolo aggiuntivo, l'articolo 108 bis⁷³. Questa disposizione doveva essere inserita nel Titolo della Costituzione relativo all'ordinamento regionale⁷⁴ e avrebbe sostituito l'istituzione delle Regioni a statuto speciale di confine, dove era evidente l'esigenza di tutela delle minoranze etniche e linguistiche. Come noto, alla fine si decise di includere la disposizione sulla tutela delle minoranze tra i Principi Fondamentali della Costituzione e di prevedere comunque le Regioni a statuto speciale della Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, Trentino-Alto Adige/Südtirol e Friuli Venezia Giulia, poiché si ritenne che la protezione delle situazioni minoritarie non potesse essere considerata un

⁷¹ Del Giudice F., (a cura di), *La Costituzione esplicata*, Napoli, 2006.

⁷² Si pensi per esempio alla italianizzazione per opera di Ettore Tolomei, dei cognomi e dei toponimi in Alto Adige.

⁷³ Art. 108 bis: "La Repubblica garantisce il pieno e libero sviluppo, nell'ambito della Costituzione, delle minoranze etniche e linguistiche esistenti sul territorio dello Stato. Gli enti autonomi regionali non possono, sotto nessuna forma, limitare o modificare i diritti fondamentali del cittadino sanciti dalla presente Costituzione, né emanare norme con essa in contrasto."

⁷⁴ Attuale Titolo V della Costituzione: Le Regioni, le Province, i Comuni.

problema legato esclusivamente all'autonomia regionale, ma che dovesse essere considerata una questione generale riguardante l'intera Repubblica⁷⁵. L'articolo 6 della Costituzione italiana è una delle disposizioni più brevi che essa contiene e benché sia connotata da una formulazione molto semplice e chiara è comunque scomponibile e analizzabile nelle sue parti⁷⁶. Innanzitutto si può notare come la disposizione, quando si riferisce al soggetto chiamato alla tutela delle minoranze, faccia richiamo alla Repubblica, e non meramente allo Stato. L'uso terminologico di Repubblica⁷⁷ non può che significare che la tutela delle minoranze è un compito che incombe su tutte le autorità dell'ordinamento, a tutti i livelli di governo e non soltanto allo Stato⁷⁸.

I criteri in base ai quali un gruppo sociale si trasforma in minoranza sono sempre di carattere pre-giuridico⁷⁹. È pacifico per quanto riguarda le

⁷⁵ Per le vicende evolutive dell'articolo 6 si veda Bifulco R., Celotto A., Olivetti M., (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Milano, 2006.

⁷⁶ Accanto all'art. 6 della Costituzione ci sono una serie di altri articoli costituzionali che sono a stretto rapporto con la questione della tutela delle minoranze: l'art. 2 che „... garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità”, le minoranze linguistiche sono quindi anche meritevoli di tutela in quanto formazioni sociali. L'art. 3 della Carta Costituzionale che prevede al suo primo comma la garanzia dell'uguaglianza formale: la legge è uguale per tutti, “senza distinzioni di sesso, razza, lingua...”, il Costituente però, non ha ommesso di aggiungere anche il principio dell'uguaglianza sostanziale al comma 2 dello stesso art. 3, dove la Repubblica è tenuta a rimuovere gli ostacoli che limitano di fatto l'uguaglianza dei cittadini. La tutela delle minoranze viene inoltre rafforzata da alcuni diritti fondamentali che si rivelano molto importanti per i soggetti appartenenti a gruppi minoritari, così all'art. 5 la Costituzione riconosce e promuove le autonomie locali e il decentramento. L'art. 9 garantisce lo sviluppo della cultura e ciò comprenderà anche la cultura delle popolazioni minoritarie. L'art. 21 invece, nella sua previsione della libera manifestazione del pensiero comprende anche la possibilità di esprimersi in una lingua diversa da quella della maggioranza.

⁷⁷ Il primo articolo del Titolo V, l'articolo 114 della Costituzione, chiarisce al suo primo comma in modo inequivocabile che cosa il legislatore intenda per „Repubblica”: “La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato.”

⁷⁸ Woelk J., *Il rispetto della diversità: La tutela delle minoranze linguistiche*, in Casonato C., (a cura di), *Lezioni sui principi fondamentali della Costituzione*, pag. 177, Torino, 2010.

⁷⁹ Gli studi intervenuti fino ad oggi (cfr. in particolare Shaw M. N., *The Definition of Minorities*, come citato in Piergigli V., *Diritti dell'uomo cit.*, nota 6), hanno comunque permesso di enucleare alcuni indici di riconoscibilità di un gruppo minoritario: 1) la già accertata esistenza del gruppo nello stato, in modo da scoraggiare la formazione di nuove minoranze, 2) la presenza di elementi distintivi, 3) l'inferiorità numerica rispetto al resto della popolazione, 4) la posizione non dominante, per evitare che un gruppo sociale ristretto possa opprimere la maggioranza, 5) il fatto che i membri della minoranza da proteggere siano cittadini dello stato in cui vivono. Accanto a questi si affiancano, anche se a volte solo implicitamente, elementi soggettivi di natura non strettamente giuridica: 1) il senso di solidarietà e la volontà di appartenenza al gruppo che consentono al medesimo di continuare ad esistere e di sottrarsi ad eventuali tentativi di assimilazione da parte della maggioranza, 2) l'aspirazione a conservare le proprie tradizioni e a salvaguardare la propria identità culturale.

minoranze linguistiche, che si tratti di un concetto relativo, impiegato per identificare comunità numericamente inferiori al resto della popolazione di uno Stato, o in ogni caso in posizione non dominante, i cui membri sono cittadini dello Stato stesso, che sono connotati da tratti differenziali comuni e manifestano, quanto meno implicitamente, la volontà di preservare la loro cultura, tradizione, religione, e lingua⁸⁰. Manca a tutt'oggi una definizione di minoranza che sia universalmente riconosciuta. Il primo tentativo di identificazione del concetto di minoranza si fa risalire al parere espresso nel 1930 dalla Corte permanente di giustizia internazionale in ordine alla Convenzione greco-bulgara del 1919. Dopo la seconda guerra mondiale la comunità internazionale mutò il suo approccio verso i problemi minoritari e la scelta per una tutela prevalentemente individualistica⁸¹ determinò una momentanea perdita di interesse per i tentativi definitivi. Verso il 1970 in seno alla Sottocommissione Onu per la lotta contro le misure discriminatorie e la protezione delle minoranze il Capotorti formulò una delle più celebri definizioni che individua nella minoranza un gruppo numericamente inferiore al resto della popolazione di uno Stato, in posizione non dominante, i cui membri – essendo cittadini dello Stato – posseggono caratteristiche etniche, religiose, o linguistiche che differiscono da quelle del resto della popolazione, e mostrano, quanto meno implicitamente un senso di solidarietà inteso a preservare le loro culture, tradizioni, religioni, lingue. L'omissione di una definizione generale del concetto di minoranza sia sul piano interno che sul piano internazionale è anche frutto della volontà degli Stati di conservare le proprie prerogative sovrane „selezionando“ i gruppi ritenuti meritevoli. Solo attraverso un atto formale di riconoscimento di questi fattori di rilevanza sociale e politica dunque, i criteri di distinzione di una minoranza possono acquisire rilevanza giuridica⁸². La diversità della minoranza che si basa su un riconoscimento sociale pre-giuridico, per un verso esterno, da parte della maggioranza, per l'altro verso interno, nell'espressione di una volontà collettiva di differenziazione dalla maggioranza da parte del gruppo minoritario,

⁸⁰ Bifulco R., Celotto A., Olivetti M., (a cura di), *Commentario cit.*, pag. 157.

⁸¹ Cfr. *supra* cap. 1.

⁸² Woelk J., *Il rispetto della diversità cit.*, pag. 182.

comporta delle conseguenze giuridiche soltanto in seguito ad un suo riconoscimento giuridico da parte dei poteri pubblici.

L'articolo 6 costituisce in questo senso una norma di principio che deve essere attuata dal legislatore nazionale al quale è lasciata ampia discrezionalità nella scelta fra una normativa a carattere generale, oppure una normativa speciale con cui regolare situazioni minoritarie diverse. Questa discrezionalità concessa nel dare attuazione alla norma dell'articolo 6 spiega in qualche modo, ma non giustifica perciò, il lungo, lento e parziale processo di concretizzazione della disposizione prevista dall'articolo 6. Ci sono infatti voluti più di cinque decenni affinché il legislatore italiano emanasse, attraverso la legge-quadro n. 482 del 1999⁸³ una disciplina generale d'attuazione dell'articolo 6 della Costituzione.

L'Italia è caratterizzata da una forte asimmetria nella tutela delle minoranze. Infatti, mentre le minoranze "nazionali" godono dagli inizi della Prima Repubblica di uno *status* giuridico privilegiato, attraverso la garanzia di un livello elevato di protezione fondata sull'autonomia speciale - così per la Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, il Trentino-Alto Adige/Südtirol, e il Friuli Venezia Giulia - risalta la quasi assenza di tutela per gli appartenenti ai restanti gruppi alloglotti, numericamente inferiori, ma di antico e diffuso insediamento sul territorio nazionale. Nei confronti di queste minoranze riconosciute sono intervenuti, oltre all'incisività numerica e alla dimensione territoriale già presenti, obblighi internazionali che hanno reso necessarie e opportune l'attribuzione alle "minoranze maggiori" di forme di autonomia territoriale e l'adozione di norme interne di rango costituzionale. In assenza di un riconoscimento, il fondamento della tutela per tutti gli altri gruppi doveva essere cercato nel disposto generale dell'articolo 6 Cost., al quale è conseguito per ben mezzo secolo il delicato problema della mancata attuazione di tale articolo costituzionale⁸⁴. Il diverso grado di tutela per le situazioni minoritarie in Italia ci permette oggi di suddividere le minoranze in tre categorie⁸⁵: le minoranze che sono riconosciute e "super-protette" attraverso le autonomie speciali; le minoranze riconosciute a tutela eventuale da attivare attraverso le procedure previste nella legge n. 482 del

⁸³ Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche. Su cui *infra* par. 2.3.

⁸⁴ Woelk J., *Il rispetto della diversità cit.*, pag. 182.

⁸⁵ Cfr. in particolare Palici di Suni Prat E., *Intorno alle minoranze*, Torino, 1999, pp. 29 ss.

1999, e le minoranze non riconosciute, e perciò non protette, come i gruppi di immigrati, oppure i Sinti e i Rom. Gli appartenenti a gruppi minoritari che non sono riconosciuti dall'ordinamento possono solo fare riferimento alle garanzie individuali che si basano in questo caso soprattutto sul principio di non discriminazione e sui diritti fondamentali individuali.

2.2. L'asimmetria della disciplina a tutela delle minoranze in Italia.

Le minoranze c.d. superprotette s'identificano nella minoranza francofona della Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, nella minoranza germanofona del Trentino-Alto Adige/Südtirol⁸⁶ e nella minoranza slovena in Friuli Venezia Giulia. In tutte tre queste regioni a statuto speciale la modalità di tutela è espressa in modo differente. Mentre per esempio in Valle d'Aosta si è optato per un bilinguismo diffuso e una parificazione della lingua italiana e francese, in Alto Adige si è seguita la strada del separatismo linguistico che garantisce maggiori diritti di tutela in forma assoluta, per la lingua minoritaria a livello statale, ma favorisce anche l'acuirsi dei contrasti tra i diversi gruppi linguistici⁸⁷. La minoranza linguistica slovena in Friuli Venezia Giulia invece, non ha mai potuto usufruire di norme statutarie indirizzate in particolare alla sua protezione. Nello statuto speciale del Friuli Venezia Giulia è contenuto solo un riferimento generale alla tutela delle caratteristiche etniche e culturali dei gruppi linguistici⁸⁸. Bisogna ricordare che con la legge regionale n. 38 del 23 febbraio 2001 (Norme a tutela della minoranza linguistica slovena della regione Friuli Venezia Giulia) si è cercato di dare più organicità al sistema di tutela della minoranza slovena.

⁸⁶ Con la legge costituzionale n. 3/2001 è stato modificato l'articolo 116 della Costituzione che ha introdotto la denominazione ufficiale bilingue per queste due Regioni.

⁸⁷ Palici di Suni Prat E., *La legge italiana sulla tutela delle minoranze linguistiche storiche nel quadro europeo*, in *Diritto pubblico comparato e europeo*, 1/2000, pag. 110.

⁸⁸ Articolo 3 della legge costituzionale n. 1 del 31 gennaio 1963, (Statuto speciale della Regione Friuli Venezia Giulia): "Nella Regione è riconosciuta parità di diritti e di trattamento a tutti i cittadini, qualunque sia il gruppo linguistico al quale appartengono, con la salvaguardia delle rispettive caratteristiche etniche e culturali."

Anche se esistono scuole slovene, l'uso pubblico della lingua slovena rimane però ancora molto limitato⁸⁹.

Per quanto riguarda molti altri gruppi alloglotti presenti in Italia, essi hanno ottenuto un riconoscimento giuridico soltanto dopo l'approvazione della legge n. 482/1999. Le minoranze linguistiche elencate dalla legge quadro del 1999⁹⁰ che dopo più di cinquant'anni hanno ottenuto un riconoscimento dallo Stato Italiano godono di una tutela di tipo meramente eventuale. Infatti la loro protezione dipende soprattutto dalla volontà sociale e politica di dare attuazione concreta ai meccanismi di tutela previsti dalla legge. Questa legge dà pertanto luogo ad una tutela alquanto differenziata dei vari gruppi minoritari e ciò in conseguenza della implementazione concreta della legge di cui ogni minoranza potrà godere.

Si desidera in questo luogo fare qualche riferimento alla situazione particolare della minoranza linguistica ladina. I Ladini si presentano come un'unica minoranza linguistica che gode di un diverso grado di tutela a seconda della Provincia in cui è presente. Per quanto riguarda i Ladini delle Province autonome di Bolzano e Trento essi godono dello *status* di minoranza c.d. superprotette⁹¹, perché sono presenti in un territorio che gode dell'autonomia speciale proprio grazie alla particolarità di regione di confine e alla presenza della minoranza linguistica tedesca dell'Alto Adige. Rispetto al gruppo linguistico tedesco dell'Alto Adige i Ladini presenti in questa Provincia autonoma non godono però di un livello di tutela così elevato, mentre la comunità ladina presente nella Provincia autonoma di Trento usufruisce di un livello di tutela relativamente sviluppato rispetto alle altre due minoranze più piccole, dei Cimbri e dei Mócheni, ivi presenti. In Provincia di Belluno invece i Ladini godono meramente dello *status* di minoranza linguistica riconosciuta attraverso la legge quadro n. 482/1999, e la loro tutela dipende perciò soprattutto dal grado e dall'effettiva attuazione di questa legge. Il differente grado di tutela dei Ladini è in realtà una

⁸⁹ Degne di nota sono anche la legge della Regione Friuli Venezia Giulia n. 29/2007, (Norme per la tutela, valorizzazione e promozione della lingua friulana, di cui si dirà *infra*) e la legge n. 20/2009, (Norme di tutela e promozione delle minoranze di lingua tedesca del Friuli Venezia Giulia).

⁹⁰ Cfr. *infra* par. 2.3.

⁹¹ Palermo F., *La tutela delle minoranze nell'ordinamento italiano*, in Pfoestl E., (a cura di), *Valorizzare le diversità cit.*, pag. 198.

conseguenza assurda degli avvenimenti storici che hanno portato alla divisione di questo gruppo linguistico in tre distinte Province⁹². Non c'è alcuna spiegazione che giustifichi coerentemente lo *status* giuridico asimmetrico attuale dei Ladini, se ci si basa sul dispositivo dell'articolo 6 della Costituzione che "tutela con apposite norme le minoranze linguistiche" e che persegue attraverso la legge n. 482/1999 la tutela di una sola minoranza ladina e non di più minoranze linguistiche ladine.

Nella terza categoria rientrano invece le minoranze che non sono state riconosciute dalla legge quadro del 1999 e che perciò non sono protette. Questi gruppi minoritari anche se in possesso del requisito soggettivo della richiesta di riconoscimento come gruppo distinto non hanno ottenuto il riconoscimento da parte del potere pubblico e perciò sono giuridicamente irrilevanti e non godono di alcuna tutela specifica, ma soltanto di garanzie individuali che si fondano sul principio di non discriminazione.

Per ciò che riguarda la tutela delle minoranze in Italia si può dunque parlare di una Costituzione asimmetrica⁹³: se da un lato la Costituzione garantisce il principio generale di rispetto e di promozione della diversità e riconosce il diritto di essere diversi, dall'altro lato questo principio e questo diritto non sono riconosciuti e garantiti in modo uniforme per tutti, ma vengono riconosciuti nei loro contenuti caso per caso, con il fine di trovare in ogni situazione l'equilibrio giusto tra la differenza ammessa e l'uguaglianza richiesta dal diritto generale.

⁹² A titolo esemplificativo in questo senso si cita Viola M., (Dirigente del Servizio per la promozione delle minoranze linguistiche locali della Provincia autonoma di Trento) che in una breve intervista sull'argomento della tutela della minoranza linguistica ladina, chiese innanzitutto di quale (!!) minoranza linguistica ladina si trattasse. Cfr. poi il cap. 4.

⁹³ Woelk J., *Il rispetto della diversità cit.*, pag. 198.

2.3. Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche: La legge 15 dicembre 1999, n. 482.

2.3.1. Premessa.

A oltre cinquant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione repubblicana è stata approvata la legge contenente "Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche" che dà finalmente attuazione all'articolo 6 della Costituzione⁹⁴. È così giunto a compimento un processo legislativo che si è protratto per molte legislature⁹⁵ alla ricerca di un punto di equilibrio fra esigenze di tutela tra loro anche molto diverse, presentandosi la condizione delle minoranze nel nostro Paese in modo molto differenziato⁹⁶. Progetti per una legge statale a tutela delle minoranze furono presentati sino dagli anni settanta, ma non riuscirono mai ad essere concretizzati. A ciò le Regioni reagirono, e mirando alla tutela del loro patrimonio linguistico-culturale furono formulate alcune disposizioni di principio contenute in diversi statuti ordinari, e emanate alcune leggi che tuttavia vennero in gran parte respinte, o perlomeno ridimensionate in sede di controllo, in base all'assunto fino ad allora vigente, che la tutela delle minoranze linguistiche non era materia di competenza regionale.

A partire dagli anni ottanta la Corte Costituzionale iniziò a modificare il suo orientamento⁹⁷ e cominciò a riconoscere la tutela delle minoranze linguistiche non più come una materia da disciplinare, ma come obiettivo da perseguire attraverso la legislazione sia statale che regionale, nell'ambito delle rispettive competenze. Questo cambio di direzione della Consulta favorì un aumento delle leggi regionali a tutela delle minoranze che furono approvate in numero crescente. L'intervento sempre più incisivo delle

⁹⁴ Sulla Gazzetta Ufficiale del 20 dicembre 1999, n. 297 è stata pubblicata la legge 15 dicembre 1999, n. 482. L'art. 2 della legge n. 482/1999 stabilisce che essa è stata emanata in attuazione dell'art. 6 della Costituzione e in armonia con i principi generali stabiliti dagli organismi europei e internazionali. È seguito un regolamento di attuazione emanato con D.P.R. 2 maggio 2001, n. 345, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 213 del 13 settembre 2001.

⁹⁵ L'iter legislativo per l'emanazione di una legge a tutela delle minoranze era addirittura già iniziato nella VIII legislatura.

⁹⁶ Bartole S., *Le norme per la tutela delle minoranze linguistiche storiche*, in *Le Regioni*, 6/1999, pag. 1063.

⁹⁷ Sul mutato orientamento della Corte Costituzionale in questa materia si veda Palici di Suni Prat E., *Intorno alle minoranze*, Torino, 1999, pp. 76 ss.

Regioni in materia di protezione delle minoranze linguistiche ha spinto il legislatore nazionale ad approvare la legge quadro del 1999, per creare una disciplina più omogenea e anche per definire in modo più chiaro i limiti della competenza regionale in materia. Dall'altro lato c'è poi anche stata una pressione dall'alto⁹⁸, basata su obblighi e documenti internazionali sempre più precisi per la tutela dei gruppi minoritari che ha spinto il legislatore italiano all'emanazione della legge quadro sulla tutela delle minoranze linguistiche storiche.

Per l'Italia la legge n. 482/1999 assume un altissimo rilievo, perché contribuisce a conferire per quanto possibile maggiore omogeneità alla disciplina sulla protezione delle minoranze linguistiche, che nel nostro Paese era caratterizzata da un profondo divario tra la situazione delle minoranze di confine italo-slave, italo-francesi, e italo-austriache, protette da norme specifiche, contenute in statuti speciali, approvati con legge costituzionale, e quella degli altri gruppi minoritari, che fino all'emanazione di questa legge erano in gran parte privi di tutela concreta ed effettiva⁹⁹, perché mancava il riconoscimento giuridico statale.

La legge n. 482/1999 è volutamente una legge quadro perché il legislatore non ha mirato a dettare norme puntualmente pensate per ciascuno dei gruppi minoritari destinatari di protezione, ma le sue disposizioni sono sufficientemente flessibili per assicurare che sul terreno le tutele previste si conformino alle necessità delle singole comunità. Ne è risultato un testo complesso e molto elaborato¹⁰⁰.

⁹⁸ Si pensi in particolare all'approvazione della Convenzione–quadro per la protezione delle minoranze nazionali (FCNM, *Framework Convention for the Protection of National Minorities*), approvata in seno al Consiglio d'Europa nel 1995 ed entrata in vigore in Italia il 1. marzo 1998. Cfr. *supra* cap. 1.

⁹⁹ Palici di Suni Prat E., *La legge italiana cit.*, pag. 101.

¹⁰⁰ Bartole S., *Le norme per la tutela cit.*, pag. 1064.

2.3.2. Il contenuto della legge quadro n. 482/1999.

La legge esordisce con la dichiarazione di ufficialità della lingua italiana¹⁰¹. Prima della legge n. 482/1999 l'unico riconoscimento esplicito della ufficialità della lingua italiana era contenuto negli statuti speciali della Valle d'Aosta e del Trentino-Alto Adige. In molti altri ordinamenti invece la ufficialità della lingua è prevista dalla Costituzione¹⁰². Vicino alla valorizzazione della lingua e cultura italiana il legislatore s'impegna a promuovere e valorizzare le lingue e le culture tutelate da questa legge quadro.

La legge che è stata emanata in attuazione dell'articolo 6 della Costituzione procede all'elencazione delle minoranze linguistiche storiche e dei relativi idiomi che essa intende tutelare: la Repubblica tutela la lingua e la cultura delle popolazioni albanesi, catalane, germaniche, greche, slovene e croate e di quelle parlanti il francese, il franco-provenzale, il friulano, il ladino, l'occitano e il sardo. Questa scelta operata dal legislatore nella tutela dei gruppi minoritari elencati non è stata esente da critiche, come si può ben comprendere, dato che riguarda una materia così delicata. Se da un lato c'è stato chi ha criticato il fatto di considerare minoranze linguistiche popolazioni italiane che sono da sempre componenti della nazione italiana, come i friulani, o i sardi, con il pericolo di incrinare con ciò una componente essenziale dell'identità nazionale, ovvero l'identità linguistica; dall'altro lato ci sono state voci che hanno denunciato l'incostituzionalità della legge nella parte in cui non include tra le lingue tutelate altre parlate di eguale dignità, come il piemontese, o il veneto. Il legislatore ha dovuto effettuare una scelta delle lingue minoritarie che intendeva tutelare, basandosi su criteri politici, storici, geografici, linguistici e di coesione di gruppo. Anche se alla decisione operata dal legislatore sono state mosse delle critiche, la scelta era complessa e perciò anche opinabile, ma in ogni

¹⁰¹ Ciò avviene in analogia alla Carta europea delle lingue regionali, o minoritarie, che nel suo preambolo stabilisce che la tutela delle lingue regionali, o minoritarie dell'Europa contribuisce a mantenere e sviluppare le tradizioni e la ricchezza culturale dell'Europa, ma che la protezione delle lingue minoritarie non deve andare a detrimento delle lingue ufficiali e della necessità di apprenderle.

¹⁰² Austria art. 8, Irlanda art. 8, Spagna art. 3, Finlandia art. 17, Svizzera art. 70.

modo è da approvare l'obiettivo di definire con legge le minoranze linguistiche considerate tali nell'ordinamento italiano¹⁰³.

Se nelle Regioni a statuto speciale restano ferme le disposizioni in vigore, salva la possibilità di estendere le misure più favorevoli della legge generale mediante decreti di attuazione statutaria (articolo 18), nelle Regioni a statuto ordinario la legge si è preoccupata di fare salve le disposizioni regionali vigenti che hanno introdotto un regime di maggiore garanzia per le minoranze linguistiche ed ha disposto l'adeguamento della legislazione regionale ai principi della legge n. 482/1999, nelle materie di loro competenza (articolo 13).

L'articolo 3 rispecchia la consapevolezza dell'opportunità di legare l'argomento delle identità linguistiche e culturali al concetto di decentramento, rendendo da subito protagoniste le popolazioni e le istituzioni locali, coinvolgendole nel procedimento di delimitazione territoriale¹⁰⁴. L'articolo 3 prevede infatti che siano i consigli provinciali a delimitare i territori dove saranno applicati i diritti previsti dalla legge n. 482/1999, deliberando su richiesta del 15% dei cittadini iscritti nelle liste elettorali e residenti nei comuni stessi, ovvero su iniziativa di 1/3 dei consiglieri dei medesimi comuni. È interessante notare che il legislatore prescinde dal requisito dell'appartenenza individuale all'identità minoritaria per i richiedenti l'individuazione dei territori in cui la legge quadro sarà applicata. Anche i soggetti che non appartengono personalmente alle minoranze protette potranno infatti attivarsi affinché il proprio comune sia sottoposto all'applicazione della legge n. 482.

Come si è visto la legge quadro si basa sostanzialmente sul criterio territoriale e l'attribuzione dello *status* di minoranza linguistica riconosciuta e l'individuazione degli ambiti d'insediamento minoritario permettono l'applicazione delle norme specifiche per la tutela degli appartenenti alle minoranze.

La legge n. 482/1999 dedica gli articoli 4-6 all'uso delle lingue di minoranza nel settore dell'istruzione e dell'insegnamento. Negli articoli 7-9

¹⁰³ Palici di Suni Prat E., *La legge italiana cit.*, pag.106.

¹⁰⁴ Piergigli V., *La legge 15 dicembre 1999, n. 482 ("Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche")*, ovvero *dall'agnosticismo al riconoscimento*, in *Rassegna parlamentare*, 3/2000, pag. 641.

la legge si occupa della garanzia dell'uso pubblico delle lingue minoritarie. Per quanto riguarda invece la toponomastica e l'onomastica, l'articolo 10 prevede la possibilità per i comuni di aggiungere ai toponimi ufficiali anche quelli conformi alle tradizioni e agli usi locali, mentre per i cittadini i cui cognomi sono stati italianizzati c'è la possibilità di richiedere il ripristino degli stessi nella loro forma originaria. Per quanto riguarda i mezzi di comunicazione e i massa media, nell'articolo 12 è tra l'altro, prevista la possibilità per le Regioni interessate di stipulare convenzioni con la società concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo e accordi con le emittenti locali, al fine di creare condizioni per la tutela delle minoranze linguistiche.

Significative sono poi le modalità di finanziamento delle attività a tutela delle minoranze riconosciute in base alla legge n. 482. La spesa in capo allo Stato viene limitata e sono invece a carico delle Regioni e degli enti locali le restanti spese per la garanzia dei diritti minoritari attivabili.

Con la legge n. 482/1999 lo Stato Italiano ha, in armonia con i principi internazionali dato attuazione al precetto costituzionale previsto dall'articolo 6 Cost., permettendo attraverso il passaggio dall'agnosticismo al riconoscimento¹⁰⁵ la nascita di un panorama di gruppi minoritari riconosciuti, molto variegato.

¹⁰⁵ Piergigli V., *La legge 15 dicembre 1999, n. 482, cit.*, pag. 623.

2.4. I recenti chiarimenti della Corte Costituzionale sulla tutela delle minoranze – le sentenze n. 159/2009 e n. 170/2010.

2.4.1. Considerazioni introduttive.

La Corte Costituzionale ha attraverso le sue decisioni da sempre avuto una grossa influenza in tema di tutela delle minoranze. La Corte ha per esempio contribuito fortemente alla progressiva chiarificazione del concetto di minoranza linguistica riconosciuta¹⁰⁶. Le pronunce del giudice costituzionale hanno da un lato ricevuto l'impulso e al tempo stesso offerto sostegno al comportamento ambiguo del Parlamento che per molti anni è stato orientato a sottolineare il *favor* verso le minoranze linguistiche riconosciute e a proseguire in un atteggiamento agnostico, e ogni tanto anche palesemente ostile, verso gruppi linguistici minoritari relegati allo *status* di minoranze linguistiche non riconosciute¹⁰⁷.

Tra le pronunce della Corte in tema di minoranze, la sentenza n. 159/2009¹⁰⁸ si pone come pietra miliare. Si tratta probabilmente di una delle pronunce dalla portata più ampia e generale tra le numerose decisioni prese fino ad oggi dalla Corte in materia¹⁰⁹. Nella sentenza n. 159/2009 la Corte ha posto una serie di paletti interpretativi in materia di tutela delle minoranze e non si è solo rivolta alla legge regionale impugnata, ma ha fatto riferimento al contesto complessivo dal quale questa sentenza è maturata. Si può intravedere in questa sentenza la volontà della Corte di chiudere una volta per tutte la questione su alcuni aspetti già chiariti nella sua giurisprudenza pregressa e ancor di più si scorge l'intenzione della Corte di arginare futuri interventi dei legislatori regionali che dovessero risultare, sempre secondo la

¹⁰⁶ Così per esempio nelle sentenze n. 28/1982 e n. 62/1992.

¹⁰⁷ Piergigli V., *La tutela delle minoranze linguistiche storiche nell'ordinamento italiano tra principi consolidati e nuove (restrittive) tendenze della giurisprudenza costituzionale*, reperibile su www.associazionedeicostituzionalisti.it.

¹⁰⁸ La sentenza è reperibile sul sito ufficiale della Corte Costituzionale italiana: www.cortecostituzionale.it.

¹⁰⁹ Tra gli altri si veda anche il contributo di Albo F., *La tutela delle minoranze linguistiche tra Stato e Regioni: la Corte costituzionale alle prese con uno speciale modello di ripartizione della potestà legislativa*, in *Giurisprudenza Italiana*, 5/2010, pp. 1037 ss.

Corte eccessivamente promozionali delle lingue e delle culture regionali o minoritarie¹¹⁰.

In più, secondo autorevole dottrina¹¹¹ le pronunce della Corte Costituzionale che incidono sul sistema delle fonti del nostro ordinamento sono da sottoporre a precisa analisi e attenzione degli studiosi. Si tratta infatti in questi casi di atti giurisprudenziali che si pongono come norme sulla produzione, idonee perciò a qualificare e diversificare l'efficacia normativa di taluni atti, rispetto al complesso delle fonti e perciò sono altresì decisioni dotate di una forte politicità perché vanno a ridefinire i parametri di giudizio utilizzabili da parte della Corte stessa, con inevitabili conseguenze sui residui margini di apprezzamento discrezionale disponibili da parte di altri organi, segnatamente il legislatore statale e regionale.

2.4.2. La sentenza n. 159/2009.

La sentenza della Corte Costituzionale n. 159/2009 del 18 maggio ha ad oggetto la legittimità costituzionale di diverse disposizioni della legge regionale 18 dicembre 2007, n. 29 del Friuli Venezia Giulia¹¹² (Norme in materia di tutela, valorizzazione e promozione della lingua friulana)¹¹³. La legge regionale è stata impugnata dal Governo perché ritenuta eccedente

¹¹⁰ Palermo F., *La Corte applica il Titolo V alle minoranze linguistiche e chiude alle regioni*, reperibile su www.associazionedeicostituzionalisti.it.

¹¹¹ Toniatti R., *Pluralismo sostenibile e interesse nazionale all'identità linguistica posti a fondamento di "un nuovo modello di riparto delle competenze" legislative fra Stato e Regioni*, in *Le Regioni*, 5/2009, pag. 121.

¹¹² Questa legge interviene su aspetti già oggetto di disciplina regionale, (in particolare la legge della Regione Friuli Venezia Giulia n. 15/1996, "Norme per la tutela e la promozione della lingua e della cultura friulane e istituzione del servizio per le lingue regionali, o minoritarie"). Essa non compie un riordino della materia, ma si limita ad abrogare molte disposizioni vigenti e a introdurre contestualmente nuove enunciazioni di principio e disposizioni di dettaglio, sostanzialmente attuative di altre, contenute in leggi regionali precedenti.

¹¹³ Il Governo aveva sollevato la questione di legittimità costituzionale degli articoli 6 comma 2, 8 commi 1 e 3, 9 comma 3, 11 comma 5, 12 comma 3, 14 commi 2 e 3, e 18 comma 4, in riferimento agli articoli 3, 6, 117, comma terzo della Costituzione, all'articolo 10 della legge costituzionale n. 3/2001 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) e degli articoli 3 e 6 n. 1) della legge costituzionale n. 1/1963 (Statuto speciale della Regione Friuli Venezia Giulia).

sotto diversi profili la competenza legislativa attribuita alla Regione Friuli Venezia Giulia dall'articolo 3 del suo statuto di autonomia speciale e dal decreto legislativo n. 223/2002 - recante norme di attuazione dello statuto speciale per il trasferimento di funzioni in materia di tutela della lingua e della cultura delle minoranze linguistiche storiche nella Regione - il quale attribuisce alla Regione l'attuazione delle disposizioni della legge quadro n. 482/1999.

In questa pronuncia la Corte si è in particolare occupata di definire le competenze di Stato e Regioni in merito all'adozione delle "norme apposite" richieste dall'articolo 6 della Costituzione per la tutela delle minoranze, nel caso di specie appunto della minoranza linguistica friulana.

La gran parte delle norme sottoposte dal Governo al vaglio della Corte sono state ritenute da questa incostituzionali. La Corte fonda la propria argomentazione circa l'illegittimità costituzionale di numerose norme della legge regionale n. 27/2009 esclusivamente sul contrasto con la legge statale n. 482/1999, cui la Corte conferisce l'efficacia di parametro interposto¹¹⁴. In base al ricorso governativo infatti le norme di attuazione statutaria sopra citate avrebbero demandato alla legislazione regionale il solo compito di attuare la legge quadro n. 482/1999. Le disposizioni regionali censurate al contrario, anziché attuare la legge statale, si sarebbero poste in aperto contrasto con essa, violando così, indirettamente, tanto le norme statutarie che definiscono la competenza legislativa regionale in materia di tutela delle minoranze, quanto soprattutto l'articolo 6 della Costituzione di cui la legge n. 482/1999 costituisce appunto l'immediata attuazione¹¹⁵.

La Corte ha in sostanza condiviso l'impostazione prospettata nel ricorso governativo e ha assunto le disposizioni della legge n. 482/1999 quali parametri interposti nel giudizio di costituzionalità sulla legge regionale impugnata. La Corte ha esaminato le questioni ad essa sottoposte limitandosi a svolgere un analitico raffronto tra le singole disposizioni regionali censurate e le disposizioni statali della legge quadro n. 482/1999.

La Corte ha rilevato la difformità rispetto alla legge quadro, e la conseguente violazione dell'articolo 6 della Costituzione, di tutte le

¹¹⁴ Toniatti R., *Pluralismo sostenibile, cit.*, pag. 1122.

¹¹⁵ Punto 1 del Ritenuto in fatto della sentenza in questione.

disposizioni della legge regionale Friuli Venezia Giulia n. 29/2007 impugnate dal Governo, con la sola eccezione della norma dettata dall'articolo 18 comma 4 di questa legge. L'articolo 18 prevede la possibilità per la Regione di sostenere finanziariamente l'insegnamento della lingua friulana anche in scuole situate all'esterno del territorio di insediamento della minoranza friulana. La Corte ritiene che questa norma non contrasti con la legge quadro statale perché anche quest'ultima ammette forme di finanziamenti regionali per iniziative culturali, o informative che riguardano le lingue minoritarie¹¹⁶ senza prevedere a questo riguardo limiti territoriali¹¹⁷.

La Corte ha quindi dichiarato l'incostituzionalità:

- degli articoli 6 e 8, commi 1 e 3, perché nel prevedere da un lato, il diritto per i cittadini di usare il friulano nei rapporti con la Regione e i suoi enti strumentali, dall'altro l'obbligo per gli uffici della medesima Regione e degli enti locali di redigere anche in friulano gli atti comunicati alla generalità dei cittadini e di effettuare in tale lingua la comunicazione istituzionale e la pubblicità, non delimitavano territorialmente la loro applicabilità, ponendosi così in contrasto con l'articolo 9, comma 1 della legge n. 482/1999, il quale circoscrive l'uso della lingua minoritaria ai soli comuni di insediamento del relativo gruppo linguistico¹¹⁸. La Corte sottolinea che il principio cui è ispirata la legge n. 482/1999 è quello territoriale, cioè che la normativa per la protezione delle lingue minoritarie si applica nei territori in cui vi è una sufficiente presenza di cittadini appartenenti alla minoranza stessa¹¹⁹.
- Dell'articolo 9, comma 3 che contemplava la mera facoltà della ripetizione degli interventi in lingua italiana, ovvero del deposito contestuale dei testi tradotti in forma scritta nei dibattiti di Consigli comunali in cui si può utilizzare la lingua friulana, ponendosi ciò in contrasto con l'articolo 7 della legge quadro statale del 1999 che prescrive invece l'obbligo dell'immediata traduzione in lingua

¹¹⁶ Artt. 12 comma 2, 14 e 16 della legge n. 482/1999.

¹¹⁷ Cfr. il punto 3.6 del Considerato in diritto.

¹¹⁸ Cfr. i punti 3.1 fino 3.5 del Considerato in diritto.

¹¹⁹ Cfr. *supra* par. 2.3.2: art. 3 della legge n. 482/1999.

italiana degli interventi svolti nelle lingue minoritarie negli organi collegiali degli enti locali e regionali.

- Dell'articolo 11, comma 5 che attribuiva ai Comuni della Regione la facoltà di adottare toponimi anche nella sola lingua friulana, violando così l'articolo 10 della legge n. 482/1999 che legittima l'uso dei toponimi nella lingua minoritaria solo in aggiunta ai toponimi ufficiali.
- Dell'articolo 12, comma 3 che imponeva ai genitori l'onere di comunicare alle scuole, al momento dell'iscrizione, l'eventuale scelta di non far impartire ai propri figli l'insegnamento della lingua friulana, contrastando la previsione di tale opzione con il precetto dell'articolo 4 della legge n. 482/1999, a norma del quale, al momento della preiscrizione, i genitori comunicano alla istituzione scolastica interessata se intendono avvalersi per i propri figli dell'insegnamento della lingua di minoranza.
- Dell'articolo 14, comma 2, ultimo periodo, e comma 3 che prevedevano l'insegnamento della lingua friulana per almeno un'ora la settimana e secondo il metodo basato sull'apprendimento veicolare integrato, contrastando tali disposizioni con l'articolo 4 comma 2 della legge n. 482/1999 che attribuisce all'autonomia didattica e organizzativa delle scuole la deliberazione dei tempi e delle metodologie di insegnamento delle lingue minoritarie.

Il ragionamento che la Corte ha seguito è quello secondo il quale la fonte legislativa regionale viola la norma interposta, cioè la legge statale n. 482/1999, e perciò essa è costituzionalmente illegittima configurandosi attraverso la lesione della legge quadro un'indiretta lesione dell'articolo 6 della Costituzione¹²⁰. La Corte analizzando il rapporto tra fonti in tema di minoranze arriva alla conclusione che sul punto il potere legislativo è condiviso, ma che il legislatore statale appare titolare di un proprio potere di individuazione delle lingue minoritarie¹²¹. Ne consegue che lo spazio

¹²⁰ Cfr. punto 3 del Considerato in diritto: "Sulla base di quanto in precedenza evidenziato vanno scrutinate nel merito le suesposte censure e le argomentazioni utilizzate dal ricorrente per motivare la violazione dell'art. 6 Cost. tramite l'asserito contrasto con differenziate disposizioni della legge n. 482/1999."

¹²¹ Punto 2.3. del Considerato in diritto. Inoltre secondo la Corte il legislatore statale appare anche il titolare nella determinazione degli elementi identificativi di una minoranza

attribuito alla normativa regionale è limitato alla sola ulteriore attuazione della legge statale che si renda necessaria e che la legge regionale non può divergere dalla legge statale¹²².

2.4.3. La Corte Costituzionale e la ripartizione della potestà legislativa in tema di tutela delle minoranze.

Secondo il ragionamento seguito dalla Corte la tutela delle minoranze è una non-materia, ma essendo un obbligo costituzionale che incombe su tutti i soggetti che compongono la Repubblica, essa non può che svolgersi secondo un chiaro criterio gerarchico delle fonti¹²³. Perciò la Corte segue quella via dove la fonte statale prevale necessariamente sulla legge regionale e la prima deve ritenersi la corretta attuazione del dettato costituzionale. Quindi le leggi regionali non possono derogare alla legge statale; nel caso concreto, la legge regionale n. 29/2007 del Friuli Venezia Giulia non può derogare alla legge quadro statale n. 482/1999.

In questo quadro fortemente gerarchico delle fonti, la sola via per derogare alla legge statale è lo strumento della normativa d'attuazione degli statuti regionali speciali, che sono fonti atipiche e sovraordinate alla legge ordinaria per il loro diretto ancoraggio alla Costituzione. Infatti la Corte afferma¹²⁴ che la Regione Friuli Venezia Giulia, avrebbe potuto ricorrere alla normativa di attuazione dello statuto per introdurre eventuali normative volte alla salvaguardia delle caratteristiche etniche e culturali dei suoi cittadini qualunque fosse il gruppo linguistico di appartenenza, che fossero derogatorie rispetto al contenuto della legge n. 482/1999¹²⁵.

linguistica da tutelare, e degli istituti che caratterizzano questa tutela.

¹²² Punto 2.5 del Considerato in diritto.

¹²³ Palermo F., *La Corte applica il Titolo V cit.*, pag. 8.

¹²⁴ Punto 2.4 del Considerato in diritto.

¹²⁵ Questa possibilità è prevista dalla stessa legge n. 482/1999 al suo art. 18: "Nelle regioni a statuto speciale l'applicazione delle disposizioni più favorevoli previste dalla presente legge è disciplinata con norme di attuazione dei rispettivi statuti.

Restano ferme le norme di tutela esistenti nelle medesime regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano. Fino all'entrata in vigore delle norme di attuazione di cui al comma 1, nelle regioni a statuto speciale il cui ordinamento non

Sono stati rilevati due equivoci riguardanti il ragionamento operato in questa sentenza dal giudice delle leggi¹²⁶. La Corte attribuendo esclusivamente alla competenza statale l'individuazione dei gruppi minoritari ammessi alla tutela prosegue con un ragionamento erraneo quando afferma anche l'attrazione degli strumenti di tutela delle minoranze in orbita statale, infatti secondo un quadro delineato dalla Corte stessa, questi strumenti di tutela delle minoranze dovrebbero essere aperti anche all'iniziativa regionale.

L'altro punto dove la Corte risulta equivoca è il ruolo che essa attribuisce alla legge statale n. 482/1999. L'articolo 6 della Costituzione viene interpretato alla luce della legge quadro per la tutela delle minoranze linguistiche storiche, fungendo questa legge ordinaria, da parametro esclusivo per il sindacato di costituzionalità della legge regionale in questione.

La Corte costituzionale invoca dunque il primato della normativa statale e riafferma l'esistenza di una non superata riserva di fonte legislativa statale¹²⁷ che si concretizza, per le Regioni a statuto ordinario nella legge dello Stato e per le Regioni a statuto speciale invece nei decreti legislativi di attuazione, in mancanza dei quali sarà sempre la legge dello Stato a coprire il ruolo di fonte sopraordinata e vincolante anche per le autonomie speciali.

A parte la dichiarazione d'incostituzionalità di diverse norme della legge regionale del Friuli Venezia Giulia n. 29/2007 la Corte ha voluto emanare una sentenza che servisse da monito per tutti i legislatori regionali e delle Province autonome, affinché questi non esprimano in futuro obiettivi di un'identità separata e localistica troppo forti, nei confronti dell'italianità dell'ordinamento nazionale. Fondando il suo ragionamento sulla gerarchia delle fonti la Corte frena l'intervento legislativo delle Regioni in materia di tutela delle minoranze ponendo così un argine alla deriva identitaria delle Regioni. Ciò però va a scapito del principio di sussidiarietà in tema di tutela delle minoranze, non essendo alle istituzioni regionali e provinciali permesso intervenire in ambiti ritenuti da loro importanti per la protezione e promozione delle "loro" minoranze.

preveda norme di tutela si applicano le disposizioni di cui alla presente legge.”

¹²⁶ Palermo F., *La Corte applica il Titolo V cit.*, pag. 9.

¹²⁷ Piergigli V., *La tutela delle minoranze linguistiche storiche cit.*, pag. 8.

2.4.4. La sentenza n. 170/2010.

Con la sentenza n. 170/2010¹²⁸ la Corte Costituzionale è ritornata sul tema delle minoranze linguistiche tutelate e tutelabili in Italia e ha ribadito il proprio orientamento restrittivo verso le istanze localistiche che mirano a riconoscere e garantire una specie di individualità linguistica, laddove questa individualità non sia stata precedentemente riconosciuta e autorizzata dallo Stato. La pronuncia in questione ha ad oggetto alcune delle disposizioni della legge regionale del Piemonte recante norme sulla “Tutela, valorizzazione e promozione del patrimonio linguistico del Piemonte¹²⁹.” Dei profili d’incostituzionalità proposti vengono accolti tutti quelli che fanno riferimento alla “lingua piemontese” parificandola alle lingue minoritarie “occitana, franco – provenzale, francese e walser”, tanto a fini culturali, quanto a soprattutto per attribuirle la stessa tutela che è riconosciuta alle altre lingue minoritarie dalla legge quadro n. 482/1999. La Corte afferma sulle scie della sentenza n. 159/2009 che è il legislatore statale il principale titolare del potere legislativo in ambito della tutela delle minoranze, mentre alle Regioni è riconosciuta la potestà di attuare le linee guida determinate dalla legge quadro statale¹³⁰ e di prevedere a livello regionale soltanto la protezione delle lingue che vengono individuate in modo esplicito e tassativo dal legislatore statale¹³¹. Nel caso concreto la Corte ammette comunque la possibilità per la Regione di attribuire valore alla “lingua piemontese” ma non nel senso di una parificazione con le lingue minoritarie riconosciute dalla legge quadro statale, ma per soli fini culturali¹³².

¹²⁸ Sentenza della Corte Costituzionale n.170 del 10 maggio 2010.

¹²⁹ Si tratta della legge regionale n. 11 del 7 aprile 2009. Il giudizio di legittimità verteva sugli artt. 1 commi 1 e 3; 2 comma 2 lettere c) e g); 3 comma 5; e 4.

¹³⁰ Ossia della legge quadro n. 482/1999 quale norma interposta tra la legge regionale e il principio di cui all’art. 6 della Costituzione.

¹³¹ Cfr. art. 2 della legge n. 482/1999.

¹³² Cfr. in particolare il punto 10 del Considerato in diritto.

La Corte ribadisce anche in questa sentenza che la tutela delle minoranze linguistiche non è neanche nel nuovo Titolo V della Costituzione una materia ai sensi dell'articolo 117, ma che si tratta di un obiettivo¹³³. Obiettivo che deve essere realizzato anche dalle istituzioni regionali e locali, ma attraverso una legislazione che si attenga a quanto previsto dall'articolo 6 della Costituzione e dalla legge n. 482/1999 nella sua funzione di norma interposta¹³⁴ che funge pertanto da parametro di costituzionalità per le leggi regionali.

¹³³ Cfr. Quercia Haider U., *La sentenza n. 170/2010 e la questione della competenza legislativa*, pag. 9, reperibile su www.federalismi.it. Si confronti inoltre il contributo di Geti Lewis P., *Federalismo linguistico, tutela delle minoranze ed unità nazionale: Un nemis a l'é tròp e sent amis a basto nen*, reperibile su www.associazionedeicostituzionalisti.it.

¹³⁴ È stato osservato che attribuendo a questa legge la funzione di norma interposta si finisce per non attribuire il giusto valore all'art. 6 della Cost. riducendolo alla mera sommatoria della legge n. 482/1999 e di qualche norma di attuazione degli statuti speciali. Si veda in particolare Palermo F., *La Corte applica il Titolo V cit.*, pag. 15.

3. LA “GRANDE LADINIA¹³⁵” OLTRE I LADINI DOLOMITICI.

3.1. Gli antenati dei Retoromani: *i Raeti*.

In un’antica notte d’estate, mentre in cielo brillava una falce di luna crescente, una barca scivolava sulle acque del Lago di Braies, sotto le rocce del *Sas dla Porta*.

Nella barca sedevano la regina dei Fanes e sua figlia Luiánta. E la regina disse: “Nelle profondità delle montagne, dove soltanto le marmotte hanno i loro sentieri, abitano gli ultimi uomini della nostra gente e aspettano con pazienza che giunga il tempo promesso, il tempo della pace e della giustizia. Allora risorgeranno e saranno liberati coloro che hanno sofferto sulle montagne¹³⁶.”

Una delle prime testimonianze della presenza umana sul territorio ladino è rappresentata da dei reperti archeologici, che risalgono all’Età della Pietra¹³⁷, trovati intorno all’imponente gruppo montuoso del Sella. Si tratta soprattutto di utensili lasciati dai cacciatori mesolitici che s’incontravano sui valichi alpini, o vicino ai laghi di montagna¹³⁸. Altri reperti scoperti dimostrano che tutta l’area delle Alpi centrali¹³⁹ era abitata stabilmente dall’Età del Bronzo in poi.

A queste popolazioni delle Alpi Centrali i Romani diedero il nome collettivo di *Raeti* perché avevano notato una sostanziale uniformità culturale¹⁴⁰. Chi

¹³⁵ Calliari F., *La minoranza ladino-dolomitica. Costituzione, Statuto d’autonomia, leggi regionali e provinciali*, Rimini, 1991.

¹³⁶ Dalle *Leggende sulle Dolomiti* di Karl Felix Wolff.

¹³⁷ Richebuono G., *Breve storia dei Ladini dolomitici*, San Martin de Tor, 1992, pag. 5.

¹³⁸ Nel 1977 è stato scoperto nei pressi del Passo Gardena un riparo usato dai cacciatori mesolitici che risale a circa 7000 anni a.C. fa. Ancora più sensazionale risulta essere il ritrovamento presso il confine sud di Cortina d’Ampezzo con Colle Santa Lucia, nel 1987 di uno scheletro intatto appartenente probabilmente ad un capo tribù che risale a 8000 anni fa.

¹³⁹ Area geografica che si estende dal Cantone dei Grigioni della Svizzera fino al Friuli.

¹⁴⁰ Richebuono G., *Breve storia* cit., pag.7. In tutta la Ladinia si trovano ancora nomi di località retici e vocaboli preromani tipici come ad esempio *barantl* (pino mugo), *dascia* (frasca d’abete), *troi* (sentiero). Sembra che anche la denominazione Tirolo provenga dal termine *troi*.

fossero esattamente i Reti è questione non ancora definita. Si trattava con molta probabilità di un agglomerato di tribù abbastanza differenziate¹⁴¹.

Nel 15 a.C. il territorio alpino fu conquistato da Druso e Tiberio, figli adottivi dell'Imperatore Augusto (63 a.C. - 14 d.C.) e assoggettato all'Impero romano¹⁴². Gradatamente le *gentes alpinae* impararono a modo loro il latino volgare dei militari e degli amministratori romani che si trovavano *in loco*, mantenendo però parole del lessico originario e nomi di località. Da ciò si deduce che i Ladini siano i discendenti diretti del popolo originario dei monti dolomitici e la lingua ladina è la continuazione ininterrotta del latino volgare formatosi nelle province alpine dell'Impero romano¹⁴³.

Più in generale può oggi affermarsi che una volta l'ambito territoriale di parlata "ladina" si estendesse dal Danubio a nord, fino al Lago di Garda a sud e dal Passo di San Gottardo ad ovest fino a Trieste ad est¹⁴⁴. Oggi, questa che una volta era una compatta piattaforma viene convenzionalmente denominata Románia. Il popolo retoromano, di cui i gruppi linguistici dei Ladini Dolomitici, dei Romanci della Svizzera e dei Friulani sono gli eredi attuali, era un insieme di vari popoli di origine diversa che si erano stabiliti a sud e a nord delle Alpi. A questa diversità originaria, subentrò un'omologazione linguistica, dapprima forse in senso celtico¹⁴⁵ e poi sicuramente in senso latino con l'occupazione romana estesasi verso nord. Ma questa notevole uniformità della lingua alpina formatasi con l'occupazione romana, cominciò ad essere intaccata con la fine dell'Impero romano nel 476 d.C. e l'inizio delle invasioni barbariche. Questa regione che linguisticamente costituiva la "Grande Ladinia" non ebbe mai modo di

¹⁴¹ Alcune fonti classiche attribuiscono questo popolo ad una matrice etrusca, altri propendono a definire i Reti come un popolo di origine celtica. Così Plinio il Vecchio in *Naturalis historiae*, II, 133: "*Raetos Tuscorum prolem arbitrantur a Gallis pulsos duce Raeto.*" (Si ritiene che i Reti siano di stirpe etrusca; all'epoca in cui si trovavano sotto il comando di Reto, subirono la pressione dei Celti).

¹⁴² Il 1985 fu festeggiato dalle popolazioni reto-romane della Svizzera e dai Ladini dolomitici come giubileo ladino: *2000 Onns Retoromania*.

¹⁴³ Richebuono G., *La storia dei Ladini delle cinque valli dolomitiche*, in Periodico d'informazione del Consiglio e della Giunta Provinciali dell'Alto Adige, 1/1985, pag. 15 ss.

¹⁴⁴ Richebuono G., *Von der einstigen zur heutigen Ausdehnung des Ladinischen Sprachraumes*, in *Ladinia*, 4/1980, pp. 219 ss.

¹⁴⁵ Belardi W., *Profilo storico-politico della lingua e della letteratura ladina*, Roma, 1994, pag. 43.

crescere e di sviluppare una propria identità linguistica stabile e unificata. I Retoromani poterono forse governarsi da sé per circa un secolo, dalla fine dell'amministrazione romana fino all'arrivo dei popoli invasori che determinarono la perdita della loro unità¹⁴⁶.

3.2. Le aree linguistiche retoromane.

Il teorico dell'unità linguistica retoromana fu nel XIX secolo lo studioso Graziadio Isaia Ascoli¹⁴⁷. Il termine "ladino"¹⁴⁸ fece il suo ingresso nel mondo della ricerca con lui che fu il primo ad analizzare in modo sistematico le lingue parlate nelle Alpi ed a riconoscere legami, affinità e comuni caratteri delle parlate friulane, dolomitiche e romance, raggruppandole in un unico gruppo, il Retoromano, formulando così la teoria dell'unità ladina. Tale teoria rimanda ad un comune antico substrato di questi idiomi, più antico della loro matrice latina, che lo stesso Ascoli identificava in un ipotetico protolinguaggio retico.

Le aree linguistiche romance residuali si suddividono oggi¹⁴⁹ nel territorio delle parlate grigionesi in Svizzera¹⁵⁰, nell'area ladina centrale¹⁵¹ e nell'area più popolosa delle parlate friulane.

¹⁴⁶ Gli Alemanni assoggettarono i Grigioni e la Val Venosta, i Longobardi gli Anauni, (Reti della Val di Non), Fiemme e Cadore, Ampezzo, la Carnia e il Friuli. I Baiuvari invece si appostarono nell'attuale Sudtirolo.

¹⁴⁷ Linguista (1829-1907), che pubblicò in particolare su questo tema *I saggi ladini*, in Archivio Glottologico Italiano, 1/1873, pp. 1-556.

¹⁴⁸ Per un approfondimento in senso linguistico dell'uso del termine "retoromanzo", piuttosto che "ladino", si veda Belardi W., *Profilo storico-politico cit.*, pp. 40 ss.

¹⁴⁹ Belardi W., *Profilo storico-politico cit.*, pag. 37.

¹⁵⁰ Le parlate si suddividono in soprasilvano, sottosilvano, surmeirano, l'alto e il basso engadinese e il monasterino.

¹⁵¹ Questa area si articola oggi in anaunico e solandro, (dialetti ladini parlati in Val di Sole e Val di Non che sono oggi fortemente trentinizzati, ma di cui ci sono delle associazioni che cercano di garantirne la sopravvivenza), sellano, (che comprende gli idiomi gardenese, fassano, livinallese, badiotto, marebbano), ampezzano e comelicese.

3.3. I Romanci in Svizzera.

Il diritto linguistico svizzero si fonda essenzialmente sull'articolo 70 della Costituzione federale¹⁵², e sul diritto costituzionale non scritto riconosciuto dal Tribunale federale. L'articolo 70 della nuova¹⁵³ Costituzione della Confederazione Svizzera recita: "Le lingue ufficiali della Confederazione sono il tedesco, il francese e l'italiano. Il romancio è lingua ufficiale nei rapporti con le persone di lingua romancia. I Cantoni designano le loro lingue ufficiali. Per garantire la pace linguistica rispettano la composizione linguistica tradizionale delle regioni e considerano le minoranze linguistiche autoctone. La Confederazione e i Cantoni promuovono la comprensione e gli scambi tra le comunità linguistiche. La Confederazione sostiene i Cantoni nell'adempimento dei loro compiti speciali. La Confederazione sostiene i provvedimenti dei Cantoni dei Grigioni e del Ticino volti a conservare e promuovere le lingue romancia e italiana¹⁵⁴." Per quanto riguarda i diritti linguistici nella Confederazione elvetica vige quindi il principio di territorialità linguistica e ciascun Cantone ha la competenza di designare le lingue che hanno carattere di ufficialità al suo interno. Nell'articolo 70 è stato attribuito il carattere parzialmente ufficiale al romancio a livello federale, in quanto è di uso ufficiale nei contatti tra Romanci e Confederazione¹⁵⁵.

Per l'attuazione dell'articolo 70 della Costituzione il legislatore federale ha approvato il 5 ottobre 2007 la "Legge federale sulle lingue nazionali e la comprensione tra le comunità linguistiche" che è entrata in vigore l'1

¹⁵² La Costituzione federale Svizzera è stata revisionata completamente e il nuovo testo è stato emanato il 18 aprile 1999 entrando in vigore l'1 gennaio del 2000. Il testo ufficiale è reperibile online al sito www.admin.ch.

¹⁵³ Per quanto riguarda la vecchia Costituzione del 29 maggio 1874, è stata di rilevanza storica la votazione popolare del 20 febbraio 1938 sul riconoscimento del romancio quale lingua nazionale svizzera. Infatti dal 1938 in poi la vecchia Costituzione federale stabiliva al suo art. 116 le lingue nazionali e ufficiali della Svizzera: "Il tedesco, il francese, l'italiano e il romancio sono le lingue nazionali della Svizzera. Il tedesco, il francese e l'italiano sono dichiarate lingue ufficiali della Confederazione."

¹⁵⁴ Altri articoli costituzionali che toccano da vicino il tema della tutela delle minoranze linguistiche sono l'art. 4 che recita: "Le lingue nazionali sono il tedesco, il francese, l'italiano e il romancio", e l'art. 18 che sancisce la libertà di lingua: "La libertà di lingua è garantita." Oltre a questi ci sono anche gli artt. 8, 31 e 188 della Costituzione federale che concernono le lingue nazionali e ufficiali della Svizzera.

¹⁵⁵ *Lia Rumantscha*, (a cura di), *Romancio. Facts & Figures*, Coira, 2004, pag. 45. Consultabile online sul sito della *Lia Rumantscha*: www.liarumantscha.ch.

gennaio del 2010¹⁵⁶. Attraverso l'attuazione dell'articolo 70 della Costituzione federale vengono oggi pubblicati anche in romancio importanti testi della Confederazione quali leggi e materiale d'informazione in occasione di votazioni. Inoltre i Romanci hanno la possibilità di rivolgersi alle autorità federali nella propria lingua materna¹⁵⁷.

La Svizzera è uno Stato federale nel quale i 26 cantoni, o semicantoni conservano una sovranità molto ampia. Il Cantone dei Grigioni è l'unico cantone con tre lingue nazionali ufficiali: il romancio, l'italiano e il tedesco¹⁵⁸. Questo cantone lascia ai Comuni la libertà di stabilire la propria lingua amministrativa e scolastica precisando però nella Costituzione cantonale che ciò deve avvenire "in cooperazione con il Cantone"¹⁵⁹. Dall'1 gennaio 2008 è inoltre in vigore la legge sulle lingue del Cantone dei Grigioni e l'ordinanza sulle lingue del Cantone dei Grigioni¹⁶⁰. La legge, oltre agli incentivi per le minoranze linguistiche disciplina anche l'utilizzo delle lingue ufficiali cantonali da parte delle autorità cantonali e dei tribunali, attribuisce i comuni e i circoli alle rispettive regioni linguistiche e stabilisce la cooperazione tra il Cantone e i comuni, le associazioni regionali e comunali, i distretti, i circoli, nonché le altre corporazioni di diritto pubblico nella determinazione delle loro lingue ufficiali e scolastiche¹⁶¹.

¹⁵⁶ Con decreto del 4 giugno 2010 il Consiglio federale ha approvato l'ordinanza relativa alla legge sulle lingue che disciplina l'uso delle lingue ufficiali della Confederazione e la promozione del plurilinguismo nel servizio pubblico. Essa concretizza anche misure volte alla promozione linguistica della Confederazione nei confronti di terzi. L'ordinanza è entrata in vigore l'1 luglio 2010. Il testo della legge sulle lingue (Lling, n. della Raccolta sistematica 441.1.) è reperibile al sito www.admin.ch.

¹⁵⁷ A livello federale e cantonale viene usata prevalentemente la lingua unificata *rumantsch grischun*, mentre a livello comunale spesso si fa ancora uso anche per i rapporti esterni dell'idioma tradizionale della regione.

¹⁵⁸ Ci sono inoltre tre cantoni che riconoscono due lingue ufficiali: Vallese, Berna e Friburgo

¹⁵⁹ L'art. 3 della Costituzione del Cantone dei Grigioni (del 14 settembre 2003, RS 131.226) recita come segue: "Il tedesco, il romancio, e l'italiano sono le lingue cantonali e ufficiali equivalenti dei Grigioni. Il Cantone e i Comuni sostengono e prendono i provvedimenti necessari per la salvaguardia e l'incentivazione delle lingue romancia e italiana. Essi promuovono la comprensione e gli scambi fra le comunità linguistiche. I Comuni e i circoli determinano le loro lingue ufficiali e scolastiche nel quadro delle loro competenze e in cooperazione con il Cantone. Al riguardo essi prestano attenzione alla composizione linguistica tradizionale e hanno riguardo per le minoranze linguistiche autoctone."

¹⁶⁰ Emanate, la prima il 19 ottobre 2006 con n. RS 492.100 e la seconda l'11 dicembre 2007 con n. RS 492.110.

¹⁶¹ Informazioni tratte dal Rapporto periodico relativo alla Carta europea delle lingue regionali, o minoritarie. Quarto rapporto della Svizzera, 4 dicembre 2009, pag. 69. Il rapporto è reperibile *online* all'indirizzo: www.bak.admin.ch.

La Svizzera è tra quegli Stati che rientrano nel modello astratto di ordinamento multinazionale¹⁶². Gli ordinamenti multinazionali si caratterizzano per il fatto che non si riscontrano di regola strumenti promozionali per le varie componenti nazionali in quanto la differenziazione costituisce la disciplina ordinaria e generale, e ciò che in altri modelli è l'eccezione, ossia l'istituzionalizzazione dei gruppi, in questi è la regola. Questo tipo di ordinamento è fondato su un'uguaglianza istituzionale nel senso che l'intero sistema istituzionale è congegnato in modo da rappresentare obbligatoriamente i gruppi indipendentemente dalla loro consistenza numerica e forza reale. Ci si è allora chiesti fino a che punto risulti socialmente sostenibile un ordinamento giuridico come la Svizzera che garantisce il gruppo di lingua romancio che costituisce lo 0,5 % della popolazione¹⁶³, ma non si occupa istituzionalmente degli immigrati che costituiscono ormai il 20% della popolazione. Un dato allarmante, che però funge in un certo senso da giustificazione al modello non poco costoso, di tutela delle minoranze linguistiche dell'ordinamento Svizzero, si fonda su uno studio relativo alle lingue in stato d'agonia, che valuta che la scomparsa delle lingue ammonterà entro il 2100 attorno al 90%, il che significa che scomparirebbero circa 4500 lingue su 5000 lingue parlate nel mondo¹⁶⁴.

¹⁶² I modelli costituzionali a tutela delle minoranze si possono astrattamente suddividere in quattro tipi: gli ordinamenti repressivi, liberali, promozionali e appunto multinazionali. Per approfondimenti sui vari tipi di ordinamento si rimanda a Palermo F., Woelk J., *Diritto costituzionale comparato cit.*, pp. 39 ss.

¹⁶³ Censimento federale della popolazione nel 2000. In valori assoluti le persone che hanno indicato il romancio come lingua principale erano 35095. Con il 2010 in Svizzera sono state introdotte nuove modalità per il censimento che permetteranno di indicare anche più di una lingua principale.

¹⁶⁴ Bonamore D., *Lingue minoritarie, lingue nazionali, lingue ufficiali nella legge 482/1999*, Milano, 2008, pag. 117, cfr. inoltre nota 4 pag. 118.

3.4. I Friulani.

Secondo quanto previsto dall'articolo 116 della Costituzione¹⁶⁵, il Friuli Venezia Giulia rientra tra le Regioni che dispongono di uno statuto speciale. Come per la Valle d'Aosta e il Trentino Alto Adige, questa autonomia politica, legislativa e amministrativa definita con lo statuto regionale speciale¹⁶⁶ deriva principalmente dalla presenza di minoranze linguistiche in questa regione e dalla loro tutela¹⁶⁷. In Friuli Venezia Giulia convivono le minoranze linguistiche degli sloveni, friulani e tedeschi. Le tre minoranze linguistiche si differenziano sotto i profili storici, ma anche demografici e territoriali. In parte questa è una delle cause per l'originaria diversificazione nella tutela che è stata attribuita a queste tre comunità linguistiche¹⁶⁸, e che sotto forme diverse tutt'ora sussiste.

Nello statuto speciale non viene fatto riferimento alla tutela specifica di una determinata minoranza linguistica; la norma principale per la tutela delle minoranze risulta essere l'articolo 3 che recita: “Nella Regione è riconosciuta parità di diritti e di trattamento a tutti i cittadini, qualunque sia il gruppo linguistico al quale appartengono, con la salvaguardia delle rispettive caratteristiche etniche e culturali¹⁶⁹.” In questo articolo nessuna delle minoranze linguistiche del Friuli viene nominata espressamente, lasciando in questo modo al legislatore regionale una grande libertà nel definire l'ambito di applicazione di un articolo che funge solo da specificazione del principio di uguaglianza¹⁷⁰.

¹⁶⁵ L'art. 116 della Costituzione recita al suo comma 1: “Il Friuli Venezia Giulia, la Sardegna, la Sicilia, il Trentino-Alto Adige/Südtirol e la Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale.”

¹⁶⁶ Legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 e successive modifiche e integrazioni.

¹⁶⁷ Stolfo M., *Una regione plurilingue nell'Europa plurilingue. La tutela delle minoranze in Friuli – Venezia Giulia*, in *Conoscere le minoranze linguistiche*, 6/2010, pag. 93.

¹⁶⁸ Per fare un esempio in questo luogo, basti pensare alla minoranza linguistica slovena che è l'unica delle tre minoranze che basa l'origine della sua tutela su norme internazionali, tra cui si ricorda il Trattato di Osimo, siglato inizialmente tra l'Italia e la Jugoslavia nel 1975 e confermato successivamente dall'Italia, dalla Slovenia e dalla Croazia.

¹⁶⁹ Si può notare una certa analogia con l'art. 3 della Costituzione.

¹⁷⁰ Poggeschi G., *I diritti linguistici*, Roma, 2010, pag. 195.

La minoranza linguistica friulana è presente in 177¹⁷¹ comuni delle Province di Udine, Pordenone e Gorizia. I parlanti il friulano sono secondo recenti stime tra i 500 mila e i 750 mila¹⁷².

Il primo provvedimento espressamente emanato a tutela della minoranza friulana fu la legge regionale n. 15/1996¹⁷³. La legge è stata classificata più come un provvedimento di politica culturale che di politica linguistica¹⁷⁴, ma essa non perde per questo la caratteristica di essere la prima legge organica a tutela della lingua friulana¹⁷⁵. La legge consta di tre titoli: Tutela del patrimonio linguistico della regione; Strumenti di tutela del patrimonio linguistico della regione; Norme transitorie, finanziarie e finali. All'articolo 2 la tutela della lingua e cultura friulane viene considerata una questione centrale per lo sviluppo dell'autonomia speciale, inoltre, nello stesso articolo il friulano riceve per la prima volta un vero e proprio riconoscimento ufficiale, essendo definito come una "delle lingue della comunità regionale"¹⁷⁶.

Con l'emanazione della legge statale n. 482/1999 sulle minoranze linguistiche storiche e la citazione del friulano tra le lingue minoritarie riconosciute¹⁷⁷ sono stati superati tutti i dubbi riguardo al friulano come lingua minoritaria riconosciuta e sono divenute applicabili tutte le conseguenze giuridiche stabilite dall'ordinamento e dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale che sono legate allo *status* di lingua giuridicamente riconosciuta. Per quanto riguarda l'interazione tra normativa

¹⁷¹ Questa delimitazione territoriale della minoranza friulana è avvenuta in base all'articolo 5 della legge regionale n. 15/1996 e come tale è stata recepita dal regolamento attuativo della legge n. 482/1999.

¹⁷² È praticamente impossibile avere le cifre precise sulla consistenza numerica dei Friulani, innanzitutto per la mancanza di censimenti linguistici aggiornati e poi anche per la questione della condizione plurilingue dei friulani. Nelle realtà linguistiche minoritarie il fattore del plurilinguismo influisce sempre sui numeri statistici dei relativi censimenti linguistici e trovare in questo settore forme di censimento adeguate si rivela difficile.

¹⁷³ "Norme per la tutela e la promozione della lingua friulane e istituzione del Servizio per le lingue regionali e minoritarie" del 27 febbraio, la legge è pubblicata in italiano sul B.U. della Regione del 27 marzo 1996 e in friulano sul B.U. del 19 marzo del 1997.

¹⁷⁴ Cisilino W., (a cura di), *Friulano lingua viva*, Udine, 2006, pag. 177.

¹⁷⁵ Al seguente indirizzo sono reperibili tutti i provvedimenti che hanno modificato questa legge: http://lexview_int.regione.fvg.it/fontinormative/xml/IndiceLex.aspx?anno=1996&legge=15&lista=1. Molti articoli sono stati abrogati e riformulati nella nuova legge regionale n. 29/2007, di cui *supra* cap. 2.

¹⁷⁶ Per un'analisi approfondita della legge regionale n. 15/1996 si veda Cisilino W., *La tutela delle minoranze linguistiche. Analisi della normativa statale e regionale, con particolare riguardo alla lingua friulana*, Consorzio Universitario del Friuli, 2004, pag. 18 ss.

¹⁷⁷ Cfr. cap. 2; art. 2 della legge n. 482/1999.

statale e regionale¹⁷⁸, la disciplina della legge n. 482/1999 prevede all'articolo 18 che "Nelle Regioni a Statuto speciale l'applicazione delle disposizioni più favorevoli previste nella presente legge è disciplinata con norme di attuazione dei rispettivi statuti. Restano ferme le norme di tutela esistenti nelle medesime Regioni a Statuto Speciale. Fino all'entrata in vigore delle norme di attuazione di cui al comma 1, nelle Regioni a Statuto Speciale il cui ordinamento non preveda norme di tutela si applicano le disposizioni di cui alla presente legge." Pertanto se la Regione non ha previsto norme di tutela (come era il caso della legge regionale n. 15/1996 che non prevedeva norme di tutela del friulano nel campo dell'istruzione, non essendo ancora avvenuta la Riforma del Titolo V della Costituzione¹⁷⁹ che nella sua disciplina attuale prevede all'articolo 117 una potestà concorrente in questo ambito) si applicheranno le disposizioni previste dalla legge n. 482/1999 e dal rispettivo regolamento di attuazione, ma solo fino all'emanazione di specifiche norme di attuazione dello statuto speciale. Se invece esistono già delle norme regionali di tutela in determinati ambiti, queste continueranno ad applicarsi sia che non esistano norme statali in quel determinato settore, sia nel caso in cui le norme regionali siano più favorevoli della normativa statale.

Con la recente legge regionale n. 29/2007, "Norme in materia di tutela, valorizzazione e promozione della lingua friulana", è stato operato un riordino della legislazione regionale per la tutela della minoranza linguistica friulana. In questa legge il friulano viene classificato come "lingua propria" del Friuli; appare troppo forzata però l'estensione a tutto il territorio della Regione del carattere di ufficialità della lingua friulana¹⁸⁰. Infatti su questo punto e su altre disposizioni riguardo all'insegnamento della lingua friulana, all'uso del friulano negli organi collegiali e nella toponomastica è intervenuta la Corte Costituzionale con una sentenza¹⁸¹ non affatto benevola, dichiarando incostituzionali la maggior parte delle norme sottoposte al suo giudizio.

¹⁷⁸ Cfr. cap. 2 e art. 18 della legge n. 482/1999.

¹⁷⁹ Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

¹⁸⁰ Tradizionalmente il friulano non viene parlato nelle zone slovene e giuliane, e forse ormai anche in larghe zone della Provincia di Pordenone.

¹⁸¹ Cfr. cap. 2 e la sentenza n. 159/2009.

Conseguentemente alcuni rinvergono il problema della tutela del friulano, soprattutto nella sua insufficiente previsione statutaria e propongono come possibile soluzione un articolo statutario *ad hoc* sulla composita realtà linguistica della Regione¹⁸².

¹⁸² Poggeschi G., *I diritti linguistici cit.*, pag. 195.

4. IL DIFFERENTE GRADO DI TUTELA DEI LADINI DOLOMITICI SELLANI.

4.1. La tripartizione del territorio ladino dolomitico sellano.

Risale alle guerre napoleoniche il precedente che portò alla tripartizione amministrativa e politica del territorio ladino dolomitico. Infatti, nel 1810 Napoleone per vendicarsi della ribellione dei tirolesi avvenuta nel 1809 contro le truppe francesi divise il Tirolo in tre parti¹⁸³. Inizialmente tutte le valli ladine sarebbero dovute passare al Regno d'Italia, perché si era comunque notato che in quest'area la lingua era romanza e non tedesca, ma il risultato finale fu che la Val Gardena e la Val Badia furono lasciate con il Regno di Baviera, Ampezzo e Livinallongo passarono al Dipartimento della Piave, la Val di Fassa fu assegnata al Dipartimento dell'Alto Adige¹⁸⁴. Questa separazione delle valli dolomitiche secondo la displuviale montana costituì il precedente a cui si appigliò un secolo più tardi il governo fascista, seguendo chiari intenti di assimilazione della popolazione ladina.

Nel 1813 si chiuse la parentesi franco-bavarese e l'intero Tirolo tornò a far parte dell'Impero asburgico, ma nella riorganizzazione amministrativa del territorio non si diede peso alla questione ladina ed i Ladini furono ancora tenuti separati. La nuova Costituzione austro-ungarica del 1867 riconosceva espressamente la plurinazionalità dell'Impero al suo articolo 19¹⁸⁵, ma per i Ladini non servì a molto, siccome essi non erano - a causa della suddivisione amministrativa ed ecclesiale - riusciti a sviluppare una

¹⁸³ Richebuono G., *La presa di coscienza dei Ladini. Cenni cronologici*, in *Ladinia*, 6/1982, pag. 97.

¹⁸⁴ La denominazione "Alto Adige" fu creata in quell'occasione.

¹⁸⁵ L'art. 19 recitava: "Tutti i gruppi etnici dello Stato sono equiparati giuridicamente ed hanno diritto inviolabile alla conservazione e alla tutela della loro nazionalità e della loro lingua. Lo Stato riconosce parità di diritti nelle scuole e nella vita pubblica per tutte le lingue usate abitualmente. In Regioni abitate da più gruppi etnici l'ordinamento delle scuole pubbliche garantirà ad ogni gruppo etnico l'istruzione nella propria lingua senza costringere all'apprendimento di una seconda lingua." (Traduzione come riportata da Richebuono G., *La presa di coscienza cit.*, pag. 101).

coscienza nazionale né un linguaggio scritto unificato. Così nelle scuole ladine le lingue d'insegnamento rimasero il tedesco (in Val Badia e Val Gardena) e l'italiano (in Val di Fassa, Livinallongo e Ampezzo).

Verso il 1900 il fiorire delle letterature nazionali dell'Impero asburgico fece risvegliare anche nei Ladini l'esigenza di valorizzare la propria lingua e cultura. Sotto gli impulsi di studenti e impiegati statali delle valli ladine fu così fondata nel 1905 a Innsbruck la prima associazione interladina del Tirolo chiamata *Union ladina*. Gli statuti dimostrano che le idee di questa unione interladina erano molto chiare: oltre ad organizzare feste, gite collettive e conferenze, si lavorava per una grafia unica per tutte le varianti delle valli ladine e soprattutto si proponeva l'unificazione nazionale di tutti i Ladini viventi nel Tirolo¹⁸⁶.

Con la fine della prima guerra mondiale e la sconfitta degli Imperi centrali, fu stabilito nel Trattato di *St. Germain* del 10 settembre del 1919 il confine nord del Regno d'Italia che passava da quel momento in poi al Brennero, assegnando così il territorio del Tirolo meridionale all'Italia. Non si prese in considerazione il IX punto di *Wilson* che voleva una rettifica delle frontiere italiane secondo le linee di demarcazione chiaramente riconoscibili fra le nazionalità. Inoltre nel Trattato di *St. Germain* non c'è il minimo accenno ai Ladini; si sancì la spartizione del Tirolo tra Austria e Italia considerando la regione come popolata unicamente da tedeschi. I Ladini si videro trasformare in un popolo fantasma a livello internazionale e poi assistettero alla loro scomparsa giuridica nell'ambito del nuovo Stato¹⁸⁷.

Ciò non toglie che inizialmente tutte le cinque valli ladine rimasero unite insieme a quelle tedesche nell'unica regione Trentino. La consapevolezza dei Ladini e della loro ladinità persisteva e cresceva¹⁸⁸, e nel censimento dell' 1 dicembre 1921 essi poterono dichiarare la loro nazionalità. Si professò di lingua ladina la stragrande maggioranza della popolazione delle valli del Sella¹⁸⁹, ma con l'avvento del ventennio fascista e la politica

¹⁸⁶ *Satzungen des Ladinervereins* a Innsbruck, 1912, pag. 12 ss.

¹⁸⁷ Mauri C., *Le rivendicazioni dei Ladini di Fassa, attraverso i documenti*, in Nosa Jent, 2/1983, pag. 12.

¹⁸⁸ Nel 1920 durante un incontro di esponenti ladini nacque la bandiera ladina con i suoi colori azzurro, bianco e verde. L'azzurro rappresenta il cielo, il bianco le montagne coperte di neve e il verde i prati: un simbolo del paesaggio dolomitico.

¹⁸⁹ Comprese Moena e Ziano in Val di Fiemme furono 17406 le persone che si dichiararono ladine. Delle 3000 dichiarazioni di Ampezzo e delle 600 di Colle Santa Lucia invece solo 2

assimilativa di Ettore Tolomei che seguì l'antica norma dei romani, *divide et impera* la Ladinia fino allora unita fu smembrata e tripartita amministrativamente.

Nel 1923 i Comuni di Ampezzo, Livinallongo del Col di Lana e Colle Santa Lucia, che dal 1511 erano stati annessi al Tirolo¹⁹⁰, furono aggregati alla Provincia di Belluno. Nel 1927 venne creata la Provincia di Bolzano a cui furono aggregate le valli ladine di Badia e Gardena, mentre la Val di Fassa rimase con la Provincia di Trento.

L'obiettivo principale di questa tripartizione che tuttora permane era da ricercare nell'obiettivo di una rapida assimilazione dei Ladini.

Le diverse comunità ladine sono state sottoposte al destino di ciascuna delle province in cui si trovano, e da ciò dipende il diverso grado di tutela di cui gode questa minoranza linguistica.

Si legge che le maggioranze delle tre province dove vivono i Ladini non hanno l'intenzione di rinunciare alla possibilità di determinare il destino dei "loro" Ladini¹⁹¹ e perciò finché persiste la tripartizione territoriale le varie comunità ladine saranno sottoposte ad una disciplina normativa differente.

Di seguito si terrà conto della legislazione, di alcuni meccanismi di protezione e della situazione reale e attuale dei Ladini nelle Province di Bolzano, Trento e Belluno, dando voce ad alcuni degli interventi che più hanno inciso sulle comunità ladine delle tre province.

risultarono essere ladine, ma gli studiosi ritengono che si sia trattato di una revisione arbitraria da parte di Ettore Tolomei, essendosi nel 1910 la grande maggioranza della popolazione ampezzana e fodoma dichiarata ladina. Cfr. Fontana J., *Die Ladinerfrage von 1918 bis 1948*, in *Ladinia*, 5/1981, pag. 163.

¹⁹⁰ Questo avvenimento storico rappresenta spesso una "patente di ladinità" per i tre comuni ex-asburgici che fanno parte della provincia di Belluno. Mentre sulla ladinità dei restanti comuni ladini in provincia di Belluno ci sono numerose critiche, *infra*.

¹⁹¹ www.vejin.com.

4.2. Premessa.

Alla fine della seconda guerra mondiale i Ladini cercarono invano di inserirsi nella discussione sulla questione sudtirolese per ottenere il riconoscimento formale come gruppo etnico distinto e il superamento della loro divisione all'interno delle tre province¹⁹². Nel Trattato De Gasperi - Gruber¹⁹³ però i Ladini non furono neanche menzionati; in tal modo rimasero esclusi dalla tutela ancorata a livello internazionale sulla base dell'Accordo di Parigi. Durante le trattative italo-austriache¹⁹⁴ erano state fatte da parte austriaca¹⁹⁵ delle proposte in cui si chiedeva un'amministrazione autonoma per la popolazione autoctona della Provincia di Bolzano e per un elenco tassativo di comuni che venivano enumerati in un articolo allegato. Tra questi comuni risultavano anche i tre comuni dei Ladini storici della Provincia di Belluno e i comuni della Val di Fassa¹⁹⁶. Il Governo italiano criticò questo intervento austriaco e in una controproposta di pochi giorni successiva al *memorandum* l'Italia sottolineò che la questione era un affare di diritto interno e che non dovevano esserci delle garanzie internazionali e neppure un diritto dell'Austria di negoziare sull'autonomia. Inoltre, l'Italia rigettava la proposta austriaca della delimitazione territoriale per l'autonomia, ma lasciava espressamente aperta la possibilità di un allargamento del territorio autonomo al Trentino. Ciò era visto con sospetto dagli altoatesini che avevano la remora di ritrovarsi minoranza all'interno dell'ente autonomo da istituirsi per la loro tutela, ma

¹⁹² Cfr. in particolare Fontana J., *Die Ladinerfrage cit.*, pp. 179 ss., e Richebuono G., *La presa di coscienza cit.*, pp. 114 ss.

¹⁹³ L'Accordo fu firmato il 5 settembre del 1946 e prende il nome dai soggetti firmatari: l'allora Presidente del Consiglio dei Ministri italiano, Alcide De Gasperi e il Ministro degli esteri austriaco Karl Gruber. Il Trattato assicura misure speciali per il mantenimento del carattere etnico, dello sviluppo economico e culturale del gruppo di lingua tedesca (cfr. art. 1). L'Accordo divenne, come Allegato IV parte integrante del Trattato di Pace di Parigi, firmato il 10 febbraio 1947 tra gli Alleati e l'Italia. L'Accordo è reperibile in versione cartacea in *Manuale dell'Alto Adige*, Bolzano 2010, pag. 30.

¹⁹⁴ Per una precisa analisi delle tappe che portarono alla conclusione dell'Accordo De Gasperi-Gruber si rimanda in particolare a Alcock A.E., *The History of the SouthTyrol Question*, Milano, 1970.

¹⁹⁵ Ciò avvenne con *memorandum* del 26 agosto 1946 consegnato dall'Austria alla segreteria generale della Conferenza di pace di Parigi.

¹⁹⁶ I Comuni della Provincia di Belluno erano Cortina d'Ampezzo, Colle S. Lucia e Livinallongo del Col di Lana, mentre per la Provincia di Trento si trattava dei Comuni di Canazei, Vigo di Fassa e Moena. Gli attuali sette Comuni della Val di Fassa erano stati ridotti a tre durante il ventennio fascista.

per i Ladini della Val di Fassa rappresentò probabilmente un evento indispensabile nel loro *iter* verso il riconoscimento e verso la tutela. Secondo il Governo italiano poi, l'Accordo doveva essere il più generale e schematico possibile e ciò significava escludere i Ladini¹⁹⁷ che costituivano in questo senso una particolarità rispetto alla questione di tutela per la minoranza linguistica tedesca. L'Italia rimase intransigente verso ogni menzione diretta o indiretta dei Ladini nel testo dell'Accordo.

C'è però chi ha sostenuto che nel termine usato dal paragrafo 2 dell'Accordo, che fa riferimento alla concessione dell'esercizio di un potere legislativo ed esecutivo autonomo alle "popolazioni" considerate in esso, nel termine "popolazioni" fossero anche contemplati i Ladini¹⁹⁸. Se da un lato però questo uso del "plurale" consentiva l'estensione dell'autonomia anche ai Ladini, dall'altro lato è stato ritenuto più probabile che sia stato voluto affinché l'autonomia venisse estesa anche agli italiani della Provincia di Bolzano¹⁹⁹. Nell'Accordo De Gasperi-Gruber i Ladini non furono dunque espressamente menzionati e rimane dubbia la presenza di una loro considerazione indiretta.

Nel primo Statuto d'Autonomia²⁰⁰ attraverso il quale le Province di Trento e di Bolzano furono unite nella Regione Trentino-Alto Adige le garanzie costituzionali per i Ladini erano minime. Essi erano solo menzionati indirettamente dall'articolo 2 che riconosceva "parità di diritti ai cittadini della Regione qualunque sia il gruppo linguistico al quale appartengono", esigendo però, nella previsione di salvaguardia delle caratteristiche etniche e culturali, anche una tutela in senso positivo e non meramente negativo, di non discriminazione.

Nel titolo X che riguardava l'uso della lingua tedesca e del ladino, di quattro articoli, uno, l'articolo 87 era dedicato alla lingua ladina²⁰¹. L'articolo 87

¹⁹⁷ Fontana J., *Die Ladinerfrage cit.*, pag. 198.

¹⁹⁸ Tra gli autori che hanno dato un'interpretazione in tal senso c'è Miehsler H., *Das Gruber-De Gasperi –Abkommen un seine Auslegung*, in Huter F., (a cura di), *Südtirol, eine Frage des europäischen Gewissens*, Wien, 1965 e Riz R., *Aspetti costituzionali della questione ladina nell'ambito della Repubblica italiana*, in Hilpold P., Perathoner C., (a cura di), *I Ladini, cit.*, pag. 121 ss.

¹⁹⁹ Calliari F., *La minoranza ladino-dolomitica cit.*, pag. 100.

²⁰⁰ Legge cost. 26 febbraio 1948, n. 5: Statuto della Regione Trentino-Alto Adige – Trentino - *Tiroler Etschland*, il testo dello Statuto è rinvenibile al sito www.consiglio-bz.org/download/1.Statuto-di-Autonomia-1948.pdf.

²⁰¹ L'art. 87 recitava: "È garantito l'insegnamento del ladino nelle scuole elementari delle località ove esso è parlato. Le province e i comuni devono altresì rispettare la

rappresentò una prima forma di riconoscimento dei Ladini come gruppo minoritario a sé stante. Pur trattandosi di un riconoscimento alquanto modesto, l'inserimento di questa norma nello Statuto costituì l'ancoraggio costituzionale per la tutela della lingua ladina attraverso il suo insegnamento e la protezione della popolazione ladina della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol attraverso il rispetto delle loro tradizioni, della loro cultura e della loro toponomastica.

Lo Statuto del 1948 garantiva quindi un limitato numero di diritti ai Ladini delle Province autonome di Trento e di Bolzano, escludendo però con legge costituzionale i ladini di Ampezzo, Livinallongo del Col di Lana e Colle Santa Lucia dai confini della Regione.

Se nello Statuto del 1948 lo *status* giuridico a livello costituzionale era ancora lo stesso per i Ladini delle due Province di Trento e di Bolzano, bisogna però riconoscere che si creò subito una differenza di trattamento all'interno della Regione che seguiva i confini provinciali. Così i Ladini dell'Alto Adige ottennero quasi subito un loro riconoscimento giuridico nella normativa d'attuazione come gruppo linguistico distinto, ai Ladini di Trento tale via al riconoscimento rimase invece a lungo preclusa²⁰².

toponomastica, la cultura e le tradizioni delle popolazioni ladine.”

²⁰² Cfr. in particolare il D.P.R. n. 574/1951, che all'articolo 69 riconosce che “ i gruppi linguistici della Provincia di Bolzano riconosciuti dallo Statuto sono l'italiano, il ladino e il tedesco”.

4.3. I Ladini nella Provincia autonoma di Bolzano.

4.3.1. *Le prime garanzie per i Ladini - la scuola paritetica.*

Uno degli ambiti in cui è ben evidente il diverso modo d'intervento per la tutela della minoranza linguistica ladina è quello della scuola. Infatti solo in Provincia di Bolzano fu introdotto già nel 1948 il così detto sistema scolastico paritetico²⁰³. L'ordinanza ministeriale n. 5145/76 del 27 agosto 1948²⁰⁴ approvava l'ordinamento definitivo della scuola ladina per le valli ladine di Badia e Gardena. Questo ordinamento prevedeva l'insegnamento della religione in ladino e di un' ora, o due di ladino alla settimana a seconda della classe frequentata, le rimanenti ore di lezione avvenivano per metà in lingua italiana e tedesca²⁰⁵. Nelle località della Val di Fassa in Provincia di Trento invece, l'insegnamento del ladino fu introdotto soltanto con l'anno scolastico 1969/1970.

È comunque un po' azzardato parlare di scuola "ladina" dato l'esiguo uso del ladino come lingua d'insegnamento e dell'insegnamento del ladino stesso²⁰⁶. È forse più corretto mantenere la denominazione di scuola "paritetica", nel senso che le lingue maggioritarie, il tedesco e l'italiano erano e sono utilizzate per un pari ammontare di ore. Il modello paritetico che con alcune modifiche vige a tutt'oggi nelle località ladine della

²⁰³ In generale sul modello scolastico paritetico nella Provincia autonoma di Bolzano: Fontana J., *Der Enneberger Schulstreit*, in *Ladinia*, 1/1978, pp. 75-88; *Der Schulkampf*, in *Ladinia*, 5/1981, pp. 211-217; Rifesser T., *Un tetto per tre lingue, Ordinamento scolastico nelle scuole delle valli ladine della Provincia autonoma di Bolzano*, Bolzano, 1994; Verra R., *Plurilinguismo e Scuola Ladina*, Bolzano, 2003; Fontana J., Tasser K., *Profili storici della scuola ladina in Provincia di Bolzano*, Bolzano, 2006; Ellecosta L., *La scora ladina*, Urtijei, 2007; Rifesser T., *La scuola ladina in Alto Adige-situazione presente e prospettive future*, in Hilpold P., Perathoner C., (a cura di), *I Ladini cit.*, pp. 161-177 e bibliografia ivi citata.

²⁰⁴ L'ordinanza recitava: "Questo Ministero intende garantire, senza indugio l'esecuzione dell'art. 87 della legge costituzionale 26 febbraio 1948 n. 5 concernente l'insegnamento del ladino nelle scuole elementari ove esso è parlato, tenendo altresì conto del legittimo desiderio del gruppo ladino di avere un tipo di scuola elementare dove gli alunni possano apprendere oltre all'idioma materno anche le lingue italiana e tedesca. Si dispone pertanto, il seguente ordinamento definitivo che dovrà entrare in vigore dall'inizio del prossimo anno scolastico nelle Valli Gardena e Badia."

²⁰⁵ Il contenuto del primo orario scolastico della scuola paritetica in Val Gardena e Val Badia è rinvenibile in Vittur F., *Sön les pedies y i fostüs dla scola ladina*, San Martin de Tor, 2007, pp. 124 ss.

²⁰⁶ Le proteste all'introduzione del modello scolastico paritetico furono molto aspre, soprattutto da parte di sostenitori di un modello scolastico tedesco-ladino. Cfr. Fontana J., *Die Ladinerfrage cit.*, pp. 211 ss.

Provincia autonoma di Bolzano ha trovato la sua definizione giuridica nello Statuto d'autonomia del 1972²⁰⁷ al suo articolo 19²⁰⁸. La norma di attuazione a cui fare riferimento è in particolare il D.P.R. n. 89 del 10 febbraio 1983²⁰⁹. Visitando il sito della Cultura e Intendenza scolastica ladina²¹⁰ e basandosi sull'articolo 7 del predetto D.P.R. si può delineare un quadro di quale sia l'uso della lingua ladina nel modello scolastico paritetico. Così le attività educative nelle scuole dell'infanzia ladine si svolgono fondamentalmente in lingua ladina, inoltre per agevolare l'accesso all'istruzione scolastica e per coinvolgere i bambini provenienti da ambiti familiari plurilingui, si attuano specifiche attività ludiche plurilingui in periodi ben definiti della programmazione. Nella scuola primaria la materia religione che copre due ore dell'orario settimanale viene impartita in modo alternato in ladino, italiano e tedesco, mentre il ladino viene insegnato per due ore alla settimana. Nel complesso, sul totale generale delle ore di insegnamento, deve essere garantita la parità tra lezioni impartite in italiano ed in tedesco. Dalla quarta classe in poi inoltre, l'attuale orario scolastico prevede due ore settimanali d'insegnamento della lingua inglese. Nelle scuole secondarie di primo e secondo grado rimane l'insegnamento della religione in modo alternato nelle tre lingue della Provincia e l'insegnamento del ladino per due ore alla settimana. All'infuori della materia religione dove la didattica avviene in parte in ladino, nel corso di una carriera scolastica il ladino non trova dunque il posto come lingua curricolare, cioè come lingua d'insegnamento. Una delle conseguenze principali di questo dato è la mancata conoscenza in ladino dei termini scientifici propri di ogni materia, e la difficoltà della lingua ladina a svilupparsi, modernizzarsi e crescere.

²⁰⁷ D.P.R. 31 agosto 1972, n. 670. Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige.

²⁰⁸ Il comma 2 di tale art. prevede che "La lingua ladina è usata nelle scuole materne ed è insegnata nelle scuole elementari delle località ladine. Tale lingua è altresì usata quale strumento di insegnamento nelle scuole di ogni ordine e grado delle località stesse. In tali scuole l'insegnamento è impartito su base paritetica di ore e di esito finale in italiano e tedesco."

²⁰⁹ Approvazione del testo unificato dei decreti del Presidente della Repubblica 20 gennaio 1973, n. 116, e 4 dicembre 1981, n. 761, concernenti norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-AltoAdige in materia di ordinamento scolastico in provincia di Bolzano.

²¹⁰ Cfr.: www.provincia.bz.it/intendenza-ladina/default.asp.

Con il Secondo statuto d'autonomia i Ladini della Provincia di Bolzano hanno ottenuto una propria amministrazione scolastica e la nomina di un intendente²¹¹. Con l'entrata in vigore del decreto legislativo n. 434/1996 l'intendente scolastico ladino e anche quelli degli altri due gruppi linguistici vengono nominati dalla Provincia sentito il parere del Ministero dell'Istruzione²¹². La nomina di un intendente ladino che deve appartenere al gruppo linguistico ladino²¹³ e amministra le scuole delle località ladine in base alle competenze che gli sono attribuite dallo Statuto d'autonomia, dalle norme di attuazione e dalle leggi provinciali, viene in tal modo a costituire una forma di auto-organizzazione parziale della minoranza linguistica ladina nel settore scolastico.

L'articolo 19 dello Statuto prevede oltre al modello scolastico paritetico per le scuole delle località ladine anche la disciplina per le scuole in lingua italiana e tedesca. Si tratta in questo caso di un modello basato sul separatismo scolastico. Il connotato principale di questo modello consiste nella garanzia dell'insegnamento in madrelingua sia per la minoranza che per la maggioranza. Nelle scuole della Provincia autonoma di Bolzano è però comunque anche prevista l'obbligatorietà dell'insegnamento della seconda lingua e cioè dell'italiano nelle scuole di lingua tedesca e del tedesco nelle scuole di lingua italiana.

Accanto a questi due modelli scolastici presenti nella Provincia di Bolzano sono stati delineati almeno altri tre tipi di sistemi d'istruzione che trovano applicazione nelle diverse realtà minoritarie²¹⁴. Si tratta in particolare del modello di istruzione bilingue, dove l'insegnamento avviene in modo paritetico in due, oppure anche più lingue, attribuendo a ciascuna lingua la stessa importanza. Questo modello trova per esempio applicazione nella Valle d'Aosta dove è previsto lo stesso numero di lezioni sia in italiano che in francese. Tale modello persegue una facilitazione della convivenza interculturale e di integrazione tra la maggioranza e la minoranza. Altri tipi di modelli sono quelli misti in base al diritto dei genitori che determinano l'educazione per i loro figli e i modelli di scuola dove alla minoranza viene

²¹¹ Cfr. comma 6 dell'art. 19.

²¹² Cfr. art. 21 D.P.R. n. 89 del 1983.

²¹³ Cfr. ancora il comma 6 dell'art. 19.

²¹⁴ Palermo F., Woelk J., *Diritto costituzionale comparato cit.*, pag. 179 ss.

applicato il sistema d'istruzione della maggioranza, ma con metodi di promozione per l'insegnamento della lingua minoritaria. Un esempio in tal senso costituisce la scuola per le minoranze linguistiche del Trentino. Nelle scuole dei comuni della Provincia autonoma di Trento ove è parlato il Ladino, il Mocheno, o il Cimbri, è garantito l'insegnamento della rispettiva lingua minoritaria (art. 102 comma 2 dello Statuto d'autonomia).

Per quanto riguarda le vicende del modello paritetico previsto per le località ladine della Provincia autonoma di Bolzano, è interessante in questo luogo ricordare il ricorso della Giunta provinciale di Bolzano alla Corte Costituzionale affinché fosse dichiarato incostituzionale l'articolo 7²¹⁵ del D.P.R. 20 gennaio 1973, n. 116²¹⁶ con riferimento ad alcuni articoli dello Statuto d'autonomia del 1972. Secondo il ricorso provinciale infatti l'articolo 7 costituiva una violazione dell'uguaglianza valevole per tutti i gruppi linguistici (come previsto dall'articolo 2 dello Statuto) e una violazione dell'articolo 19 comma 1 dello Statuto che secondo la ricorrente era applicabile in tutto il territorio provinciale, ammettendo in tal modo anche l'istituzione nelle località ladine di scuole in lingua italiana, e/o tedesca dove gli appartenenti a questi gruppi linguistici potessero usufruire dell'insegnamento nella lingua madre. Il giudice delle leggi ritenne però²¹⁷ l'articolo 7 del D.P.R. n. 116/1973 legittimo in quanto riconobbe che il comma 2 dell'articolo 19 sancisce una differenziazione fra le località ladine e il resto del territorio provinciale. Per l'applicazione del modello scolastico paritetico vige in tal modo il principio territoriale e non personale. La Corte fermò così il tentativo della Provincia di introdurre nelle località ladine modelli scolastici diversi da quello paritetico, attraverso il quale è perseguita la tutela della minoranza linguistica ladina.

²¹⁵ Primo comma dell'art. 7: "Nelle scuole elementari e secondarie delle località ladine della provincia di Bolzano l'insegnamento è impartito, ai sensi del secondo comma dell'art. 19 dello statuto, su basi paritetiche di orario e di esito finale, in lingua italiana e lingua tedesca." Cfr. inoltre i commi 2 e 3.

²¹⁶ Norme di attuazione dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di ordinamento scolastico in Provincia di Bolzano che è oggi reperibile nel D.P.R. del 10 febbraio 1983, n. 89: Approvazione del testo unificato dei decreti del Presidente della Repubblica 20 gennaio 1973, n. 116, e 4 dicembre 1981, n. 761, concernenti norme di attuazione dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di ordinamento scolastico in provincia di Bolzano.

²¹⁷ Cfr. sentenza della Corte Cost. del 21 aprile 1976, n. 101.

È stato osservato che i due modelli scolastici presenti nella Provincia autonoma di Bolzano adempiono nel sistema di tutela delle minoranze a funzioni differenti²¹⁸. Mentre da un lato il separatismo scolastico garantisce più facilmente la sopravvivenza di una lingua e cultura di minoranza, dall'altro lato ciò va a scapito di una convivenza multiculturale. Il modello paritetico invece rafforza l'integrazione tra la maggioranza e la minoranza, o come in Alto Adige tra i diversi gruppi linguistici, ma ciò è legato ad un pericolo più concreto di assimilazione del gruppo linguistico la cui lingua è usata di meno nell'insegnamento.

4.3.2. La rappresentanza politica – il seggio ladino in Consiglio provinciale.

A livello di ordinamento internazionale si può notare da decenni una tendenza di richiamo degli Stati all'emanazione di una disciplina normativa che rispetti il diritto dei soggetti appartenenti a delle minoranze a prendere parte attivamente alla gestione della vita e della cosa pubblica. Vari trattati internazionali si occupano della rappresentanza politica delle minoranze, così la Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali che richiede che gli Stati aderenti predispongano le condizioni affinché la partecipazione delle minoranze alla vita culturale, sociale ed economica ma anche agli affari pubblici, in particolare a quelli che riguardano le minoranze stesse, sia una partecipazione effettiva (articolo 15), mentre il Patto sui diritti civili e politici del 1966 prevede il diritto per ogni cittadino di essere eletto, senza alcuna delle discriminazioni previste dall'articolo 2 tra le quali sono indicate anche quelle che si fondano sulla lingua²¹⁹.

²¹⁸ Rautz G., *Il sistema scolastico*, in Marko J., Ortino S., Palermo F., (a cura di), *L'ordinamento speciale della Provincia autonoma di Bolzano*, Verona, 2001.

²¹⁹ Cfr. l'art 25 del Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966.

È stato osservato che uno dei metodi più diffusi per agevolare la partecipazione politica delle minoranze ai vari livelli è la previsione di un sistema elettorale proporzionale²²⁰.

Così avviene anche per la Provincia autonoma di Bolzano, dove è previsto dallo Statuto con norma di rango costituzionale che il Consiglio provinciale sia eletto con il sistema proporzionale (art. 47 comma 3). Il principio di proporzionalità del sistema elettorale è una garanzia per i gruppi linguistici, in quanto è strettamente funzionale alla salvaguardia delle loro caratteristiche etniche e culturali attraverso la loro rappresentanza in seno al Consiglio provinciale.

Per quanto riguarda il gruppo linguistico ladino, lo Statuto prevede che la sua rappresentanza in seno al Consiglio provinciale deve essere garantita attraverso la legge elettorale²²¹. Il legislatore statutario rimanda in tal modo alla legge provinciale il compito di dare attuazione alla normativa di principio che deve riservare almeno un seggio al gruppo linguistico ladino.

Con la riforma dello Statuto d'autonomia del 1972 attraverso la legge costituzionale n. 2/2001²²² e l'ulteriore svuotamento dell'ente Regione²²³ a favore delle due Province autonome di Trento e di Bolzano è stato effettuato un nuovo trasferimento di competenze alle ultime due. Così compete adesso a ciascuna Provincia attraverso una propria legge, la determinazione della forma di governo e specificatamente le modalità di elezione del Consiglio provinciale, del Presidente della provincia e degli assessori²²⁴. Mentre la Provincia autonoma di Trento già nel 2003 ha varato una propria legge elettorale²²⁵, in Provincia di Bolzano non è ancora stata emanata alcuna legge nuova per l'elezione dei suoi organi istituzionali. Il motivo per questa inerzia può essere ricondotto alla stabilità politica che vige in Alto Adige

²²⁰ Palermo F., Woelk J., *Diritto costituzionale comparato cit.*, pag. 115 dove sono annoverati altri meccanismi per facilitare la partecipazione dei gruppi minoritari alla vita pubblica. Ciò può essere raggiunto per esempio attraverso il ritaglio mirato dei collegi elettorali, la riserva di seggi, e la garanzia di rappresentanza in organismi legislativi, esecutivi, oppure anche giurisdizionali.

²²¹ Cfr. art. 48 comma 2 dello Statuto.

²²² Legge costituzionale n. 2 del 31 gennaio 2001 che contiene "Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano."

²²³ Pucci E., *La riforma elettorale in Trentino*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1/2003, pag. 164.

²²⁴ Cfr. art. 47 comma 2 dello Statuto di autonomia.

²²⁵ Si tratta della legge provinciale 5 marzo 2003, n. 2 "Norme per l'elezione diretta del Consiglio provinciale di Trento e del Presidente della Provincia."

dal secondo dopoguerra²²⁶, stabilità che si può spiegare attraverso la frattura socio-politica di tipo etnico che ha portato la minoranza tedescofona a livello nazionale, ma maggioranza a livello provinciale a riconoscersi quasi totalmente in un unico partito. Il consenso molto alto per il partito della *Südtiroler Volkspartei* ha sempre garantito la facilità di esprimere governi e leadership politico-amministrative inoltre, di fatto l'elezione del capo dell'esecutivo avviene per investitura diretta attraverso l'elezione del candidato più votato della SVP, anche se formalmente si tratta di un'elezione consiliare. Per questo in Alto Adige non è ancora stata sentita la necessità di emanare una nuova legge elettorale²²⁷ e il testo normativo a cui fare riferimento rimane la vecchia legge regionale n. 7/1983 e sue successive modifiche²²⁸.

La Provincia autonoma di Bolzano ha per il momento operato la scelta di mantenere una legge elettorale che garantisce una forma di governo parlamentare-assembleare, di stampo etnico-consociativo fondata su due norme-cardine: l'obbligo di dichiarazione di appartenenza a un gruppo linguistico all'atto della candidatura e poi anche al momento dell'assunzione della carica di consigliere²²⁹ e la necessaria composizione della Giunta provinciale in rapporto alla consistenza dei gruppi linguistici, come sono rappresentati in Consiglio provinciale (articolo 50, comma 2 dello Statuto).

Dando attuazione al dispositivo statutario (articolo 48 comma 3) la legge elettorale in questione ha previsto al suo articolo 63²³⁰, che un

²²⁶ In 55 anni ci sono stati 4 Presidenti della provincia, il che è un primato unico in Italia.

²²⁷ La Provincia autonoma di Bolzano e la Regione Valle d'Aosta sono così rimaste le uniche due "Regioni" italiane in cui non è prevista l'elezione diretta del capo dell'esecutivo. Per la Valle d'Aosta si confronti la relativa legge regionale 7 agosto 2007, n. 21 (Disposizioni in materia di modalità di elezione del Presidente della Regione e degli Assessori, di presentazione e di approvazione della mozione di sfiducia e di scioglimento del Consiglio regionale).

²²⁸ Le modifiche sono state raccolte nel D.P.G.R. del 29 gennaio 1987, n. 2/L (Testo unico delle leggi regionali per l'elezione del Consiglio regionale).

²²⁹ Cfr. i commi 5 e 6 dell'art. 19 della legge n. 7/1983.

²³⁰ Cfr. art. 63 della l.r. n. 7/1983: Operazioni per la scelta del rappresentante del gruppo linguistico ladino nel collegio provinciale di Bolzano:

1. L'ufficio centrale circoscrizionale per il collegio della provincia di Bolzano, dopo il compimento delle operazioni previste dal precedente articolo 61:

a) dispone in una graduatoria decrescente della rispettiva cifra individuale tutti i candidati appartenenti al gruppo linguistico ladino, prescindendo dalla lista di appartenenza; non entrano in tale graduatoria candidati compresi in liste che non hanno ottenuto l'assegnazione di almeno un seggio;

b) nel caso in cui nessun candidato appartenente al gruppo linguistico ladino risulti eletto, attribuisce uno dei seggi assegnati, con le modalità dell'articolo 61 predetto, al candidato

rappresentante del gruppo linguistico ladino sia in ogni caso chiamato a far parte del Consiglio provinciale di Bolzano, indipendentemente dalla lista sulla quale si è candidato e anche se non ha ottenuto voti sufficienti per essere eletto in via normale. Si tratta in questo caso di un meccanismo che fa riferimento ad un seggio riservato. Questo meccanismo consiste nell'assegnazione di un seggio al candidato che previa dichiarazione di appartenenza al gruppo linguistico ladino abbia ottenuto la cifra più alta di voti di preferenza, (a parità di voti il seggio va al candidato ladino più anziano), anziché al candidato che nella lista verrebbe ad essere l'ultimo degli eletti. Tale previsione che è stata definita norma "paracadute"²³¹ nel senso che essa trova applicazione solo se nessun Ladino sia riuscito a entrare in Consiglio provinciale con il metodo proporzionale, porta però con sé la conseguenza che la presenza di un ladino in Consiglio provinciale sia possibile solo alla condizione che candidati ladini si siano presentati alle elezioni su liste che sono espressione anche di altri gruppi linguistici, e che in tal modo la tutela del gruppo linguistico ladino venga affidata agli altri due gruppi linguistici maggioritari. Inoltre il candidato eletto in tal modo potrebbe trovarsi nella poco confortevole situazione di dover operare scelte secondo la politica di partito contrarie agli interessi del gruppo linguistico ladino.

La garanzia d'elezione di un candidato ladino nel Consiglio provinciale di Bolzano si basa quindi su un criterio personale di tutela delle minoranze, che però non è previsto statutariamente, ma solo a livello di legge elettorale. L'emanazione di una nuova legge elettorale degli organi istituzionali della Provincia autonoma di Bolzano potrebbe perciò rappresentare una buona opportunità per rivedere il meccanismo a garanzia dell'elezione di un rappresentante ladino nel Consiglio provinciale.

appartenente a tale gruppo che ha ottenuto la più alta cifra individuale, o, a parità di detta cifra, al più anziano d'età.

2. Il candidato appartenente al gruppo linguistico ladino da proclamare eletto viene a prendere il posto del candidato che, sulla base della graduatoria delle cifre individuali, dovrebbe essere l'ultimo degli eletti della lista.

3. Il candidato, che per effetto del comma precedente non viene proclamato eletto, rimane primo nella graduatoria dei candidati non eletti della propria lista.

²³¹ Frosini T.E., *Il diritto elettorale della minoranza linguistica ladina*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 5/1998, pag. 2758.

Il rappresentante ladino in Consiglio provinciale può esercitare alcuni diritti a tutela della minoranza linguistica ladina. Ad esso compete la facoltà di impugnare davanti al TRGA di Bolzano gli atti amministrativi degli enti ed organi della pubblica amministrazione aventi sede in Regione che sono ritenuti lesivi del principio di parità dei cittadini in quanto appartenenti ad un gruppo linguistico²³². Il consigliere ladino può inoltre attivare il meccanismo previsto dall'articolo 56 dello Statuto, ossia richiedere che su una proposta di legge ritenuta lesiva della parità dei diritti fra i cittadini dei diversi gruppi linguistici, o delle caratteristiche etniche e culturali dei gruppi stessi si voti per gruppi linguistici. Se tale richiesta non viene accolta, la maggioranza del gruppo linguistico stesso potrà impugnare la legge davanti alla Corte Costituzionale²³³. All'articolo 84 comma 2 dello Statuto è poi prevista la possibilità che la votazione dei singoli capitoli del bilancio avvenga per gruppi linguistici, se sussiste una richiesta da parte della maggioranza di un gruppo linguistico. In base allo Statuto e ai regolamenti interni spetta inoltre al rappresentante ladino la carica per una Vicepresidenza del Consiglio Provinciale, e può anche essere eletto Presidente del Consiglio Provinciale, ma solo “previo assenso, per i rispettivi periodi, della maggioranza dei consiglieri del gruppo linguistico tedesco, o italiano” a ciascuno dei quali spetta in modo alternato la presidenza per trenta mesi (articolo 48 ter comma 3 dello Statuto). Queste norme statutarie sono espressione di quanto sia importante la rappresentanza autentica ladina all'interno del Consiglio provinciale, che curi gli interessi di questo gruppo linguistico.

La rappresentanza ladina nel Consiglio Regionale è invece garantita dal articolo 25 dello Statuto che con la riforma costituzionale del 2001 stabilisce la composizione del Consiglio regionale attraverso i membri dei Consigli provinciali di Trento e di Bolzano.

Realmente non esiste poi alcuna garanzia effettiva per la rappresentanza del gruppo linguistico ladino nell'esecutivo, cioè nella giunta provinciale, ma soltanto la facoltà della maggioranza di derogare alla rappresentanza proporzionale per l'elezione, o la chiamata dall'esterno di un rappresentante

²³² Cfr. art. 92 dello Statuto di autonomia.

²³³ Su questa forma di ricorso diretto alla Corte Costituzionale *infra*.

appartenente al gruppo linguistico ladino come assessore tecnico²³⁴. Per l'elezione di un assessore tecnico è richiesta la maggioranza dei 2/3 dei voti e il previo consenso dei consiglieri del gruppo linguistico del designato, ma solo di quei consiglieri che costituiscono la maggioranza che sostiene la Giunta provinciale. Tale previsione è stata criticata²³⁵ nella parte in cui sottopone il consenso per l'elezione di un assessore tecnico solo ai consiglieri della maggioranza. Infatti conoscendo le forze politiche che hanno prodotto questa norma è stato sostenuto²³⁶ che dietro c'era la volontà della maggioranza di nominare “in casa propria” un assessore esterno ladino²³⁷.

A livello nazionale ed europeo manca qualsiasi garanzia che permetta l'elezione al Parlamento nazionale, o europeo di un esponente della minoranza linguistica ladina, soltanto la legge sull'elezione alla Camera dei Deputati consente all'elettorato attivo ladino delle Province autonome di Trento e di Bolzano di votare insieme in uno stesso collegio.

²³⁴ Cfr. commi 2 e 3 dell'art. 50 dello Statuto.

²³⁵ Palermo F., *Il nuovo regionalismo e il ruolo delle autonomie speciali*, in *Rassegna parlamentare*, 4/2001, pag. 947.

²³⁶ Pucci E., *La riforma elettorale cit.*, pag. 170.

²³⁷ Realmente nel 2001 è stato eletto Florian Mussner come assessore tecnico, senza sottostare al consenso dell'unico consigliere ladino che stava all'opposizione, Carlo Willeit della *Lista Ladins*.

4.3.3. La Corte Costituzionale e il diritto elettorale della minoranza linguistica ladina.

Varie volte la Corte Costituzionale italiana è stata chiamata ad intervenire sul tema della rappresentanza politica della minoranza linguistica ladina. Con diverse sentenze, in particolare a partire dagli anni '90, la Corte si pronunciò su alcune questioni rilevanti per il diritto elettorale della comunità ladina del Trentino-Alto Adige.

Una prima questione di costituzionalità fu sollevata nel 1993²³⁸ e riguardava la legge elettorale allora vigente per la Camera dei deputati, che prevedeva una clausola di sbarramento (*Sperrklausel*) del 4% su scala nazionale per l'assegnazione del 25% dei seggi previsto secondo il criterio proporzionale²³⁹. La ricorrente Provincia autonoma di Bolzano sosteneva che tale clausola di sbarramento avrebbe reso impossibile l'accesso alla rappresentanza delle minoranze di lingua tedesca e ladina, violando in tal modo il principio di parità di diritti di cui all'articolo 2 dello Statuto della Regione Trentino-Alto Adige. La Corte Costituzionale riconobbe da un lato che "alla minoranza di lingua tedesca e ladina è costituzionalmente garantito il diritto di esprimere in condizioni di effettiva parità la propria rappresentanza politica", dall'altro lato però essa non dichiarò l'illegittimità costituzionale della legge elettorale per la Camera dei deputati, nella parte in cui non introduceva una deroga alla soglia del 4% per le liste di espressione di minoranze linguistiche riconosciute, ma dichiarò l'inammissibilità della questione in quanto ritenne che nel caso di specie non esistesse solo una soluzione obbligata, ma la possibilità di una pluralità di soluzioni la cui scelta però non competeva secondo il ragionamento della Corte a questo organo decidente, bensì al legislatore. La SVP si rivolse in seguito alla CEDU lamentando il vizio di motivazione della pronuncia della Corte Costituzionale italiana. La Commissione europea dei diritti dell'uomo rigettò però la causa, ritenendo che l'articolo 3²⁴⁰ del Primo protocollo

²³⁸ Sentenza della Corte Costituzionale 13-14 dicembre 1993, n. 438.

²³⁹ Cfr. la legge 4 agosto 1993, n. 277, in particolare l'art. 5.

²⁴⁰ L'art. 3 del Primo Protocollo aggiuntivo alla CEDU recita: "Le Alte Parti Contraenti si impegnano ad organizzare, ad intervalli ragionevoli, libere elezioni a scrutinio segreto, in condizioni tali da assicurare la libera espressione dell'opinione del popolo sulla scelta del corpo legislativo."

aggiuntivo della CEDU non creava un obbligo per lo Stato di prevedere uno specifico sistema elettorale anziché un altro, e che la Convenzione stessa non conteneva un obbligo per gli Stati contraenti di stabilire delle azioni positive a tutela delle minoranze.

Con la sentenza costituzionale n. 233/1994 il Giudice delle leggi giudicò illegittima una delibera legislativa regionale del Trentino-Alto Adige²⁴¹ che era finalizzata a prevedere anche per i Ladini della Provincia di Trento il meccanismo di rappresentanza garantita che vige per i Ladini dell'Alto Adige (si veda l'ex articolo 62 dello Statuto d'autonomia, e l'attuale articolo 48 comma 2). La ragione per la dichiarazione di illegittimità costituzionale di tale legge però non risiedeva nella mancanza di conformità del concetto di rappresentanza etnica con i principi costituzionali, ma nel fatto che i principi costituzionali sull'eguaglianza del voto potevano essere derogati solo con norme di rango costituzionale, ossia nel caso concreto attraverso una modifica dello Statuto e non attraverso una legge regionale²⁴².

Appena un anno dopo tale sentenza la Corte costituzionale fu nuovamente chiamata a giudicare²⁴³ su un tema che toccava il gruppo linguistico ladino. Fu infatti presentato un ricorso dal rappresentante ladino in Consiglio regionale in base all'articolo 56 dello Statuto²⁴⁴ contro una legge regionale sull'elezione diretta del sindaco e sulle modalità d'elezione dei consigli comunali²⁴⁵. Si lamentava in tale ricorso la mancanza nella legge elettorale della tutela della minoranza linguistica ladina attraverso la rappresentanza garantita nei consigli e nelle giunte comunali della Provincia di Bolzano. Tale garanzia si sarebbe dovuta basare su un'estensione analogica delle

²⁴¹ Delibera legislativa approvata il 24 settembre 1993 (Modifiche ed integrazioni al t.u. delle leggi regionali per l'elezione del Consiglio regionale, approvato con decreto del Presidente della Giunta regionale 29 gennaio 1987, n. 2/L, al fine di consentire la rappresentanza delle popolazioni ladine della Provincia di Trento nel Consiglio regionale e provinciale).

²⁴² Pizzorusso A., *La minoranza ladino-dolomitica come minoranza riconosciuta*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 5/1995, pag. 3005.

²⁴³ Sentenza 14-19 giugno 1995, n. 261.

²⁴⁴ L'articolo 56 dello Statuto che al suo comma 2 prevede che: "Nel caso che la richiesta di votazione separata non sia accolta, ovvero qualora la proposta di legge sia approvata nonostante il voto contrario dei due terzi dei componenti il gruppo linguistico che ha formulato la richiesta, la maggioranza del gruppo stesso può impugnare la legge dinanzi alla Corte Costituzionale..." Si tratta di un ricorso diretto che rappresenta l'unica figura di *Verfassungsbeschwerde* noto all'ordinamento italiano.

²⁴⁵ Si trattava della legge regionale T.A.A. 30 novembre 1994, n. 3 (Elezione diretta del sindaco e modifica del sistema di elezione dei consigli comunali nonché modifiche alla legge regionale 4 gennaio 1993, n. 1).

garanzie statutarie previste dagli ex articoli 61 e 62 dello Statuto. La Corte dichiarò il ricorso infondato distinguendo due strumenti di tutela delle minoranze linguistiche. In quell'occasione essa operò la distinzione tra una rappresentanza etnica assicurata e una rappresentanza etnica garantita²⁴⁶. Entrambi questi tipi di rappresentanza sono degli strumenti a tutela delle minoranze linguistiche, finalizzati a garantire la partecipazione alla vita e alle decisioni politiche da parte delle minoranze, ma allo stesso tempo anche la parità di trattamento per tutti i cittadini attraverso l'uguaglianza del voto. La rappresentanza assicurata si esprime attraverso il criterio della proporzionalità del sistema elettorale e della composizione degli organi collegiali degli enti pubblici. Esso raggiunge le finalità a cui è preposto, quando è sufficiente a far emergere i gruppi minoritari a livello di organi pubblici²⁴⁷. Il secondo strumento invece è quello della necessaria presenza negli organi pubblici delle minoranze linguistiche, quando le circostanze sono tali da richiedere una specifica garanzia anche al di là del criterio proporzionale e del principio di parità del voto. Lo strumento della rappresentanza politica garantita prescinde così dai rapporti numerici di un gruppo. Tale strumento trova espressione per la minoranza linguistica ladina dell'Alto Adige all'articolo 48 comma 2 dello Statuto, che prevede la garanzia di almeno un consigliere provinciale appartenente al gruppo linguistico ladino.

Le disposizioni dello Statuto che prevedono una tutela differenziata per il gruppo linguistico ladino, contenendo misure di rappresentanza politica preferenziale, tra le quali anche forme di rappresentanza politica garantita, si giustificano attraverso la condizione dei Ladini di "minoranza nella minoranza"²⁴⁸ che deve relazionarsi non solo con una maggioranza, bensì con "due maggioranze", ossia il gruppo linguistico italiano e la minoranza linguistica tedesca.

²⁴⁶Per un'analisi dei due concetti si veda il commento alla sentenza di Toniatti R., *La rappresentanza politica delle minoranze linguistiche: i ladini fra rappresentanza "assicurata" e "garantita"*, in *Le Regioni*, 6/1995, pp. 1271 ss.

²⁴⁷ Nella versione attuale dello Statuto le norme che contengono le disposizioni per una rappresentanza politica assicurata sono in particolare gli artt. 47 comma 3 e 61 comma 1.

²⁴⁸ Il concetto di "minoranza nella minoranza" non è una categoria stabile e in dottrina non c'è una definizione univoca. Per i diversi tipi di "minoranza nella minoranza" si rimanda a Héraud G., *Problématique de la minorité dans la minorité*, in Veiter T., (a cura di), *System eines internationalen Volksgruppenrechts*, München, 1972.

Un'altra pronuncia della Corte Costituzionale che si occupò direttamente della rappresentanza politica preferenziale²⁴⁹ per la minoranza linguistica ladina si ebbe nel 1998. Su ricorso diretto del gruppo linguistico ladino la Corte dichiarò²⁵⁰ l'illegittimità della legge elettorale²⁵¹ per la Regione T.A.A. che mirava ad introdurre una soglia di sbarramento pari al 5% per la partecipazione delle liste alla ripartizione dei seggi. Come specificò la Corte²⁵²: "...la scelta operata dallo stesso statuto, di un determinato sistema elettorale non appare dettata da una preferenza, che abbia di mira soltanto l'organizzazione ed il funzionamento delle istituzioni, ma risponde alla ritenuta necessità che il sistema elettorale renda possibile, con il metodo proporzionale, la rappresentanza delle minoranze linguistiche nelle istituzioni, consentendo ai gruppi linguistici di esprimersi anche in quanto tali²⁵³, in relazione alla loro consistenza e sempre in forza delle libere scelte degli elettori." La Corte affermò il diritto di creazione di propri partiti politici per i gruppi minoritari e la garanzia di poter contare su pari opportunità rispetto agli altri partiti. In questo senso la Corte dichiarò che il sistema elettorale proporzionale non tollera l'introduzione di elementi che escludano, o rendano più difficoltosa la rappresentanza dei gruppi linguistici che intendano proporsi alla competizione elettorale con una lista etnica propria. La Corte riconobbe con ciò che solo un sistema proporzionale "puro"²⁵⁴ può consentire alle minoranze di essere rappresentate in una misura corrispondente alla propria consistenza. Nel caso di specie l'introduzione della soglia di sbarramento del 5% per la partecipazione delle liste alla spartizione dei seggi avrebbe rappresentato un ostacolo per l'accesso alla rappresentanza autentica nel Consiglio regionale della minoranza linguistica ladina, (che consiste in circa 4,5 % della popolazione) per questo motivo la Corte dichiarò la legge regionale n. 5/1998 incostituzionale.

²⁴⁹ Si rimanda a Toniatti R., *Un nuovo intervento della Corte in tema di rappresentanza politica preferenziale delle minoranze linguistiche: il consolidamento della democrazia consociativa etnica del Trentino-Alto Adige*, in *Le Regioni*, 2/1999, pag. 291.

²⁵⁰ Sentenza 14-21 ottobre 1998, n. 356.

²⁵¹ Legge regionale T.A.A. 15 maggio 1998, n. 5, (Modifica della legge regionale 8 agosto 1983 n. 7, concernente l'elezione del Consiglio regionale).

²⁵² Punto 3 del Considerato in diritto.

²⁵³ Cioè anche attraverso proprie liste etniche.

²⁵⁴ Palermo F., Woelk J., *Diritto costituzionale comparato cit.*, pag. 118.

4.3.4. La proporzionale etnica.

Per proporzionale etnica s'intende un meccanismo che permette ai gruppi linguistici dell'Alto Adige di essere rappresentati in proporzione alla loro consistenza demografica in certi settori.

Si tratta di un'azione positiva la cui introduzione trova la sua giustificazione storica nell'espulsione della popolazione altoatesina tedesca e ladina dal pubblico impiego operata nell'epoca fascista²⁵⁵. Il sistema proporzionale rappresenta una misura di tipo riparativo - protettivo²⁵⁶ e originariamente era previsto per essa un termine perentorio di trent'anni fino al raggiungimento delle proporzioni²⁵⁷.

Questo meccanismo viene annoverato tra i pilastri dell'autonomia dell'Alto Adige e corrisponde alla necessità di ripartire, in modo possibilmente oggettivo fra i tre gruppi linguistici, l'accesso al lavoro degli enti e dei servizi pubblici, nonché dei mezzi di bilancio a scopi assistenziali, sociali e culturali, e nella rappresentanza nel c.d. sottogoverno e cioè nella partecipazione ad enti e organismi governativi dell'amministrazione provinciale di Bolzano. La proporzionale etnica riceve dunque applicazione in tre ambiti differenti quali la pubblica amministrazione, il riparto di beni e di risorse e la rappresentanza negli organi elettivi ed esecutivi nei vari livelli territoriali²⁵⁸. Solo la proporzionale nel pubblico impiego è però considerata come la proporzionale in senso proprio²⁵⁹.

I presupposti necessari per l'applicabilità di questo meccanismo proporzionale sono in primo luogo l'accertamento della consistenza numerica dei diversi gruppi linguistici per poter in tal modo determinare le

²⁵⁵ Peterlini O., *Autonomia e tutela delle minoranze nel Trentino – Alto Adige*, Bolzano, 1996, pag. 168.

²⁵⁶ Calliari F., *La minoranza ladino-dolomitica cit.*, pag. 175.

²⁵⁷ Cfr. art. 46 del D.P.R. n. 752/1976.

²⁵⁸ Poggeschi G., *La proporzionale etnica*, in Marko J., Ortino S., Palermo F., (a cura di), *L'ordinamento speciale della Provincia autonoma di Bolzano*, Verona, 2001, pag. 688.

²⁵⁹ Bonell L., Winkler I., *L'autonomia dell' Alto Adige*, Bolzano, 2010, pag. 100.

quote dei posti che spettano ad ogni gruppo. In secondo luogo è necessario l'accertamento dell'appartenenza dei singoli cittadini ad un determinato gruppo linguistico, ciò avviene attraverso la dichiarazione di appartenenza linguistica. La dichiarazione di appartenenza linguistica è stata fortemente criticata, soprattutto negli anni '80 dove Alexander Langer²⁶⁰ la denominò il "sistema delle gabbie etniche" perché ritenuta lesiva della sfera individuale di un soggetto, per esempio nell'ipotesi in cui un individuo era costretto a dichiararsi appartenente ad un gruppo linguistico, non sentendosi in realtà appartenente ad alcuno dei tre gruppi linguistici previsti dallo Statuto, oppure sentendosi appartenere a più di un gruppo essendo mistilingue. Dopo svariate critiche sono intervenute delle modifiche normative e il d. lgl. n. 253/1991 ha introdotto la possibilità di non dichiararsi appartenente ad alcun gruppo linguistico, ma di rendere soltanto una dichiarazione di aggregazione ad un gruppo linguistico, ai fini appunto del rilevamento della consistenza demografica di ciascun gruppo per l'applicazione del *Proporz.* Ulteriori sviluppi sono stati conseguiti con l'emanazione del d.lgl. n. 99/2005 che ha riformato in modo profondo la disciplina di rilevamento dell'appartenenza ai gruppi linguistici²⁶¹.

La base giuridica della proporzionale etnica va ricercata innanzitutto nello Statuto d'autonomia²⁶² e in più norme d'attuazione, tra le quali soprattutto la prima emanata in materia, il D.P.R. n. 752/1976²⁶³ e sue successive modifiche e integrazioni.

Questo istituto va riferito esclusivamente alla Provincia autonoma di Bolzano che ha fatto la scelta per un modello di tutela dei gruppi linguistici che opera per "curie etniche" attraverso lo strumento del censimento. La maggior parte delle norme a tutela dei Ladini però risponde comunque piuttosto al principio territoriale²⁶⁴.

²⁶⁰ Giornalista, scrittore e politico altoatesino.

²⁶¹ Per l'esplicazione delle modifiche normative si veda Bonell L., Winkler I., *L'autonomia dell'Alto Adige cit.*, pp. 128 ss.

²⁶² Cfr. l'art. 15 comma 3, l'art. 19 comma 13, l'art. 36 comma 3, l'art. 50 comma 2, l'art. 61, l'art. 89 comma 3.

²⁶³ "Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige in materia di proporzionale negli uffici statali siti nella provincia di Bolzano e di conoscenza delle due lingue nel pubblico impiego."

²⁶⁴ Chiocchetti F., *Prospettive per una legge organica di tutela delle lingue minori in Provincia di Trento*, Conoscere le minoranze linguistiche, 4/2008, pag. 17. Cfr. per esempio l'ordinamento scolastico per le località ladine, oppure l'uso della lingua con la p.a. (art. 32 del D.P.R. 574/1988).

I risultati dell'ultimo censimento avvenuto nel 2001 sono stati i seguenti²⁶⁵: il 26,47% dei cittadini altoatesini si sono dichiarati appartenenti al gruppo linguistico italiano, il 69,15% hanno dichiarato l'appartenenza al gruppo linguistico tedesco e il 4,37 % si sono dichiarati appartenenti al gruppo linguistico ladino²⁶⁶.

Per quanto riguarda la disciplina generale della partecipazione dei gruppi linguistici in proporzione alla loro consistenza si annoverano di seguito alcune ipotesi che esprimono un'eccezione alla regola. Lo Statuto stesso riserva più organismi ad un determinato gruppo linguistico, oppure solo ai due gruppi linguistici maggiori, escludendo in tal modo *a priori* il gruppo linguistico ladino. Così avviene per esempio per la carica delle Vicepresidenze della Giunta provinciale²⁶⁷, per i Presidenti del Consiglio provinciale e regionale²⁶⁸ per l'elezione della Commissione per il bilancio²⁶⁹, per il Tribunale regionale di giustizia amministrativa i cui componenti appartengono in numero uguale ai due maggiori gruppi linguistici²⁷⁰.

Per quanto riguarda invece l'applicazione della proporzionale nel sistema di riparto dei posti pubblici, i Ladini ne traggono sicuramente vantaggio nelle proprie località dove loro costituiscono la maggioranza. Fuori dalle loro località i Ladini godono di una garanzia di partecipazione al lavoro ed ai servizi pubblici, ma dato il loro numero esiguo fanno fatica a collocarsi in posti più alti²⁷¹.

4.4. I Ladini nella Provincia autonoma di Trento.

²⁶⁵ Cfr.: www.provincia.bz.it/astat/downloads/mit17_02.pdf.

²⁶⁶ La ripartizione dei posti è poi stata calcolata in base alla l. p. del 18 ottobre 1988, n. 40.

²⁶⁷ Cfr. art. 50 comma 2 dello Statuto: "... I vice presidenti appartengono uno al gruppo linguistico tedesco e l'altro al gruppo linguistico italiano..."

²⁶⁸ Cfr. rispettivamente artt. 30 comma 3 e 48 ter comma 3 dello Statuto. Entrambi gli articoli prevedono la possibilità dell'elezione a Presidente del Consiglio di un consigliere appartenente al gruppo linguistico ladino, ma solo previo assenso, per i rispettivi periodi, della maggioranza dei consiglieri del gruppo linguistico tedesco, o italiano che dovrebbero pertanto rinunciare ai loro periodi di carica garantiti.

²⁶⁹ Cfr. art. 84 comma 3 dello Statuto. La commissione ha una "...composizione paritetica fra i due maggiori gruppi linguistici e in conformità alla designazione di ciascun gruppo."

²⁷⁰ Cfr. art. 91 comma 1 dello Statuto.

²⁷¹ Craffonara L., *I Ladini delle Dolomiti*, San Martin de Tor, 1994, pag. 21.

4.4.1. La strada verso la tutela.

La minoranza linguistica ladina della Val di Fassa si presenta come un caso esemplare di una comunità che ha lottato per essere presa in considerazione a livello politico e giuridico e non si è fermata davanti ad un'iniqua disparità di trattamento soprattutto in relazione alla frazione ladina della Provincia di Bolzano.

Lo Statuto di Autonomia del 1948 già in sé prevedeva una disciplina di tutela molto ridotta per la protezione della minoranza linguistica ladina²⁷², ma nella Provincia di Trento si dovette constatare, inizialmente addirittura una politica che tentava di disconoscere l'effettiva presenza di una comunità ladina insediata sul suo territorio mettendo in atto vere e proprie politiche di assimilazione²⁷³.

Infatti, per l'attuazione del comma 1 dell'articolo 87 dello Statuto che garantiva l'insegnamento del ladino nelle scuole elementari delle località ladine si dovette aspettare in Trentino più di due decenni. Solo con l'anno scolastico 1969/70 vennero avviati attraverso meri atti amministrativi e non con norme attuative dello Statuto dei corsi sperimentali di cultura ladina nelle scuole elementari della Val di Fassa. Per quanto riguarda invece l'attuazione del comma 2 dell'articolo 87 che prevedeva il rispetto da parte delle province della toponomastica, della cultura e delle tradizioni delle popolazioni ladine, la provincia intervenne con due leggi sulla toponomastica²⁷⁴, che però non dicevano nulla di specifico per la salvaguardia della toponomastica ladina. Per la realizzazione del dispositivo dell'articolo 87 non fu quindi in Provincia di Trento emanata alcuna disciplina attraverso la particolare fonte della norma di attuazione, ma solo attraverso semplici atti amministrativi, oppure leggi provinciali che però

²⁷² Cfr. *supra* 4.2.

²⁷³ Detomas G., *I Ladini – Una minoranza nella minoranza*, in Hilpold P., Perathoner C., (a cura di), *I Ladini. Una minoranza nella minoranza*, Bolzano, 2006, pag. 181.

²⁷⁴ L. p. 8 novembre 1952, n. 2 che sanciva l'obbligo per i comuni di sottoporre la delibera che modificava il nome di piazze e strade comunali, o attribuiva a queste toponimi nuovi, all'approvazione della giunta provinciale. E la l. p. 10 febbraio 1968, n. 3. che prevedeva anche per la domanda di modifica della denominazione delle frazioni l'obbligo per i comuni, o per gli elettori residenti nella frazione di sottoporla alla giunta provinciale.

non contenevano alcun apposito riferimento alla comunità minoritaria ladina.

Un altro indizio per la poca considerazione che fu inizialmente attribuita ai Ladini trentini si palesò nell’emanazione di una norma d’attuazione di poco successiva allo Statuto,²⁷⁵ che al suo articolo 69 recitava “i gruppi linguistici della Provincia di Bolzano considerati dallo Statuto sono l’italiano, il ladino ed il tedesco”. Attraverso questa norma infatti si misconosceva indirettamente la ladinità dei Fassani residenti nella Provincia di Trento, che non venivano riconosciuti come gruppo linguistico²⁷⁶ risiedendo i Ladini secondo tale norma, solo nella Provincia di Bolzano. Questa previsione però era in contrasto con il comma 2 del articolo 87 che, sancendo il rispetto per la toponomastica, la cultura e le tradizioni delle popolazioni ladine aveva come enti di riferimento per l’attivazione di tale tutela i comuni e le province, non solo la Provincia di Bolzano²⁷⁷.

Conseguentemente la Provincia di Trento nella sua inerzia verso l’attuazione della normativa statutaria non rispettava l’art. 2 dello Statuto del 1948 che è rimasto uguale anche nello Statuto del 1972: “Nella Regione è riconosciuta parità di diritti ai cittadini, qualunque sia il gruppo linguistico al quale appartengono, e sono salvaguardate le rispettive caratteristiche etniche e culturali.” Dal punto di vista statutario però, fino a quel momento i Ladini delle Province di Bolzano e di Trento godevano dello stesso *status* giuridico²⁷⁸.

4.4.2. La tutela dopo il Secondo statuto d’autonomia.

²⁷⁵ D.P.R. 574/1951.

²⁷⁶ Calliari F., *La minoranza ladino-dolomitica cit*, pag. 120.

²⁷⁷ Per dare un’idea della poca considerazione che c’era inizialmente nella Provincia di Trento per la questione di protezione della minoranza linguistica ladina, basti pensare che riguardo all’art. 87 un importante esponente politico era arrivato ad affermare che si parlasse di “province” invece che di “provincia” soltanto a causa di un errore materiale nella stesura.

²⁷⁸ Detomas G., *I Ladini – Una minoranza nella minoranza cit.*, pag. 181.

L'ente territoriale a cui era riferita l'autonomia prevista dallo Statuto T.A.A. del 1948 era la Regione Trentino-Alto Adige. La maggior parte delle competenze erano trasferite alla Regione, ente in cui la popolazione di madrelingua tedesca era in minoranza rispetto alla popolazione italiana²⁷⁹. Secondo i rappresentanti del gruppo linguistico tedesco lo Statuto del 1948 era insufficiente per attuare la tutela minoritaria come prevista dall'Accordo di Parigi²⁸⁰. Negli anni '50 vi furono diverse dimostrazioni e tumulti che trovarono il loro culmine nel "Los von Trient" di Castel Firmiano²⁸¹, dove trentacinquemila sudtirolesi richiedevano l'autonomia per l'Alto Adige. Seguì una lunga controversia giuridico-politica²⁸² e su intervento dell'Austria, nella veste di potenza protettrice la questione altoatesina fu sollevata davanti all'ONU che invitava²⁸³, l'Italia e l'Austria ad avviare delle trattative per trovare una soluzione in merito alle divergenze nell'applicazione dell'Accordo di Parigi. Come passo principale venne, istituita nel 1961, su iniziativa del Ministro dell'interno italiano una commissione, composta da dodici rappresentanti italiani, sei tedeschi e dopo insistenti richieste²⁸⁴ della *Union Generela di Ladins dles Dolomites* anche di un ladino²⁸⁵. La c.d. Commissione dei diciannove elaborò un consistente numero di proposte per una riforma del primo Statuto d'autonomia. Sulla base di tali lavori fu approvato nel 1969²⁸⁶ un insieme di provvedimenti volti al rafforzamento dell'autonomia sudtirolese. Tali provvedimenti contenuti

²⁷⁹ Nella Regione T.A.A. gli italiani rappresentavano il 71,5% della popolazione.

²⁸⁰ Per un approfondimento sul tema dell'autonomia dell'Alto Adige in chiave storico-giuridica, si vedano *ex multis* Reggio d'Acì E., *La Regione Trentino-Alto Adige*, Milano, 1994; Regione Autonoma Trentino-Alto Adige, *Osservazioni preliminari per lo studio dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige*, in AA.VV., *Commentario delle norme d'attuazione dello statuto speciale d'autonomia*, Trento, 1995.

²⁸¹ Il 17 novembre 1957.

²⁸² Non mancarono dagli anni 1956 fino al 1969 ingenti proteste, alcune delle quali espresse anche con forme di violenza, quali attentati dinamitardi contro i simboli del potere italiano. Nella c.d. notte dei fuochi furono fatti saltare una quarantina di tralicci della corrente e non mancò il ferimento di persone. Cfr. Baumgartner E., Mayr H., Murmerlter G., *Feruernacht. Südtirols Bombenjahre-Ein zeitgeschichtliches Lesebuch*, Merano, 1992.

²⁸³ Con le due risoluzioni del 31 ottobre e 28 novembre del 1961.

²⁸⁴ Calliari F., *La minoranza ladino-dolomitica cit.*, pag. 48.

²⁸⁵ Nel componente ladino si trattava dell'allora Presidente della *Union Generela di Ladins dles Dolomites*, il gardenese Franz Prugger. La *Union Generela di Ladins dles Dolomites* è un'associazione nata nel 1950 dalla confederazione inizialmente delle unioni ladine delle Valli di Gardena, Badia e Fassa. La *Union Generela* è l'associazione culturale di tutti i Ladini delle Dolomiti per la difesa del loro patrimonio linguistico, culturale e folcloristico.

²⁸⁶ Dal congresso della SVP che si tenne a Merano il 23 novembre 1969. Successivamente ci fu l'approvazione dei provvedimenti anche da parte del Parlamento italiano e il *Nationalrat* austriaco ne prese atto favorevolmente.

nel c.d. Pacchetto consistevano nell'adozione da parte dello Stato italiano di 137 norme per realizzare un trattamento giuridico più favorevole per la minoranza linguistica tedesca ed in misura minore anche per quella ladina²⁸⁷. La gran parte dei provvedimenti contenuti nel Pacchetto furono attuati per mezzo della modifica dello Statuto d'autonomia del 1948²⁸⁸, ovvero con l'emanazione di un nuovo Statuto d'autonomia. Il nuovo Statuto d'autonomia²⁸⁹ conferì alle Province di Bolzano e di Trento ampie competenze di autonomia amministrativa, mentre alla Regione non rimasero che competenze di scarso rilievo²⁹⁰.

Dopo l'emanazione del secondo Statuto d'autonomia il quadro giuridico costituzionale per i Ladini delle due Province è stato profondamente modificato. Con l'attribuzione della maggior parte delle competenze legislative alle Province autonome e attraverso un forte svuotamento²⁹¹ dell'ente Regione, la tutela delle minoranze sembrava diventare un tema proprio della Provincia di Bolzano.

Nello Statuto d'autonomia del 1972 alla comunità ladina fassana è solo stato riconosciuto all'articolo 102 un diritto generico alla valorizzazione delle iniziative e attività culturali, di stampa e ricreative, nonché il rispetto della toponomastica e delle tradizioni, oltre all'insegnamento della cultura e della lingua ladina.

Il comma 2²⁹² dell'articolo in questione risultava anche alquanto riduttivo nella sua formulazione, rispetto all'articolo 19 che delinea l'ordinamento

²⁸⁷ Calliari F., *La minoranza ladino-dolomitica cit.*, pag. 49.

²⁸⁸ 97 provvedimenti del Pacchetto furono attuati con la modifica dello Statuto del 1948 mediante legge costituzionale. 8 provvedimenti furono concretizzati mediante apposite norme di attuazione dello Statuto d'autonomia, 15 provvedimenti furono attuati con legge statale, 9 attraverso decreti e il resto con atti amministrativi. Nel 1992, con l'attuazione degli ultimi provvedimenti ivi previsti fu dichiarata la chiusura del Pacchetto e il 19 giugno dello stesso anno gli ambasciatori Onu dell'Italia e dell'Austria consegnarono al Segretario Onu "la notifica di chiusura della vertenza", segnando così la chiusura formale della controversia tra i due Paesi in merito all'attuazione dell'Accordo di Parigi. Sull'argomento cfr. Clementi S., Woelk J., (a cura di), *1992: Ende eines Streits. Zehn Jahre Streitbeilegung im Südtirolkonflikt zwischen Italien und Österreich*, Baden-Baden, 2003.

²⁸⁹ Il secondo Statuto d'autonomia è stato approvato con la legge costituzionale 10 novembre 1971, n. 1, esso fu seguito dall'emanazione del D.P.R. 31 agosto del 1972, n. 670, il testo unico che contiene le disposizioni del vecchio statuto ancora vigenti e le modifiche apportate dal nuovo Statuto del 1972.

²⁹⁰ Bonell L., Winkler I., *L'Autonomia dell'Alto Adige, cit.*, pag. 17.

²⁹¹ Pucci E., *La Riforma elettorale in Trentino e la Regione "svuotata"*, Le istituzioni del Federalismo, 1/2003, pag. 163.

²⁹² Art. 102 comma 2: "Nelle scuole dei comuni della provincia di Trento ove è parlato il ladino è garantito l'insegnamento della lingua e della cultura ladina."

scolastico autonomo per Bolzano. Questa formulazione in versione così ridotta appare piuttosto una concessione con la quale il legislatore statutario ha cercato di acquietare le rivendicazioni dei Ladini fassani²⁹³. La comparazione dell'articolo 19 che prevede un ordinamento scolastico specifico per la comunità ladina dell'Alto Adige con l'articolo 102 che prevede solo la garanzia dell'insegnamento del ladino nelle scuole dei comuni ladini in Trentino, costituisce un esempio di separazione sistematica di un'unica comunità attraverso la collocazione e il contenuto delle norme che ad essa si riferiscono.

Dalla formulazione dell'articolo 102 comma 2 risultava però deducibile l'esistenza di una popolazione ladina insediata anche sul territorio provinciale di Trento. Conseguentemente ci si è chiesti come, data l'esistenza di una popolazione ladina anche in territorio trentino si giustificasse la discriminazione che lo stesso Statuto sancisce tra parti della stessa comunità linguistica appartenenti alla stessa Regione²⁹⁴.

Di fronte a questa disparità di trattamento all'interno dello stesso Statuto il movimento ladino della Val di Fassa rivendicava l'intervento legislativo della Provincia per raggiungere una tutela più forte, all'insegna della parità di trattamento con i Ladini della Provincia di Bolzano²⁹⁵. Durante gli anni '70 e '80 furono emanate diverse leggi provinciali in attuazione dell'articolo 102 dello Statuto tra le quali spicca la legge del 29 luglio del 1976²⁹⁶ che

²⁹³ Chiocchetti F., *Prospettive per una legge organica cit.*, pag. 14.

²⁹⁴ Chiocchetti F., *Prospettive per una legge cit.*, pag. 15.

²⁹⁵ Per un'ampia panoramica della normativa a tutela della minoranza linguistica ladina del Trentino e delle altre minoranze linguistiche del Trentino si rinvia al sito www.minoranzelinguistiche.provincia.tn.it/normativa. Per quanto riguarda invece la presenza di opere dottrinarie che trattano della situazione giuridica della minoranza linguistica ladina è stata rilevata una profonda scarsità, soprattutto negli ultimi cinque-dieci anni. Potrebbe forse trovare seguito l'invito ad istituire presso uno degli Istituti Ladini un ufficio con funzione di monitoraggio ed elaborazione di proposte concrete volte al miglioramento del quadro giuridico per un'unica minoranza linguistica ladina. Si cfr. in questo senso l'art. 11 lettera d) della l. p. trentina n. 6/2008 che prevede che il Servizio per la promozione delle minoranze linguistiche locali curi la raccolta sistematica degli atti normativi, della giurisprudenza e dei contributi dottrinari inerenti alla materia della salvaguardia e promozione delle popolazioni di minoranza linguistica.

²⁹⁶ "Determinazione dell'ambito territoriale di applicazione delle provvidenze di cui all'articolo 102 dello Statuto di autonomia per le popolazioni ladine della Provincia di Trento" Questa legge deve ritenersi implicitamente abrogata dall'art. 3 della l. p. 30 agosto 1999, n. 4 (Norme per la tutela delle popolazioni di lingua minoritaria nella provincia di Trento), che è stata a sua volta abrogata dall'art. 37 della l. p. 19 giugno 2008 n. 6, su cui *infra*.

riconosce definitivamente la minoranza ladina in Provincia di Trento e definisce il territorio in cui va applicato l'articolo 102 dello Statuto²⁹⁷.

I principali interventi della Provincia dopo la definizione del territorio ladino furono la legge n. 17 del 1985 per la valorizzazione e il sostegno della cultura ladina e la legge n. 16 del 1987 per il rispetto della toponomastica ladina²⁹⁸.

Un vero passo avanti fu fatto agli inizi degli anni '90 con l'emanazione del decreto legislativo n. 592 del 1993²⁹⁹ che per molti anni rappresentò il testo normativo di riferimento per i Ladini del Trentino. La norma d'attuazione disciplina gran parte di quei diritti "speciali"³⁰⁰ che sono così importanti nella protezione delle minoranze, regolando tra l'altro l'uso della lingua ladina davanti alla pubblica amministrazione (articolo 1), prevedendo l'obbligo dell'insegnamento della lingua e della cultura ladina in tutte le scuole dell'obbligo delle località ladine, e la possibilità di far partire corsi di ladino nelle scuole superiori. Inoltre è sancita la precedenza assoluta nell'assunzione negli enti locali e nelle scuole delle località ladine, per chi dimostri la conoscenza della lingua ladina (articolo 2) che viene rilevata secondo i modi previsti dallo stesso decreto legislativo (articolo 3). Ulteriormente viene data disciplina alla questione delicata del ripristino dei cognomi in forma originaria (articolo 3 ter), si dà inoltre spazio alla promozione delle caratteristiche culturali ladine nei mezzi di trasmissione

²⁹⁷ Altre leggi provinciali che segnarono le tappe fondamentali di riconoscimento dei Ladini nella Provincia di Trento furono la legge n. 29 del 1975, (Istituzione dell'Istituto culturale ladino); Legge n. 13 del 1977, (Ordinamento della scuola dell'infanzia della provincia autonoma di Trento) che all' art. 21 prevede l'uso del ladino e la precedenza per le insegnanti con conoscenza della lingua nelle scuole dell'infanzia provinciali ed equiparate situate nei comuni di cui agli articoli 1 e 5 del decreto legislativo 16 dicembre 1993, n. 592 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della regione Trentino - Alto Adige concernenti disposizioni di tutela delle popolazioni di lingua ladina, mòchena e cimbra della provincia di Trento). La legge n. 16 del 1977, (Approvazioni di varianti al Pup) che all'articolo 3 riconobbe la costituzione del Comprensorio ladino di Fassa distinto da quello della Val di Fiemme.

²⁹⁸ Rispettivamente la prima "Norme per la valorizzazione delle attività culturali, di stampa e ricreative delle popolazioni ladine", che è stata abrogata dall'art. 37 della l.p. n. 6 del 2008 e la seconda "Disciplina sulla toponomastica" che deve essere ampiamente integrata con la normativa prevista dalla legge n. 6 del 2008.

²⁹⁹ "Norme di attuazione dello Statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige concernenti disposizioni di tutela delle popolazioni ladina, mòchena e cimbra della provincia di Trento." Come già indicato dal titolo, il decreto legislativo fa riferimento anche alla tutela delle altre due minoranze riconosciute in Provincia di Trento: i Cimbri e i Mòcheni.

³⁰⁰ Palermo F., Woelk J., *Diritto costituzionale comparato cit.* pag. 106.

radiotelevisive (articolo 3 quater). All'articolo 4 è previsto il diritto di dichiararsi ladini in occasione del censimento della popolazione, ciononostante il decreto legislativo è improntato su una tutela di stampo territoriale come suggerisce l'articolo seguente che delimita il territorio di lingua ladina³⁰¹. Secondo questa normativa la questione ladina si esaurisce all'interno dei confini della Val di Fassa³⁰².

4.4.3. La riforma dello Statuto d'autonomia del 2001.

È nel 2001, con la riforma dello Statuto della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol³⁰³ che la minoranza ladina del Trentino ha ottenuto qualche garanzia in più a livello costituzionale, ovviando in parte alla carenza di protezione di rango superiore che gli era stata attribuita con l'emanazione del Secondo statuto d'autonomia nel 1972.

Dopo decenni che la protezione dei Ladini della Val di Fassa è avvenuta in prevalenza sulla base di norme di attuazione e di leggi provinciali è intervenuta con la riforma costituzionale del 2001 anche per loro una tutela di rango superiore più pregnante.

Alcune delle modifiche più rilevanti sono rinvenibili agli articoli 15, 48 e 92 dello Statuto³⁰⁴. All'articolo 15 è infatti stato aggiunto il comma 3 che prevede la destinazione di stanziamenti in misura idonea per garantire la tutela e lo sviluppo culturale, sociale ed economico della popolazione ladina nel proprio territorio tenendo conto della loro entità e dei loro particolari bisogni³⁰⁵.

³⁰¹ Art. 5 d. lgs. 592/1993: "Ai fini del presente decreto sono località ladine i comuni di Campitello di Fassa-Ciampedel, Canazei-Cianacei, Mazzin-Mazin, Moena-Moena, Pozza di Fassa-Poza, Soraga-Soraga e Vigo di Fassa-Vich."

³⁰² Detomas G., *I Ladini – Una minoranza nella minoranza cit.*, pag. 186.

³⁰³ L. cost. 31 gennaio 2001, n. 2 (Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano).

³⁰⁴ Per quanto riguarda l'art. 102, la tutela in esso prevista è stata estesa anche ai Cimbri e ai Mòcheni.

³⁰⁵ La norma in questione prevede gli stessi diritti per le minoranze Cimbra e Mòchena.

Inoltre è stata prevista anche per la minoranza linguistica ladina trentina la garanzia di un rappresentante in Consiglio provinciale. L'articolo 48 comma 3 recita: "Un seggio del Consiglio provinciale di Trento è assegnato al territorio coincidente con quello dei comuni di Moena, Soraga, Vigo di Fassa, Pozza di Fassa, Mazzin, Campitello di Fassa e Canazei, ove è insediato il gruppo linguistico ladino dolomitico di Fassa..." C'è quindi un obbligo d'assegnazione di un seggio del Consiglio Provinciale di Trento al territorio che coincide con la Val di Fassa. Non c'è però la garanzia che il rappresentante sia anche appartenente alla minoranza linguistica ladina. Il sistema elettorale che è stato escogitato si basa sulla presunzione che gli appartenenti al gruppo differenziale votino per candidati che appartengono allo stesso gruppo, cioè che i Ladini votino un Ladino. La garanzia del risultato non è pertanto assicurata giuridicamente, ma solo in via politica e di fatto³⁰⁶. Questo sistema di elezione fondato sul ritaglio di collegi elettorali finalizzato all'ottenimento di uno specifico risultato elettorale che può essere a sua volta di esclusione o inclusione di un gruppo di persone è stato soprannominato *gerrymandering*³⁰⁷. Tale tecnica utilizzata nel passato soprattutto in USA a fini discriminatori, ha trovato nell'esempio trentino una sua forma d'applicazione promozionale³⁰⁸ volta ad una garanzia più efficace della rappresentanza politica dei Ladini.

Infine, la tutela costituzionale dei Fassani è stata rafforzata dal comma 2 dell'articolo 92 che prevede la facoltà di impugnare davanti al TRGA di Trento da parte dei consiglieri regionali, provinciali o comunali delle località dove è insediata una minoranza, gli atti amministrativi degli enti e organi della pubblica amministrazione aventi sede in Regione, ritenuti lesivi del principio di parità fra cittadini di lingua italiana, ladina, mòchena e cimbra residenti in provincia.

³⁰⁶ Palermo F., Woelk J., *Diritto costituzionale comparato cit.*, pag. 121.

³⁰⁷ Nel termine si tratta di un'invenzione giornalistica per descrivere il ritaglio dei collegi elettorali a forma di salamandra (*salamandering*) finalizzato alla rielezione, dell'allora governatore del Massachusetts Elbridge Gerry.

³⁰⁸ Cfr. Palermo F., Woelk J., *Diritto costituzionale comparato cit.*, pag. 123.

4.4.4. La legge provinciale n. 6 del 2008.

La legge provinciale n. 6 del 19 giugno 2008³⁰⁹ rappresenta un passo storico per la tutela delle minoranze linguistiche in Trentino. La legge nasce con una finalità di riordino e armonizzazione della normativa esistente in materia di tutela delle minoranze in Trentino e per ovviare ad una certa incertezza e ambiguità che si era creata attorno a questa materia data la presenza di una disciplina formata da norme assai differenziate che talvolta erano implicitamente abrogate, o più semplicemente non venivano applicate, o erano contraddittorie tra di loro, oppure non aggiornate.

Questo provvedimento si presenta come una legge organica di politica linguistica con la quale la collettività provinciale trentina vuole contribuire a garantire la sopravvivenza delle lingue minoritarie esistenti sul proprio territorio. La Provincia autonoma di Trento promuove infatti la salvaguardia, la valorizzazione e lo sviluppo delle identità, in termini di caratteristiche etniche, culturali e linguistiche, delle popolazioni ladina, mòchena e cimbra le quali costituiscono patrimonio irrinunciabile dell'intera comunità provinciale³¹⁰.

La legge costituisce un punto di riferimento per tutte le comunità linguistiche minoritarie riconosciute in Trentino. Bisogna in questo luogo però anche ricordare la forte rivendicazione dell'appartenenza delle popolazioni nonesa e solandra alla comunità ladina. Nel censimento generale della popolazione del 2001 per la prima volta³¹¹ i cittadini residenti in Trentino avevano la possibilità di dichiarare la propria appartenenza alla popolazione ladina (cimbra, o mòchena), compilando un apposito modulo, separato dai quesiti del censimento comuni a tutta la rilevazione statistica nazionale. Nei trentotto comuni del comprensorio della Val di Non si sono dichiarati ladini 6402 residenti, che corrispondono ad una media percentuale

³⁰⁹ Norme di tutela e promozione delle minoranze linguistiche locali.

³¹⁰ Cfr. art. 1 della legge.

³¹¹ Si tratta della prima volta se si esclude il censimento del 1910 promosso dall'Impero austro-ungarico, dove era stata data la possibilità di dichiarare tra le lingue d'uso anche il ladino. Dopo l'annessione al Regno d'Italia, è stato possibile dichiarare la lingua d'uso ladina nei censimenti del 1921 e del 1961. Cfr. in particolare Scroccaro M., *De Fasa Ladina. La questione ladina in Val di Fassa dal 1918 al 1948*, Trento, 1990.

del 17,54. In Val di Sole invece si sono dichiarati ladini il 5,21% dei residenti³¹².

Le comunità anauniche sembrerebbero presentare quei criteri di riconoscibilità di una minoranza linguistica come sono stati elaborati negli anni dalla dottrina³¹³. I due principali indici consisterebbero nella lingua differente da quella della maggioranza e nel comune sentimento di appartenenza ad una formazione sociale che si distingue dal resto della popolazione di un Paese. In vari studi linguistici³¹⁴ gli idiomi della Val di Non e della Val di Sole sono stati inclusi tra le parlate ladine, e i risultati del censimento del 2001 starebbero a confermare la volontà di una parte della popolazione residente in queste valli trentine, di differenziarsi dai cittadini di madrelingua italiana.

Questi dati di fatto però non hanno ottenuto risonanza a livello politico-giuridico. Queste comunità infatti non godono di alcun riconoscimento come minoranza linguistica, non essendo esse prese in considerazione né dallo Statuto d'autonomia, né dalle leggi provinciali a tutela dei gruppi linguistici minoritari. Ci sono delle associazioni culturali³¹⁵ che hanno richiesto l'intervento da parte del Consiglio provinciale di Trento affinché desse voce ai risultati del censimento, ritenendo che la Provincia dovesse applicare l'articolo 3 della legge quadro statale n. 482/1999 e delimitare il territorio ladino noneso come territorio d'insediamento della minoranza linguistica ladina, ma fino ad oggi la Provincia autonoma di Trento non ha dato seguito a tale richiesta.

³¹² In Val di Fassa l'82,78% dei residenti si erano dichiarati ladini, mentre altre 1313 persone residenti in vari comuni della Provincia di Trento si sono dichiarate ladine, di queste 421 residenti nel capoluogo. I dati sono tratti da *Rilevazione sulla consistenza e dislocazione territoriale degli appartenenti alle popolazioni di lingua ladina, mòchena e cimbra*, pubblicato dalla Provincia autonoma di Trento, 2002.

³¹³ Tra i molti: Pizzorusso A., *Le minoranze nel diritto pubblico interno*, Milano, 1967, Piergigli V., *Lingue minoritarie e identità culturali*, Milano, 2001. Cfr. inoltre *supra* cap. 2.

³¹⁴ Ascoli G., *Saggi ladini cit.*; Richebuono G., *Il regresso di una lingua sfortunata, il ladino*, in *Mondo Ladino*, 5/1982, Trento.

³¹⁵ Si veda in particolare il sito dell'associazione Rezia: www.associazionerezia.it. In questo luogo si indica come il rapporto tra la comunità ladina nonesa e solandra e quella riconosciuta della Val di Fassa, sia parzialmente conflittuale. Da parte fassana viene criticato soprattutto l'opportunismo ascrivito ad alcune organizzazioni, tra le quali l'associazione Rezia che praticerebbe una politica con lo slogan "nonesi dichiaratevi ladini, se non per convinzione, almeno per convenienza", ma i fassani sostengono che l'impianto normativo elaborato in 40 anni di battaglie non si riferisca ai nonesi e ai solandri. Con altre associazioni meno rivendicazioniste (es. Associazione Anaunia) c'è invece una buona collaborazione. Informazioni gentilmente fornite da Chiochetti F., direttore dell'Istituto culturale Ladino di Fassa, *Majon di Fascegn*.

C'è invece l'articolo 3 la legge provinciale n. 6/2008 che effettua la determinazione delle zone di insediamento delle popolazioni minoritarie assegnando alla minoranza linguistica ladina il solo territorio coincidente con i comuni che geograficamente fanno parte della Val di Fassa. Si tratta perciò anche in questo caso di una legge ispirata al principio territoriale di tutela delle minoranze.

La legge può rappresentare una tappa importante che conduca ad una protezione effettiva, efficace e "partecipata" delle minoranze linguistiche locali³¹⁶. L'impianto legislativo si fonda sui principi generali di partecipazione delle minoranze (articolo 6), di autonomia istituzionale e organizzativa (articolo 7) e di rappresentanza delle minoranze (articolo 8).

Accanto a meccanismi come la Conferenza delle minoranze³¹⁷, che costituisce l'organismo per la concertazione delle politiche per le popolazioni di minoranza linguistica e il Servizio per la promozione delle minoranze linguistiche locali³¹⁸, che opera come struttura amministrativa per le questioni minoritarie, nel Capo III³¹⁹ della legge provinciale sulle minoranze linguistiche è stata istituita l'Autorità per le minoranze linguistiche³²⁰. L'Autorità è stata istituita presso il Consiglio provinciale ed opera in piena autonomia e indipendenza. Si tratta di un organo collegiale i cui componenti sono nominati dal Consiglio provinciale a maggioranza dei due terzi dei suoi componenti. I tre componenti dell'autorità³²¹ sono in carica sette anni e sono scelti tra persone di riconosciuta professionalità e competenza giuridica, sociale e culturale. In base ai requisiti soggettivi

³¹⁶ Penasa S., *La promozione delle minoranze linguistiche via meccanismi di partecipazione. La legge provinciale della Provincia autonoma di Trento n. 6 del 2008 quale laboratorio del sistema multilevel di tutela delle minoranze linguistiche?*, in *Le Regioni*, 5/2009, pag. 1038.

³¹⁷ Cfr. art. 9.

³¹⁸ Cfr. art. 11.

³¹⁹ Il capo è intitolato: Istituzioni delle minoranze.

³²⁰ Cfr. art. 10.

³²¹ Il numero di tre componenti per l'Autorità si fonda sulla *ratio* che c'è ne sia uno per ciascuna comunità minoritaria. Al momento in cui si scrive i componenti dell'Autorità per le minoranze linguistiche non sono ancora stati nominati. Inizialmente c'erano delle forze politiche che volevano ottenere una modifica della legge in modo da evitare una sovrapposizione delle competenze dell'Autorità con le competenze del difensore civico (cfr. art. 10 lett. d) della legge in questione), poi sono seguite delle incomprensioni tra le minoranze stesse. Ad oggi non c'è stata una modifica della l. p. n. 6/2008 nel senso appena detto, ma la maggioranza qualificata del Consiglio richiesta per la nomina dei componenti dell'Autorità, costituisce un punto ostacolante. Informazioni gentilmente fornite da Chiocchetti F.

richiesti, alle cause di incompatibilità per la nomina (articolo 10 comma 3, lettera a) fino d)), all'esclusione di un secondo mandato dei titolari e all'attribuzione all'Autorità delle funzioni del difensore civico in rapporto ai territori di insediamento dei gruppi linguistici minoritari si può desumere che si tratta di un'autorità che svolge soprattutto un accertamento sui comportamenti pubblici in relazione alle minoranze e un'opera di persuasione morale³²². Quest'Autorità potrà rivelarsi importante soprattutto attraverso la sua relazione annuale al Consiglio provinciale dove effettua una valutazione complessiva delle politiche adottate a tutela delle popolazioni di minoranza, elencando se necessario anche gli elementi di criticità per quanto riguarda le misure di protezione e promozione delle lingue di minoranza. La relazione ha un forte significato soprattutto per le minoranze trentine germanofone che prive di una propria rappresentanza consiliare hanno in tal modo la possibilità di presentare i loro problemi e le loro esigenze a livello provinciale.

Prima dell'adozione della legge n. 6 del 2008 ci si augurava che ne uscisse un testo normativo che garantisse la vita e la sopravvivenza delle lingue minoritarie non come "opere imbalsamate in un museo", ma nella concreta vita sociale quotidiana. Si desiderava che tramite questa legge venissero create le condizioni per il *reversing language shift*, ossia l'inversione della tendenza al cambio linguistico³²³.

È ancora presto per dire se la legge come è stata emanata sia in grado di garantire la sopravvivenza delle lingue minoritarie del Trentino. Di sicuro dipenderà soprattutto anche da molti altri fattori, tra i quali in prima linea la volontà e la sensibilità sociale e politica verso un aspetto che richiede delle risorse, ma che nel suo essere costituisce un patrimonio irrinunciabile per l'intera comunità trentina e non solo³²⁴.

³²² Toniatti R., *Il modello trentino di "garanzia asimmetrica" delle minoranze linguistiche: profili istituzionali*, in *Conoscere le minoranze linguistiche*, 6/2010, pag. 31.

³²³ Chiocchetti F., *Prospettive per una legge cit.*, pag. 19.

³²⁴ Cfr. art. 1 comma 1 della l. p. n. 6/2008.

4.4.5. *Il Comun general de Fascia.*

Con la legge provinciale 16 giugno 2006, n. 3³²⁵ la Provincia autonoma di Trento ha effettuato una riforma istituzionale che ridisegna il sistema delle istituzioni trentine nel rispetto dei principi di sussidiarietà, di adeguatezza e di differenziazione perseguendo l'obiettivo di portare l'esercizio delle funzioni amministrative a livello istituzionale più vicino al cittadino³²⁶. La legge ha previsto la costituzione di sedici Comunità di valle che hanno il compito di esercitare le funzioni amministrative che la Provincia ha trasferito ai comuni³²⁷.

L'articolo 19 della legge di riforma istituzionale prevede che il territorio coincidente con i comuni della Val di Fassa venga a costituire il *Comun general de Fascia* che viene a formare la dimensione istituzionale intermedia tra la provincia autonoma ed i sette comuni ladini. Al comma 2 lo stesso articolo prevede che questo territorio non è modificabile. Inoltre il comma tre recita che “lo Statuto del *Comun General de Fascia*³²⁸ è deliberato da tutti i comuni indicati nel comma 1 ed è approvato, senza modificazioni con legge provinciale.” La Comunità di valle della Val di Fassa risulta in tal modo l'unica che ha uno statuto che è stato recepito in una legge provinciale³²⁹ e ciò a sottolineare la particolarità di minoranza linguistica in cui questa comunità si riconosce. Inoltre rispetto alle altre Comunità di valle al *Comun general de Fascia* sono trasferite e non solo delegate ulteriori funzioni amministrative³³⁰ tra le quali spiccano soprattutto la tutela e la promozione della lingua ladina. Ulteriormente³³¹ il *Comun general* esprime dei pareri obbligatori sui disegni di legge d'iniziativa della Giunta provinciale che recano disposizioni riguardanti specificatamente la popolazione ladina e potrà esprimere l'intesa su provvedimenti di carattere

³²⁵ Norme in materia di governo dell'autonomia del Trentino.

³²⁶ Cfr. art. 1 della legge in questione.

³²⁷ Le prime elezioni per le Comunità di Valle si sono svolte il 24 ottobre 2010. Per il *Comun general de Fascia* si è invece votato già il 16 maggio 2010. Non ci saranno invece elezioni per il territorio della Val d'Adige (Comuni di Trento, Aldeno, Cimone, Garniga) perché per questo territorio non è stata istituita alcuna Comunità di Valle.

³²⁸ Lo statuto è stato approvato con la l. p. 10 febbraio del 2010 ed è reperibile sul sito www.c11.tn.it/comungeneraldefascia/index.shtml.

³²⁹ Toniatti R., *Il modello trentino cit.*, pag. 33.

³³⁰ Cfr. comma 5 dell'articolo 19 lettere a) fino g).

³³¹ Cfr. il comma 9 dell'articolo 19.

generale, convenzioni e accordi che riguardano la comunità ladina. Al *Comun general* spetta la facoltà di fare proposte per progetti di legge nelle materie ad esso attribuite e l'intesa sulla determinazione della quota riservata dal fondo perequativo della finanza locale³³².

La costituzione del *Comun general de Fascia*, rappresenta un passo storico per la tutela della minoranza linguistica ladina fassana. Attraverso le competenze che sono state trasferite al *Comun general* i Fassani risultano al momento essere la comunità ladina dolomitica che gode della più grande autonomia amministrativa³³³. Attraverso il *Comun general* i Fassani ricevono una spinta in più per tralasciare le forme di campanilismo e collaborare tra di loro, usando l'autonomia che gli è stata concessa nel migliore dei modi per tutelare la loro lingua.

³³² L'art. 24 della l. p. n. 3/2006, "Riparto delle risorse finanziarie", recita al comma 4: "Una quota del fondo perequativo previsto dal comma 2 è riservata agli interventi in favore delle popolazioni ladine, mòchene e cimbre per le finalità previste dallo Statuto speciale."

³³³ Cfr. il nr. 17 luglio 2010 del settimanale la *Usc di Ladins*, pag. 5.

4.5. I Ladini nella Regione Veneto – in Provincia di Belluno.

4.5.1. Le fonti normative di tutela.

La Regione Veneto contiene nel suo Statuto³³⁴ all'articolo 2 la enunciazione che essa “concorre alla valorizzazione del patrimonio culturale e linguistico delle singole comunità.”

Fino agli inizi degli anni '80 del secolo scorso però, in Veneto non fu emanata alcuna legge specifica a tutela delle minoranza linguistica ladina. Solo dopo il cambio di orientamento giurisprudenziale della Corte Costituzionale che verso i primi anni '80 ha modificato radicalmente le proprie posizioni mantenute per decenni, allorquando negava la competenza regionale in materia di tutela delle minoranze linguistiche, ritenendo che questa competenza non rientrasse nelle materie attribuite con elenco tassativo alla loro competenza legislativa, fu emanata in Veneto la legge 23 dicembre del 1983, n. 60³³⁵ che fu il primo provvedimento che la Regione emanò specificatamente a tutela dei Ladini.

Il Consiglio regionale Veneto fu il primo tra quelli delle regioni a statuto ordinario che legiferò in materia di tutela del patrimonio socio-linguistico. Ciò avvenne dapprima con la legge regionale n. 40/1974 che si limitava sostanzialmente alla previsione del meccanismo di concessione di contributi annuali per gli enti che svolgevano attività di sviluppo e conservazione del patrimonio etnografico e culturale del Veneto. Questa legge non si riferiva ad un gruppo linguistico in particolare. La legge del 1974 fu abrogata e sostituita da una nuova normativa dello stesso stampo: la legge n. 38/1979³³⁶. In questa legge viene per la prima volta menzionata “l'espressione linguistica ladina” anche se non era determinata l'area dove si parlava ladino.

La legge n. 60/1983 fu elaborata con lo scopo esplicitato dal suo articolo 1 “...di garantire la sopravvivenza e lo sviluppo della cultura ladina del gruppo dolomitico di Colle Santa Lucia, Livinallongo del Col di Lana e di Cortina d'Ampezzo e degli altri gruppi ladini del Veneto...” È interessante

³³⁴ Legge 22 maggio 1971, n. 340.

³³⁵ Provvidenze a favore delle iniziative per la valorizzazione della cultura ladina.

³³⁶ Questa legge è stata abrogata dalla legge n. 51/1984.

come già questa legge citi a parte anche gli altri gruppi ladini del Veneto³³⁷. Da ciò si desume che nello spirito sociale esistevano comunque anche delle altre aree ladine accanto ai ladini brissino-tirolesi³³⁸. La legge prevedeva l'erogazione di un contributo che aveva come destinatario le unioni culturali ladine riunite a questo scopo in una federazione.

Con la legge regionale n. 73 del 1994³³⁹, che ha abrogato la precedente legge del 1983 la Regione Veneto ha redatto un testo normativo che si rivolge a tutte le comunità etniche e linguistiche storicamente presenti nel Veneto³⁴⁰. Questa legge emanata in coerenza con lo spirito dell'articolo 27 del Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966 e in attuazione dei principi dell'articolo 2 dello Statuto della Regione Veneto riconosce nelle comunità etniche e linguistiche storicamente³⁴¹ presenti in Veneto un segno di vitalità per la stessa civiltà veneta e uno stimolo al suo arricchimento che mira a promuovere la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico-culturale di queste, finanziando le iniziative volte a garantire la conservazione, il recupero e lo sviluppo della identità linguistica e culturale³⁴². Questa legge regionale che mira a tutelare tutti i gruppi linguistici storici del proprio territorio è soprattutto un atto normativo che va a sostenere finanziariamente iniziative di carattere culturale³⁴³ attinenti alla conservazione della memoria, al folclore, ma anche allo sviluppo della cultura e della lingua.

Particolarmente rilevante per la minoranza linguistica ladina è l'articolo 6 che è dedicato alla promozione di un costituendo Istituto Regionale di Cultura Ladina tra le associazioni culturali ladine e gli enti locali interessati. Di fatto però si può ben dire che questa legge non contiene norme specificatamente indirizzate alla tutela della realtà politico-amministrativa delle popolazioni interessate.

³³⁷ Secondo Calliari F., *La minoranza ladino-dolomitica cit.*, pag. 195, lo scopo dell'aggiunta "e degli altri gruppi ladini del Veneto", fu quello di legare i Ladini c.d. ex-asburgici al resto degli abitanti della Provincia di Belluno e di annullare le loro tendenze alla riunificazione con i Ladini residenti in Trentino-Alto Adige.

³³⁸ Per le discussioni circa l'appartenenza al ceppo linguistico ladino degli idiomi bellunesi del cadorino, agordino e atesino si rimanda ai relativi studi scientifici linguistici.

³³⁹ Promozione delle minoranze etniche e linguistiche del Veneto.

³⁴⁰ Ladini, Cimbri, Sappadini, Friulani.

³⁴¹ Si noti il termine "storicamente": anche il legislatore regionale veneto ha come il legislatore statale della legge n. 482/1999 delimitato l'applicazione della legge a tutela delle minoranze alle comunità storiche, escludendo in tal modo *a priori* possibili richieste di tutela da parte di nuove minoranze in base a questa legge.

³⁴² Cfr. art. 1 della legge in questione.

³⁴³ Cfr. art. 2 della legge.

Per quanto riguarda invece la Provincia di Belluno, dove è insediata la minoranza linguistica ladina del Veneto, il suo Statuto³⁴⁴ prevede, oltre alla collaborazione nella costruzione di uno spazio interculturale alpino, la volontà di tutelare, promuovere e valorizzare le minoranze linguistiche presenti sul suo territorio, riconoscendole come patrimonio storico e culturale³⁴⁵.

4.5.2. La svolta con la legge quadro n. 482/1999.

Come visto, la tutela e promozione della minoranza linguistica ladina in Veneto si basava fino all'entrata in vigore della legge statale sulla tutela delle minoranze linguistiche storiche soprattutto su elementi di natura finanziaria, da suddividere tra le diverse comunità linguistiche minoritarie del Veneto, tra le quali, rappresentativamente per i Ladini, la Federazione tra le Unioni culturali dei Ladini dolomitici della Regione Veneto. La suddivisione dei fondi è sempre stata motivo di controversie fra i Ladini brissino-tirolesi e i c.d. "neo" Ladini³⁴⁶. Anche oggi questa distinzione interna è marcata ed evidenziata nella costituzione di diversi istituti: l'*Istituto Ladin de la dolomites*³⁴⁷ che originariamente coinvolgeva trentanove comuni della Provincia di Belluno, dal quale si sono poi separati i comuni di Colle Santa Lucia, Cortina d'Ampezzo, e Livinallongo del Col di Lana che hanno costituito mediante un consorzio intercomunale *l'Istitut Cultural Ladin Cesa de Jan*³⁴⁸ a cui ha aderito successivamente anche il comune di Rocca Pietore. Si può per le ragioni viste ben sostenere che la

³⁴⁴ Statuto modificato e approvato con la deliberazione n. 100 del 23 ottobre 2006, entrato in vigore il 6 dicembre 2006.

³⁴⁵ Art. 2 comma 2 lett. i) dello Statuto.

³⁴⁶ In letteratura i Ladini della Provincia di Belluno che non appartengono a uno dei tre comuni dell'ex area tirolese (Cortina d'Ampezzo, Livinallongo del Col di Lana, Colle Santa Lucia) sono spesso denominati "neo" ladini (*Ladins a bonora*), ma questa denominazione, probabilmente errata si basa solo sul fattore storico di appartenenza dei tre comuni all'ex area austro-ungarica e non su un fattore scientifico-linguistico. Per approfondimenti si veda Ruehringen B., *Il movimento "neo" ladino in provincia di Belluno*, Verona, 2005.

³⁴⁷ www.istitutoladino.it.

³⁴⁸ www.isitutoladino.org.

collaborazione e l'unione tra i Ladini veneti non sia delle migliori e che la divisione idealistica tra Ladini ex-asburgici e i "neo" Ladini permanga.

Ciò non ha alcuna influenza sotto il profilo giuridico; infatti la legge n. 482/1999 ha affidato al Consiglio provinciale il compito di delimitare l'ambito in cui si applicano le disposizioni di tutela delle minoranze linguistiche, sentiti i comuni interessati³⁴⁹, e oggi formano ufficialmente l'area territoriale della minoranza linguistica ladina veneta, sia i comuni che originariamente facevano parte dell'Impero austro-ungarico e quasi tutti i comuni dell'alto bellunese³⁵⁰ raggiungendo una popolazione attorno ai 63.000 abitanti che risiede nel territorio ladino bellunese.

I Ladini residenti nella Regione Veneto hanno dunque dovuto aspettare un cinquantennio prima che trovasse voce anche a loro favore il principio dell'articolo 6 della Costituzione e sono stati riconosciuti giuridicamente come minoranza linguistica soltanto attraverso l'applicazione dell'articolo 3 della legge quadro n. 482/1999. I Ladini della Provincia di Belluno appartengono a quelle minoranze che sono state definite minoranze riconosciute a tutela eventuale³⁵¹. Se da un lato essi sono stati riconosciuti, dall'altro lato la concreta attivazione dei diversi diritti previsti nella legge n. 482/1999 è solo eventuale. L'attivazione concreta di questa legge dipende soprattutto da quanto si impegnano i Ladini stessi e dalla sensibilità che viene mostrata dalle istituzioni e classe politica locali che svolgono un ruolo centrale nell'implementazione della legge. Tra le istituzioni più attive e influenti in questo ambito c'è sicuramente *l'Istituto ladin de la Dolomites* che è stato costituito nel 2003 in attuazione dell'articolo 16 della legge

³⁴⁹ Il Consiglio Provinciale di Belluno ha delimitato il territorio della minoranza linguistica ladina sulla base delle delibere dei comuni interessati con la delibera 30/244 del 27 ottobre 2001. Sono stati delimitati come area ladina i comuni dei territori di: Agordo, Alleghe, Auronzo di Cadore, Borca di Cadore, Canale d'Agordo, Cencenighe Agordino, Cibiana di Cadore, Colle Santa Lucia, Comelico Superiore, Cortina d'Ampezzo, Danra di Cadore, Domegge di Cadore, Falcade, Forno di Zoldo, Gosaldo, La Valle Agordina, Livinallongo del Col di Lana, Lorenzago di Cadore, Lozzo di Cadore, Rocca Pietore, San Nicolò di Comelico, San Pietro di Cadore, San Tommaso Agordino, San Vito di Cadore, Santo Stefano di Cadore, Selva di Cadore, Taibon Agordino, Vallada Agordina, Valle di Cadore, Vigo di Cadore, Vodo Cadore, Voltago Agordino, Zoldo Alto, Zoppè di Cadore. Successivamente anche il comune di Calalzo di Cadore è stato delimitato come area di parlata ladina, (cfr. delibera del Consiglio Provinciale del 25 giugno 2003).

³⁵⁰ Escluso il comune di Sappada che è stato delimitato come area germanofona.

³⁵¹ Palermo F., Woelk J., *Diritto costituzionale comparato cit.*, pag. 262.

quadro n. 482/1999³⁵² e l'*Istitut cultural ladin Cesa de Jan* costituito nel 2004. Nonostante il fatto positivo del riconoscimento giuridico come minoranza linguistica, la tutela attribuita ai Ladini veneti, attraverso la legge n. 482/1999 e le limitate risorse finanziarie da suddividere tra tutti i gruppi linguistici minoritari storici riconosciuti che essa prevede, rappresenta solo una goccia nel mare e non è paragonabile alla – probabilmente anche insufficiente - protezione della cultura e della lingua ladina che si riscontra nelle Province autonome di Trento e di Bolzano.

4.5.3. Il referendum del 2007.

Il 28 e 29 ottobre del 2007 si è svolto nei Comuni di Cortina d'Ampezzo, Livinallongo del Col di Lana e Colle Santa Lucia il referendum³⁵³ per il distacco di questi tre Comuni dalla Regione Veneto e la loro riaggregazione alla Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol. I tre comuni dei Ladini storici del Veneto avevano già in passato chiesto più volte³⁵⁴ la loro riaggregazione alla Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol e in particolare alla Provincia autonoma di Bolzano. Lo scopo di tutte queste richieste e del referendum era ed è quello della riunificazione di tutti i Ladini dolomitiici sellani all'interno di un'unica Regione, con l'obiettivo principale di garantire in tal

³⁵² Per ulteriori esempi sulla attivazione concreta della legge quadro n. 482/1999 si invita a consultare, tra gli altri: Ponti G., *Legge 482/99: Progetti della Provincia di Belluno in materia di toponomastica ladina*, in *Ladin, Rivista dell'Istituto Ladin de la Dolomites*, 1/2010, pp. 26-31; Majoni E., Guglielmo L., *Ladinia Bellunese: storia, identità, lingua, cultura*, Cortina, 2005; Istituto Ladin de la Dolomites, (a cura di), *Il Ladino bellunese nella Pubblica Amministrazione*, Pieve di Cadore, 2009; Istituto Ladin de la Dolomites, (a cura di), *2003-2010, Sete anes de laoro*, Pieve di Cadore, 2010; ILD, (a cura di), *La tutela della minoranza linguistica ladina del bellunese. Disposizioni normative*, Pieve di Cadore, 2005.

³⁵³ Il referendum si è svolto sulla base del disposto normativo dell'art. 132 comma 2 Cost. come modificato dalla legge cost. n. 3/2001. Il comma 2 recita: "Si può con l'approvazione della maggioranza delle popolazioni della Provincia, o delle Province interessate e del Comune, o dei Comuni interessati espressa mediante referendum e con legge della Repubblica, sentiti i Consigli regionali, consentire che Province e Comuni, che ne facciano richiesta, siano staccati da una Regione e aggregati ad un'altra."

³⁵⁴ Così avvenne già nel 1947 (cfr. la delibera della giunta 17 luglio 1947 n. 46 del Comune di Livinallongo del Col di Lana; la delibera consigliere 18 luglio 1947, n. 30, del Comune di Colle Santa Lucia, e l'istanza del 21 luglio del Sindaco di Cortina d'Ampezzo al Prefetto di Belluno), e poi anche nel 1948, 1964, 1973, 1974, e 1991.

modo la sopravvivenza della minoranza linguistica ladina e in particolare delle frazioni ladine sellane del Veneto che sono quelle più esposte ad una rapida assimilazione per mancanza di un adeguato sistema normativo di tutela a loro favore.

Il referendum svoltosi nel 2007 ha raggiunto in tutti tre i Comuni il quorum richiesto dall'articolo 132 della Costituzione e dalla sua legge applicativa³⁵⁵: nel Comune di Cortina d'Ampezzo la percentuale dei voti favorevoli sul totale degli iscritti nelle liste elettorali comunali è stata del 53,71%, nel Comune di Livinallongo del Col di Lana la percentuale è stata del 67,59% e nel Comune di Colle Santa Lucia del 55,83%³⁵⁶.

Dopo l'esito positivo del referendum il procedimento per il distacco-aggregazione dei tre Comuni non è però proseguito. Il Ministro dell'Interno, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, non ha ancora provveduto alla presentazione in Parlamento di un disegno di legge al fine dell'attivazione del relativo iter legislativo, violando così il termine perentorio di sessanta giorni a ciò previsto, decorrenti dalla pubblicazione nella G.U. dell'estratto del verbale di proclamazione dei risultati referendari favorevoli alla variazione territoriale.

A seguito dell'inerzia del Governo centrale il Comitato referendario per la riunificazione della Ladinia del Sella e i comuni dove si è svolto il referendum si sono attivati anche in sede giurisdizionale³⁵⁷ senza ottenere però fino adesso delle pronunce sulle quali fondare il loro diritto al proseguimento dell'iter postreferendario. Il coordinatore del Comitato referendario³⁵⁸ lamenta in particolare la carenza di forza d'intervento su questa questione dello stesso Comitato e dei tre Comuni interessati³⁵⁹, evidenziando la mancanza di un movimento politico a livello locale con riflessi a livello centrale che si occupi in modo approfondito del

³⁵⁵ Si tratta della legge 25 maggio 1970, n. 352 "Norme sui referendum previsti dalla costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo", in particolare il Titolo III: Referendum per la modificazione territoriale delle regioni previsti dall'articolo 132 della costituzione, art. 45 comma 2.

³⁵⁶ Dati tratti dal sito *Amisc dla Ladinia Unida*, comitato indipendente a sostegno del referendum: www.amiscdlaladinia.info.

³⁵⁷ Cfr. il ricorso trasmesso alla CEDU il 17 novembre 2009 da parte degli esponenti del Comitato referendario e l'ordinanza della Corte Costituzionale n. 264 del 2010.

³⁵⁸ Siro Bigontina, che è anche l'attuale vice-presidente della Unione dei Ladini di Ampezzo. (Intervista novembre 2010).

³⁵⁹ I tre Comuni dei ladini storici del Veneto fanno anche parte dell'Unione comuni italiani per cambiare Regione. Cfr. il sito www.comunichecambianoregione.org.

“referendum ladino”. In Veneto infatti stenta a prendere piede un movimento politico etnico dei Ladini. I Ladini della Val di Fassa sono invece attualmente rappresentati nel Consiglio Provinciale di Trento da un candidato eletto sulla lista di un partito etnico ladino, *l’Union Autonomista Ladina*³⁶⁰. In Alto Adige manca anche in questa legislatura la rappresentanza dei Ladini attraverso un candidato proveniente da una lista a carattere etnico. Esiste però un movimento politico ladino, i *Ladins Dolomites*³⁶¹ che sulla scia dell’allora *Lista Ladins* prosegue il suo impegno politico a favore di una rappresentanza autentica ladina, rivolgendo soprattutto in seguito all’esito positivo del referendum, particolare attenzione alla questione di riunificazione di tutti i Ladini all’interno di un’ unica Regione.

³⁶⁰ Si tratta di Luigi Chiochetti. Sito UAL: www.movimentual.it.

³⁶¹ www.ladins.biz.

5. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Permane tutt'ora la tripartizione politico-amministrativa della minoranza linguistica ladina, una minoranza alla ricerca dell'unità perduta.

Senza tralasciare di ricordare le rivendicazioni di ladinità da parte della popolazione nonesa e solandra e la dichiarazione di ladinità di molti comuni dell'alto bellunese, i Ladini dolomiti selvani a cui si è fatto riferimento più approfonditamente in questo elaborato rimangono ancora divisi tra le due Province autonome di Trento e di Bolzano e la Provincia di Belluno nella Regione Veneto. Giuridicamente a tale suddivisione consegue un differente grado di tutela di cui gode ciascuna delle tre comunità ladine provinciali.

Le riforme dello Statuto di Autonomia della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol del 1972 e del 2001 hanno rafforzato il potere autonomo delle due Province di Trento e di Bolzano, contribuendo però ad aumentare l'asimmetria del sistema normativo a tutela delle comunità ladine delle Valli di Badia e Gardena da un lato e della Val di Fassa dall'altro. Anche le modalità e gli strumenti di tutela per le comunità ladine di ciascuna Provincia autonoma sono differenti: basti pensare in questo luogo alla garanzia di elezione di un rappresentante ladino nel relativo Consiglio Provinciale che in Provincia di Bolzano si basa su una garanzia giuridica di tipo personale, mentre nella Provincia di Trento si fa riferimento ad un criterio territoriale attribuendo un seggio del Consiglio al territorio che coincide con i comuni ladini.

I Ladini storici del Veneto hanno invece ottenuto qualche considerazione a livello normativo a partire dagli anni '80, con leggi regionali che prevedevano l'attribuzione di contributi finanziari volti a rafforzare la protezione e la promozione della loro specificità linguistica. Per un riconoscimento giuridico come minoranza linguistica essi dovettero aspettare fino all'emanazione della legge quadro statale n. 482/1999 sulla tutela delle minoranze linguistiche storiche che ha permesso in base al suo articolo 3 la delimitazione del territorio dei tre comuni come area ladina. La loro protezione come minoranza linguistica dipende in gran parte dalla volontà ed effettività d'implementazione della legge quadro statale.

Preso atto della differente tutela di cui gode la minoranza linguistica ladina, a seconda dell'insediamento delle sue comunità sorge l'interrogativo se sia in realtà corretto fare riferimento ad uno "status giuridico" della minoranza linguistica ladina, oppure se sia più opportuno parlare di differenti livelli di tutela di cui gode il gruppo linguistico minoritario ladino a seconda del dispiegarsi dei confini regionali e provinciali.

Va ricordato però che la tutela ex articolo 6 della Costituzione ed ex legge quadro n. 482/1999, riguarda una sola ed unica minoranza linguistica ladina; ciò è anche stato sottolineato dalla Corte Costituzionale in alcune sentenze che facevano riferimento in particolare al diritto elettorale della minoranza linguistica ladina (cfr. sent. n. 233/1994 e n. 356/1998).

I tentativi di riunificazione dei Ladini sotto un unico ente amministrativo sono stati svariati, da ultimo il referendum consultivo del 28 e 29 ottobre 2007 proposto in base all'articolo 132 Cost. dai tre comuni dei Ladini storici del Veneto per il loro distacco dalla Regione Veneto e la loro aggregazione alla Provincia autonoma di Bolzano. Dopo l'esito positivo del referendum con il 56,34% degli iscritti nelle liste elettorali dei Comuni di Cortina d'Ampezzo, Colle Santa Lucia e Livinallongo del Col di Lana a favore di un passaggio del loro territorio alla Provincia autonoma di Bolzano, l'iter per il distacco-aggregazione si è arenato, non essendo stato presentato entro sessanta giorni dall'esito positivo del referendum un disegno di legge al Parlamento da parte del Ministro dell'Interno, come disposto dalla legge n. 352/1970 in materia di referendum previsti dalla Costituzione e di iniziativa legislativa del popolo.

Per mantenere e rafforzare il senso di unità e appartenenza ad un'unica minoranza linguistica dei Ladini operano per ora soprattutto enti di diritto privato che assumono la forma dell'associazione non riconosciuta. La più rappresentativa è la *Union Generela di Ladins dles Dolomites* (UGLD), "l'Associazione federativa della popolazione ladina delle Dolomiti" (art. 1 dello statuto) che si prefigge di unire perlomeno a livello culturale tutta la popolazione ladina distribuita nel territorio delle Province di Belluno, Trento e Bolzano, attraverso l'espressione unitaria dei suoi interessi e dei suoi obiettivi (art. 3 dello statuto). La UGLD pubblica il settimanale *La Usc*

*di Ladins*³⁶², una rivista che da spazio ad argomenti d'attualità delle vallate sellano-ampezzane, perlopiù nei diversi idiomi di ciascuna valle.

Trattandosi nei Ladini di una minoranza linguistica il fattore lingua assume un ruolo centrale. Oltre alla divisione politico-amministrativa è proprio la questione linguistica che contribuisce a diminuire il senso di appartenenza della popolazione ladina ad un'unica comunità e ad accrescere quel complesso di inferiorità dei Ladini verso le lingue maggioritarie che li circondano. Vicino ai diversi idiomi vallivi è stata elaborata a partire dal 1994, dal Servizio per la pianificazione ed elaborazione della lingua ladina (SPELL - *Servisc per la planificazion y elaborazion dl lingaz ladin*)³⁶³ una forma di ladino standard³⁶⁴. Anche i Ladini dispongono oggi pertanto di una propria "*Hochsprache*". Il riconoscimento del ladino standard, attraverso il suo impiego come lingua veicolare e curriculare nelle scuole, attraverso il suo uso nella pubblica amministrazione, nella toponomastica e nei media, contribuirebbe in modo significativo alla sopravvivenza della minoranza linguistica stessa.

L'uso del ladino standard oppure del *ladin dolomitan*, come viene anche chiamato, non è però sostenuto da parte delle istanze politiche ed istituzionali, basti qui fare riferimento alla delibera n. 210 del 27 gennaio 2003 della Giunta provinciale di Bolzano che ha stabilito che le varianti del ladino con riconoscimento ufficiale in provincia di Bolzano sono il ladino unificato della Val Badia e quello della Val Gardena, non invece la versione del ladino standard.

Il riconoscimento ufficiale del ladino standard andrebbe a rafforzare il senso di coesione e di appartenenza ad un'unica unità della minoranza linguistica ladina. A livello politico-istituzionale ciò non è visto con favore, e ognuna delle tre Province dove è insediata la minoranza linguistica ladina preferisce piuttosto un governo eteronomo dei "suoi" Ladini e non un governo autonomo per tutti i Ladini³⁶⁵.

Un altro tentativo di riaffermazione della "dimensione ladina dolomitica" è stata posta in essere con la costituzione (atto notarile del 23 aprile 2007)

³⁶² www.lauscdiladins.com

³⁶³ www.spell-termles.ladinia.net.

³⁶⁴ Valentini E., *Ladin Standard. N lingaz per i ladins dles Dolomites*, Fassa, 2002.

³⁶⁵ Plancker L., vicepresidente di *Ladins Dolomites* all'assemblea generale del movimento, il 23 ottobre 2010, Ortisei.

della *Lia di Comuns Ladins*. Questa associazione è stata istituita sulla base del disposto del comma 3 dell'articolo 3 della legge quadro n. 482/1999 che prevede la possibilità per le minoranze linguistiche distribuite su territori provinciali o regionali diversi, di creare propri organismi di coordinamento e di proposta. La *Lia di Comuns Ladins* si prefigge di coordinare le attività amministrative dei comuni dell'area ladina dolomitica insediati intorno al massiccio del Sella. Essa ha lo scopo di stimolare una gestione condivisa dei servizi e delle attività di competenza dei comuni associati, di tutelare e sviluppare il patrimonio linguistico e culturale delle comunità locali e di mantenere e rafforzare la coscienza di appartenenza ad un'unica entità socioculturale dei Ladini del Sella (art. 3 dello statuto). La possibilità di associarsi è riservata in modo tassativo ai Comuni delle valli ladine attorno al Sella, comprendendo anche il Comune di Castelrotto per le sue frazioni ladine di Bulla, Roncadizza e Oltretorrente, ma escludendo in tal modo *a priori* l'ammissione alla *Lia di Comuns* dei c.d. Neoladini. Un intervento significativo che la *Lia* ha compiuto fino ad oggi è la pubblicazione della *Ladiniamap*, una cartografia georeferenziata tridimensionale dei territori ladini attorno al massiccio del Sella. Attraverso questa attività in ambito culturale però la *Lia* rischia di diventare un polo di concorrenza per la *UGLD* che da sempre svolge un ruolo preponderante per la cultura e la lingua ladina.

Persistendo l'inesistenza di un autogoverno della minoranza linguistica ladina basato sull'autonomia territoriale la "Lega tra i comuni ladini", che era stata proposta già nel 1979 dal giurista Alessandro Pizzorusso³⁶⁶ e che quasi trent'anni dopo ha trovato la sua concretizzazione, rappresenta probabilmente allo stato attuale, se attuata con convinzione, una delle opportunità più efficaci e reali per una nuova coesione politica-amministrativa della minoranza linguistica ladina.

BIBLIOGRAFIA

³⁶⁶ Convegno svoltosi a Moena il 13 agosto 1979. Atti reperibili in Moena ladina IV/1980.

Ainis M., *Cinque regole per le azioni positive*, in Quaderni costituzionali, 2/1999, pp. 359 ss.

Albo F., *La tutela delle minoranze linguistiche tra Stato e Regioni: la Corte costituzionale alle prese con uno speciale modello di ripartizione della potestà legislativa*, in Giurisprudenza Italiana, 5/2010, pp. 1036 ss.

Baiocchi G., (a cura di), *L'Assemblea parlamentare dell'OSCE, origini, struttura, funzionamento*, in Quaderni europei e Internazionali pubblicati dal Servizio affari internazionali del Senato, 9/2006 pp. 1 ss.

Barberini G., *Codice della Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa*, Napoli, 1990.

Barberini G., *Le minoranze nel sistema della CSCE*, in Rivista internazionale dei diritti dell'uomo, 1/1992 pp. 135 ss.

Barberini G., *Sicurezza e cooperazione da Vancouver a Vladivostok. Introduzione allo studio dell'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE)*, Torino, 2004.

Bartole S., *La Convenzione quadro del Consiglio d'Europa per la protezione delle minoranze nazionali*, in Rivista italiana di diritto e procedura penale, 2/1997, pp. 567 ss.

Bartole S., *Le norme per la tutela delle minoranze linguistiche storiche*, in Le Regioni, 6/1999, pp. 1063 ss.

Bartole S., Olivetti Rason N., Pegoraro L., *La tutela giuridica delle minoranze*, Padova, 1998.

Bartole S., *Una convenzione per la tutela delle minoranze nazionali*, in Il Mulino, 2/1995, pp. 333 ss.

Belardi W., *Profilo storico-politico della lingua e della letteratura ladina*, Roma, 1994.

Bernardini F., Borgia S., Panico A., Pierri B., *Minoranze linguistiche: aspetti storico – giuridici*, Lecce, 2001.

Bifulco R., Celotto A., Olivetti M., (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Milano, 2006.

Bonamore D., *Lingue minoritarie, lingue nazionali, lingue ufficiali nella legge 482/1999*, Milano, 2008.

Bonell L., Winkler I., *L'Autonomia dell'Alto Adige*, Bolzano, 2010.

Bultrini A., *Il sistema di protezione dei diritti fondamentali del Consiglio d'Europa*, in *La Comunità internazionale*, 1/1999, pp. 107 ss.

Calliari F., *La minoranza ladino-dolomitica. Costituzione, Statuto d'autonomia, leggi regionali e provinciali*, Rimini, 1991.

Capotorti F., *Il regime delle minoranze nel sistema delle Nazioni Unite e secondo l'art. 27 del Patto sui diritti civili e politici*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1/1992, pp. 102 ss.

Cartabia M., (a cura di), *I diritti in azione: universalità e pluralismo dei diritti fondamentali nelle Corti europee*, Bologna, 2007.

Casonato C., (a cura di), *Lezioni sui principi fondamentali della Costituzione*, Torino, 2010.

Cecchini G., *Trattato v. Costituzione. Le aporie giuridiche del Trattato che adotta una "Costituzione" per l'Europa e del Trattato di Lisbona: un vulnus per il futuro dell'Unione Europea*, Milano, 2009.

Chiocchetti F., *Prospettive per una legge organica di tutela delle lingue minori in Provincia di Trento*, *Conoscere le minoranze linguistiche*, 4/2008, pp. 11 ss.

Cisilino W., (a cura di), *Friulano lingua viva*, Udine, 2006.

Cisilino W., *La tutela delle minoranze linguistiche. Analisi della normativa statale e regionale, con particolare riguardo alla lingua friulana*, Consorzio Universitario del Friuli, 2004.

Clementi S., Woelk J., (a cura di), *1992: Ende eines Streits. Zehn Jahre Streitbeilegung im Südtirolkonflikt zwischen Italien und Österreich*, Baden-Baden, 2003.

Consiglio d'Europa, *Il Consiglio d'Europa, 800 milioni di Europei*, 2007. Manoscritto redatto e stampato a cura del Consiglio d'Europa.

Craffonara L., *I Ladini delle Dolomiti*, San Martin de Tor, 1994.

Daniele L., *Diritto dell'Unione Europea*, Milano, 2007.

De Grandi C., *Union Generela di Ladins dles Dolomites. I ladini alla ricerca dell'unità perduta*, Badia, 2005.

Del Giudice F., (a cura di), *La Costituzione esplicata*, Napoli, 2006.

Di Stasi A., *La Convenzione-Quadro sulla protezione delle minoranze nazionali tra sistema universale e nazionale*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 2/2000, pp. 456 ss.

Fontana J., *Die Ladinerfrage von 1918 bis 1948*, in *Ladinia*, 5/1981, pp. 151 ss.

Frosini T. E., *Il diritto elettorale della minoranza linguistica ladina*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 5/1998, pp. 2754 ss.

Hilpold P., Perathoner C., (a cura di), *I Ladini, Una minoranza nella minoranza*, Bolzano, 2006.

Höhn C., *Zwischen Menschenrechten und Konfliktprävention. Der Minderheitenschutz im Rahmen der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE)*, Heidelberg, 2005.

Ingravallo I., *Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa. Attività dell'Organizzazione nel 2008*, in *La Comunità internazionale*, 1/2009, pp. 153 ss.

Istituto Ladin de la Dolomites, (a cura di), *Il Ladino bellunese nella Pubblica Amministrazione*, Pieve di Cadore 2009.

Istituto Ladin de la Dolomites, (a cura di), *La tutela della minoranza linguistica ladina del bellunese. Disposizioni normative*, Pieve di Cadore, 2005.

Istituto Ladin de la Dolomites, (a cura di), *2003-2010, Sete anes de laoro*, Pieve di Cadore, 2010.

La Rosa R., *Evoluzione e prospettive della protezione delle minoranze nel diritto internazionale e nel diritto europeo*, Milano, 2006.

Lia Rumantscha, (a cura di), *Romancio. Facts & Figures*, Coira, 2004.

Marcantoni M., Postal G., Toniatti R., *Trent'anni di autonomia. Riflessioni sull'assetto della Provincia autonoma di Trento dal 1972 al 2002*, Bologna, 2005.

Majoni E., Guglielmo L., *Ladinia Bellunese: storia, identità, lingua, cultura*, Cortina, 2005.

Marko J., Ortino S., Palermo F., (a cura di), *L'ordinamento speciale della Provincia autonoma di Bolzano*, Verona, 2001.

Mauri C., *Le rivendicazioni dei Ladini di Fassa, attraverso i documenti*, in *Nosa Jent*, 2/1983, pp. 12 ss.

Palermo F., *La Corte applica il Titolo V alle minoranze linguistiche e chiude alle regioni*, reperibile su www.associazionedeicostituzionalisti.it.

Palermo F., Woelk J., *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Padova, 2008.

Palici di Suni Prat E., *Intorno alle minoranze*, Torino, 1999.

Palici di Suni Prat E., *La legge italiana sulla tutela delle minoranze linguistiche storiche nel quadro europeo*, in *Diritto pubblico comparato e europeo*, 1/2000, pp. 101 ss.

Pan C., Pfeil B., *Le minoranze in Europa*, Rovereto, 2004.

Penasa S., *La promozione delle minoranze linguistiche via meccanismi di partecipazione. La legge provinciale della Provincia autonoma di Trento n. 6 del 2008 quale laboratorio del sistema multilevel di tutela delle minoranze linguistiche?*, in *Le Regioni*, 5/2009, pp. 1017 ss.

Peterlini O., *Autonomia e tutela delle minoranze nel Trentino-Alto Adige*, Bolzano, 1996.

Pfoestl E., (a cura di), *Valorizzare le diversità: tutela delle minoranze ed Europa multiculturale*, Roma, 2003.

Piergigli V., *Diritti dell'uomo e diritti delle minoranze nel contesto internazionale ed europeo: riflessioni su alcuni sviluppi nella protezione dei diritti linguistici e culturali*, in *Rassegna Parlamentare*, 1/1996, pp. 33 ss.

Piergigli V., *La legge 15 dicembre 1999, n. 482 ("Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche")*, ovvero dall'agnosticismo al riconoscimento, in *Rassegna parlamentare*, 3/2000, pp. 623 ss.

Piergigli V., *La tutela delle minoranze linguistiche storiche nell'ordinamento italiano tra principi consolidati e nuove (restrittive) tendenze della giurisprudenza costituzionale*, reperibile su www.associazionedeicostituzionalisti.it.

Pizzorusso A., *La minoranza ladino-dolomitica come minoranza linguistica riconosciuta*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 4/1994, pp. 3005 ss.

Pizzorusso A., *Problemi di tutela della "minoranza nella minoranza"*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 4/1976, pp. 607 ss.

Poggeschi G., *I diritti linguistici*, Roma, 2010.

Ponti G., *Legge 482/99: Progetti della Provincia di Belluno in materia di toponomastica ladina*, in *Ladin, Rivista dell'Istituto Ladin de la Dolomites*, 1/2010, pp. 26 ss.

Pucci E., *La Riforma elettorale in Trentino e la Regione "svuotata"*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 1/2003, pp. 163 ss.

Pustorino P., *Questioni in materia di tutela delle minoranze nel diritto internazionale ed europeo*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2/2006, pp. 259 ss.

- Quercia Haider U., *La sentenza n. 170/2010 e la questione della competenza legislativa*, reperibile su www.federalismi.it.
- Richebuono G., *La presa di coscienza dei Ladini. Cenni cronologici*, in *Ladinia*, 6/1982, pp. 95 ss.
- Richebuono G., *Breve storia dei Ladini dolomitici*, San Martin de Tor, 1992.
- Richebuono G., *La storia dei Ladini delle cinque valli dolomitiche*, in *Periodico d'informazione del Consiglio e della Giunta Provinciali dell'Alto Adige*, 1/1985, pp. 15 ss.
- Richebuono G., *Von der einstigen zur heutigen Ausdehnung des Ladinischen Sprachraumes*, in *Ladinia*, 4/1980, pp. 219 ss.
- Ruehringen B., *Il movimento "neo" ladino in provincia di Belluno*, Verona, 2005.
- Stolfo M., *Una regione plurilingue nell'Europa plurilingue. La tutela delle minoranze in Friuli –Venezia Giulia*, in *Conoscere le minoranze linguistiche*, 6/2010, pp. 91 ss.
- Toniatti R., *Il modello trentino di "garanzia asimmetrica" delle minoranze linguistiche: profili istituzionali*, in *Conoscere le minoranze linguistiche*, 6/2010, pp. 17 ss.
- Toniatti R., *La rappresentanza politica delle minoranze: i ladini fra rappresentanza "assicurata" e "garantita"*, in *Le Regioni*, 6/1995, pp. 1271 ss.
- Toniatti R., *Los derechos del pluralismo cultural en la nueva Europa*, in *Rivista vasca de administración pública*, 2/2000, pp. 17 ss.
- Toniatti R., *Pluralismo sostenibile e interesse nazionale all'identità linguistica posti a fondamento di "un nuovo modello di riparto delle competenze" legislative fra Stato e Regioni*, in *Le Regioni*, 5/2009, pp. 1121 ss.
- Toniatti R., *Un nuovo intervento della Corte in tema di rappresentanza politica preferenziale delle minoranze linguistiche: il consolidamento della democrazia consociativa etnica del Trentino-Alto Adige*, in *Le Regioni*, 2/1999, pag. 291 ss.
- Treves T., *Diritto internazionale. Problemi fondamentali*, Milano, 2005.
- Valentini E., *Ladin Standard. N lingaz per i ladins dles Dolomites*, Fassa, 2002.

Vittur F., *Sön les pedies y i fostüs dla scola ladina*, San Martin de Tor, 2007.

Von Arnould A., *Minderheitenschutz im Recht der Europäischen Union*, in *Archiv des Völkerrechts*, 1/2004, pp. 111 ss.