

Franz Complojer

## **DISPARITÀ DI TRATTAMENTO ACCUSATE DAI LADINI VIVENTI NELLA REGIONE TRENINO-ALTO ADIGE CON PARTICOLARE RIGUARDO ALLE ISTITUZIONI LEGISLATIVE DELLA REGIONE E DELLE DUE PROVINCE AUTONOME**

### **A) Lo statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige e, in particolare, l'art. 2 dello Statuto**

L'oggetto principale della presente disamina è formato dal testo unico delle leggi costituzionali riguardanti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (che in seguito sarà chiamato semplicemente "Statuto"), emanato con D.P.R. del 31/8/1972, n. 670. Gli articoli riportati senza indicazione della loro fonte si riferiscono ad esso. Si tratta di una legge costituzionale che garantisce alla Regione Trentino-Alto Adige e alle due Province di Trento e di Bolzano un'autonomia legislativa ed amministrativa più spiccata di quella goduta dalle altre Regioni a statuto ordinario. Sostanzialmente esso è, per gran parte, il risultato di una serie di negoziazioni fra la Repubblica italiana e la Repubblica austriaca.

Il territorio della Regione Trentino-Alto Adige, infatti, fino al 1919 faceva parte dell'Impero austro-ungarico. In virtù dell'art. 27 del trattato di St. Germain del 10/9/1919 questo territorio fu, insieme ad altri, annesso all'Italia. Così passarono a far parte della popolazione dello Stato italiano, oltre agli abitanti italiani, anche il gruppo di lingua tedesca e quello di lingua ladina residenti nel territorio annesso. Questi due ultimi gruppi linguistici vennero così a trovarsi, rispetto alla popolazione di lingua italiana, in una posizione di netta minoranza.

Dopo l'annessione le due minoranze furono esposte a radicali tentativi di assimilazione da parte del regime fascista. A questo fine i ladini di Cortina e di Pieve di Livinallongo furono separati dagli altri e il loro territorio inserito in una Regione diversa. Meno traumatica fu la divisione della popolazione ladina che oggi vive nella Regione Trentino-Alto Adige in quanto questa veniva a confermare la separazione già esistente nell'ambito dell'amministrazione ecclesiastica. Questo giudizio non vuole però affatto sminuire le conseguenze perniciose che anche il confine provinciale ha avuto per la popolazione ladina.

Anche il gruppo tedesco fu marginalmente frazionato in due Province (cfr. l'art. 3 dello statuto del 1948).

Finalmente, dopo che le due minoranze erano riuscite, bene o male, a sopravvivere a questi tentativi di sradicare la loro identità etnica, l'Italia cominciò ad occuparsi di loro in termini di tutela. Nel 1946, infatti, l'Italia e l'Austria stipularono a Parigi il trattato "Degasper-Gruber", dopo che la seconda fino all'ultimo aveva rivendicato la propria sovranità sui territori persi in seguito all'annessione.

In questo trattato, all'art. 2, l'Italia s'impegna a concedere agli "abitanti di lingua tedesca della Provincia di Bolzano e [a] quelli dei vicini Comuni bilingui della Provincia di Trento" una certa autonomia legislativa ed amministrativa. Nell'accordo manca tuttavia - e questo deve essere detto con la massima chiarezza -

za - ogni riferimento al gruppo ladino, malgrado l'Austria avesse tentato di inserirlo nella garanzia internazionale costituita dalla convenzione. Secondo il Governo italiano, propugnatore di una posizione di matrice fascista, i ladini non erano da considerarsi una minoranza, perchè la lingua da loro parlata non sarebbe altro che un dialetto italiano. Va perciò constatato che i ladini viventi in Italia non hanno a livello internazionale - come invece avviene per la minoranza tedesca - alcuna garanzia di essere tutelati come minoranza etnica.

In attuazione dell'accordo "Degasperi-Gruber" l'Assemblea Costituente approvò nel 1948 uno statuto speciale, con rango costituzionale, che costituiva la Regione Trentino-Alto Adige e accordava alla minoranza tedesca una debole autonomia provinciale. Va posto in rilievo che tale statuto, nonostante i ladini non fossero menzionati nell'accordo del 1946, all'art. 87 riconosceva giuridicamente l'esistenza di "popolazioni ladine" nella Regione. Questa era però anche l'unica nota positiva per la minoranza ladina e lo statuto non andava oltre questa generica garanzia: "È garantito l'insegnamento del ladino nelle scuole elementari delle località ove esso è parlato. Le Province e i Comuni devono altresì rispettare la toponomastica, la cultura e le tradizioni delle popolazioni ladine". Inoltre, lo statuto del 1948 ebbe il grande torto di confermare la spartizione dei ladini dolomitici in tre realtà amministrative diverse, nelle rispettive Province di Bolzano, Trento e Belluno, ed in due Regioni con diverso assetto istituzionale. La minoranza tedesca invece, sotto la spinta dell'accordo "Degasperi-Gruber", fu quasi totalmente raccolta nella Provincia di Bolzano (cfr. l'art. 3 dello statuto del 1948). Nella relazione all'Assemblea Costituente sui problemi costituzionali, preparata dalla commissione per gli studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato presso il Ministro della Costituente, si sottolineava l'opportunità di creare "unità territoriali mistilingui", nelle quali affiancare alla lingua e alle istituzioni italiane lingua e istituzioni minoritarie.<sup>1)</sup> Questo criterio fu adottato nei confronti di alcune minoranze (soprattutto di quella tedesca in Provincia di Bolzano e di quella francese nella Val d'Aosta), non però nei confronti di quella ladina. Anche se si deve riconoscere che la tutela accordata al gruppo tedesco in questa occasione era dovuta dall'Italia per l'impegno internazionale di cui si è detto, e che nei confronti del gruppo ladino un tale impegno non esisteva, ci si deve pur chiedere come l'Assemblea Costituente potesse trattare le due minoranze in un modo ingiustificatamente così disuguale dopo avere, poco più di un mese prima, approvato la Costituzione della Repubblica che prevede l'obbligo della stessa Repubblica di tutelare le minoranze linguistiche e che sancisce il principio fondamentale dell'uguaglianza fra i cittadini.

Il livello di tutela offerto dallo statuto del 1948 era, comunque, insufficiente anche per il gruppo tedesco e l'Italia si vide costretta, in seguito ad una disputa portata davanti all'ONU, a riprendere le trattative con l'Austria. Quest'ultima sosteneva infatti che la Carta del 1948 non bastasse di gran lunga per adempiere agli impegni che l'Italia aveva assunto nell'Accordo Parigino.

Nel 1961, nella fase iniziale di tali trattative, fu insediata una commissione composta da diciannove membri, la c.d. Commissione dei Diciannove.<sup>2)</sup> Il

1) Relazione all'Assemblea Costituente della commissione per gli studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato pres-

so il Ministero della Costituente.

2) Si tratta di una "commissione di studi" costituita dal Governo italiano con de-

compito di questo collegio era quello di elaborare proposte circa un miglioramento della inefficace tutela delle minoranze viventi nella Provincia di Bolzano. Undici dei suoi membri erano italiani, sette tedeschi e uno ladino altoatesino; ne rimanevano quindi esclusi i ladini della Provincia di Trento. Alcuni fra i componenti di lingua italiana erano sì rappresentanti della Provincia di Trento, ma non della minoranza ladina ivi vivente; rappresentavano perciò soltanto gli interessi della Provincia stessa, in quanto la commissione era chiamata a formulare anche proposte che avrebbero avuto per oggetto modifiche dello statuto regionale. I ladini della Provincia di Bolzano ebbero la opportunità di partecipare direttamente alle trattative riapertesì perchè istituzionalmente e anche politicamente più vicini alla minoranza di lingua tedesca: vivevano nella stessa Provincia ed erano rappresentati dal medesimo partito, il cui raggio di rappresentanza si esauriva nella stessa Provincia di Bolzano. Nondimeno fu però data anche a rappresentanti dei ladini viventi nella Provincia di Trento la possibilità (ovviamente all'esterno della Commissione) di avanzare proposte. Non furono però assolutamente presi in considerazione i ladini di Livinallongo e di Cortina d'Ampezzo (Provincia di Belluno): la Commissione, infatti, poteva formulare proposte riguardanti soltanto lo statuto della Regione Trentino-Alto Adige, perchè era stata istituita in conseguenza della controversia internazionale ricordata sopra, la quale non riguardava (direttamente) i ladini.

Bisogna a questo punto constatare che i ladini non seppero sfruttare l'opportunità offertasi loro con la riassunzione delle trattative bilaterali fra l'Austria e l'Italia e, in particolare, con l'istituzione della Commissione dei diciannove. I ladini altoatesini, per la prima volta nella loro storia, furono rappresentati direttamente nelle negoziazioni riguardanti la loro tutela, ma il loro esponente, l'unico componente ladino della Commissione dei diciannove, ebbe un atteggiamento minimalistico nonostante l'occasione propizia. La spiegazione di ciò va probabilmente ricercata nella disciplina interna del partito cui apparteneva e alla quale era soggetto.

Ma la trascuratezza di maggiore portata è costituita sicuramente dal fatto che, quando dalla commissione furono sentiti i rappresentanti ladini viventi nella Provincia di Trento, forse è stata fallita un'occasione storica per la riunificazione dei ladini della Regione Trentino-Alto Adige nella Provincia di Bolzano.)<sup>3)</sup>

creto governativo del 1/9/1961. I suoi componenti (undici italiani, sette tedeschi ed uno ladino) erano: on. Paolo Rossi (Presidente), on. Roberto Lucifredi, on. Renato Ballardini, on. sen. Leopoldo Baracco, on. Alcide Berloff, on. sen. Guido De Unterrichter, on. Anton Ebner, on. Roland Riz, on. Karl Mitterdorfer, on. Flaminio Piccoli, on. sen. Luis Sand, on. sen. Karl Zinzl, Luigi Dalvit, Silvius Magnago, Walter von Walther, Leo Detassis, Franz Prugger (ladino), Vincenzo Palumbo e Giuseppe Tramarullo. Da segretario fungeva il

vice Prefetto Domenico Fabiani.

- 3) L'affermazione è di Giacomo Jellici, uno dei pionieri del risorgimento ladino, il quale ricorda come il Presidente della commissione, l'on. Paolo Rossi, domandò ai rappresentanti fassani se volevano che il loro territorio fosse aggregato alla Provincia di Bolzano. Questi ultimi non si sarebbero però sentiti legittimati a rispondere a questo invito perchè non si erano previamente accordati con i sindaci dei Comuni fassani. Intervista.

Nel 1963 i lavori della Commissione dei diciannove volsero così a termine senza che la minoranza ladina avesse saputo approfittare della riapertura della questione sudtirolese. Le trattative bilaterali sulle proposte formulate dalla commissione durarono fino al 1969, quando fu convenuta dai due Stati una pluralità di misure innovative (il c.d. pacchetto<sup>4)</sup>) in favore delle due minoranze della Provincia di Bolzano. Le più importanti sono state realizzate giuridicamente mediante l'emanazione di un nuovo statuto speciale nel 1972,<sup>5)</sup> appunto quello che forma l'oggetto della presente disamina e che segna la situazione attuale.

Il nuovo Statuto, rispetto a quello precedente, ha elevato sensibilmente il livello di tutela della minoranza tedesca in Provincia di Bolzano. Ne hanno approfittato anche i cittadini ladini della stessa Provincia, non però fino al punto di godere di una tutela equivalente nella sua efficacia.

Senza alcuna protezione efficace sono invece rimasti i ladini nel Trentino per i quali lo Statuto non è andato molto oltre l'art. 87 della Carta del 1948; i ladini di Livinallongo e Cortina d'Ampezzo continuano a far parte della Regione Veneto, nella quale manca loro addirittura un riconoscimento giuridico.<sup>6)</sup>

A questo punto vanno ricordate le ragioni principali per le quali al gruppo ladino non fu accordata una tutela simile nell'efficacia a quella goduta dal gruppo tedesco. A questo proposito Silvius Magnago, uno dei protagonisti della realizzazione dell'autonomia sudtirolese, indica due difficoltà.<sup>7)</sup> La prima era costituita dalla mancanza di un titolo internazionale, poiché l'Accordo Parigino parla solo di tutela del gruppo linguistico tedesco. La seconda sarebbe da ravvisare nella mancanza di una coscienza nazionale ladina ai tempi dell'elaborazione del "pacchetto" quando i rappresentanti del gruppo ladino, dentro e fuori della Commissione dei diciannove, non vollero insistere su una tutela migliore. I rappresentanti del gruppo tedesco, così Magnago, non avrebbero avuto probabilità di successo sostenendo richieste di miglioramento a favore dei ladini se queste non venivano postulate anche dalla stessa minoranza interessata.<sup>8)</sup>

La mancanza di una coscienza nazionale più forte ha senz'altro avuto un'importanza determinante. Alla radice di essa stanno invero due fatti che sono stati adottati dal Governo italiano quali argomenti a sfavore di una particolare tutela della minoranza ladina: la scarsa consistenza numerica del gruppo ladino e il mancato sviluppo della sua lingua, il quale ultimo sarebbe stato necessario per tenere il passo con le innovazioni (soprattutto tecniche) di questo secolo. Per quanto concerne la debole consistenza numerica è da dire che tale fatto rappresenta più un argomento a favore di una tutela maggiore che per una protezione meno efficace della minoranza. Quanto al mancato sviluppo terminologico va precisato che nemmeno questo legittima un'esclusione *ex ante* del gruppo ladino dal godimento di certi diritti i quali possono essere esercitati soltanto sul presupposto di una terminologia adeguata (v. p.es. gli artt. 57 e 58

4) Approvato, in linea di massima, nel 1969 dal Parlamento italiano.

5) Si tratta di un testo unico innovativo che coordina lo Statuto del 1948 con la legge di revisione costituzionale del 10/11/1971, n. 1.

6) Per un tentativo di definizione del con-

petto v. *infra* il n. B)1).

7) Intervista.

8) Bisogna tuttavia ricordare che, ciò nonostante, l'on. Roland Riz si fece promotore di varie iniziative a favore della minoranza ladina durante i lavori della commissione.

dello Statuto che prevedono la traduzione dei testi normativi ivi nominati solo in lingua tedesca, oppure v. il sistema d'insegnamento paritetico prescritto per le scuole delle località ladine nella Provincia di Bolzano, il quale esclude che anche il ladino possa essere usato come vera e propria lingua d'insegnamento). Basterebbero infatti le prospettive che tali diritti offrono per dare al ladino la possibilità e l'incentivo di svilupparsi e di raggiungere la statura necessaria per un esercizio effettivo dei medesimi. È ingiusto negare alla lingua ladina questa possibilità di svilupparsi soltanto in base alla constatazione della sopra citata insufficienza ed inadeguatezza terminologica. Forse anche per questo il legislatore, in attuazione della materia, ha voluto trascendere il livello statutario ed assicurare anche ai cittadini ladini il diritto di usare la loro lingua in certi rapporti della vita pubblica (cfr. il numero sull'uso della lingua).

Purtroppo ancora oggi va lamentata una certa indifferenza da parte della stessa popolazione ladina nei confronti dei propri problemi etnici. Le persone impegnate attivamente si trovano spesso isolate e prive di sostegno e il successo del loro lavoro dipenderà molto dal fatto, se una maggiore presa di coscienza avverrà anche nella popolazione ladina, la quale è notoriamente poco attiva in fatto di politica.<sup>9)</sup>

Riferendosi le presenti indagini soltanto allo Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, va puntualizzato che in seguito si parlerà soltanto dei ladini viventi in questa Regione. Naturalmente, però, una tutela efficace è auspicabile anche per gli altri cittadini ladini viventi in Italia, tutela che si dovrà cercare di realizzare nei rispettivi contesti regionali.<sup>10)</sup> Dicendo "gruppo ladino", quindi, si intenderanno soltanto i ladini delle Province di Trento e Bolzano. Parlando di "gruppo tedesco" si farà riferimento esclusivamente ai tedeschi viventi nella Provincia di Bolzano e non anche a quelle piccole comunità di lingua tedesca che ancora oggi vivono in territorio trentino e sono prive di ogni protezione.

Dallo Statuto risultano chiaramente alcune disparità di trattamento che il gruppo etnico ladino subisce nella Regione Trentino-Alto Adige; disparità che non si possono giustificare adducendo relative diversità sostanziali fra i gruppi linguistici esistenti nella Regione.

Però anche fra i ladini all'interno della medesima Regione Trentino-Alto Adige esiste una situazione di palese discriminazione a seconda che vivano nell'una o nell'altra Provincia. La protezione dei ladini della Provincia di Bolzano è minore di quella accordata agli altri due gruppi etnici, ma notevolmente superiore a quella dei ladini viventi nella Provincia di Trento, sempre che, a proposito di questi, di tutela addirittura si possa parlare.<sup>11)</sup> Ne consegue che

9) Preoccupazioni di quest'ordine sono state espresse soprattutto da Lois Trebo/Badia. Intervista.

10) È naturalmente fuori discussione che la soluzione ideale del problema ladino consisterebbe nella creazione di un'unica Regione ladina autonoma, oppure nell'aggregazione dell'intera popolazione ladina in un'unica Provincia e possibilmente in quella di Bolzano (quest'ul-

tima sarebbe probabilmente la soluzione più realistica ed opportuna). Un tale passo farebbe venir meno una serie di difficoltà. I ladini non dovrebbero comunque mai perdere di vista l'obiettivo della loro unità, senza la quale la loro sopravvivenza sembra, a lunga scadenza, improbabile.

11) Per superare le disparità di trattamento

dovranno essere esaminate, da un lato, le posizioni di svantaggio dei ladini compresi nell'intera Regione nei confronti degli altri due gruppi e, dall'altro, le posizioni di svantaggio che riguardano soltanto i ladini in Provincia di Trento.

Certe disparità di trattamento sono palesi e si ricavano facilmente dalla lettura dello statuto; altre invece sono, per così dire, celate da un trattamento soltanto formalmente o apparentemente uguale dei tre gruppi linguistici. Un esempio della prima categoria è fornito dall'art. 30(3) dello statuto, dal quale risulta chiaramente che un consigliere ladino non può essere eletto Presidente del consiglio regionale. Per illustrare la seconda categoria si può indicare l'art. 50(4) dello statuto, il quale prevede che la composizione della giunta provinciale di Bolzano debba adeguarsi alla consistenza dei gruppi linguistici quali sono rappresentati nel consiglio della Provincia: qui il trattamento dei tre gruppi linguistici viventi nella Provincia è formalmente uguale. Ciò nonostante è ravvisabile in questa disposizione un trattamento svantaggioso per il gruppo ladino in quanto, in materia di tutela di minoranze, un trattamento formalmente uguale non è sufficiente per assicurare a minoranze con consistenze numeriche diverse un livello di tutela uguale. In questo caso il criterio proporzionale penalizza appunto la minoranza più debole.

Le soluzioni proposte in seguito, intese a correggere - dove ciò appaia possibile e giustificato dalla mancanza di differenze sostanziali tra le due minoranze - quei punti dello statuto per cui i due gruppi alloglotti della Regione sono tutelati con efficacia diversa, sono tutte aspirazioni de *jure condendo*. Si deve però fin d'ora dare il massimo rilievo al fatto che esse non sono per nulla prive di fondamento nel diritto positivo vigente. Va anzi detto che queste proposte sono in perfetta armonia con le mete che i principi costituzionali fondamentali (artt. 1-12 della Costituzione) prefiggono al legislatore, ordinario o costituzionale che sia.

A questo proposito vanno citati anzitutto gli artt. 3 e 6 della Costituzione. Appartengono questi alle c.d. norme ad attuazione differita e ciò significa che il legislatore ha l'obbligo costituzionale di renderli effettivi mediante l'emanazione di norme attuative dei medesimi,<sup>12)</sup> norme che possono essere ordinarie o costituzionali. Questo obbligo implica però anche un altro aspetto: pure le norme già esistenti, e anche quelle con rango costituzionale, devono essere uniformate, sempre tramite il legislatore, ai principi fondamentali citati. In

all'interno dello stesso gruppo ladino l'on. Roland Riz presentò il 5/5/1977 alla Camera dei Deputati la proposta di legge costituzionale n. 1426. In questa proposta si chiede di estendere l'intera tutela accordata ai ladini in Provincia di Bolzano anche ai ladini viventi nella Provincia di Trento. Nella relativa discussione dell' 8/6/1977 l'on. Riz sottolineò come questa disparità di trattamento costituisca violazione dell'art. 2 dello Statuto (principio di parità dei diritti dei cittadini, qualunque sia il gruppo linguistico al quale appartengono) e

costituisca altresì violazione dell'art. 4 dello Statuto che comprende fra gli interessi nazionali quello della tutela delle minoranze linguistiche, senza far distinzione fra minoranza ladina altoatesina e minoranza ladina trentina (atti parlamentari, Camera dei Deputati, seduta dell' 8/6/1977, p. 8142).

12) In questo senso anche la sentenza della Corte costituzionale dell' 11/2/1982, n. 28, nella quale si attribuisce inoltre un livello di operatività minima all'art. 6 della Costituzione, anche in mancanza di una sua attuazione differita.

questa materia non si può, infatti, ammettere la validità della regola *lex specialis derogat lege generali*. Questo perchè le regole dell'ordinamento più "speciali" devono appunto basarsi, cioè uniformarsi, al principio costituzionale "generale" che sta alla base dello stesso ordinamento. Fra i due generi di norme (i principi generali della Costituzione da un lato e le altre leggi costituzionali dall'altro) intercorre una differenza di rango, se non formale,<sup>13)</sup> certamente sostanziale<sup>14)</sup> la quale esclude l'applicabilità di detta regola. Naturalmente lo statuto può, p.es., derogare all'art. 51 della Costituzione riservando gli uffici delle amministrazioni statali ai cittadini appartenenti a ciascuno dei tre gruppi linguistici nella Provincia di Bolzano (art. 89 dello statuto), ma solo per così realizzare meglio un principio costituzionale fondamentale, e cioè quello dell'art. 6 della Costituzione, secondo il quale "la Repubblica tutela con apposite norme le minoranze linguistiche".

L'art. 6 della Costituzione non è, come a prima vista potrebbe sembrare, del tutto autonomo o addirittura contrastante rispetto al principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della stessa Costituzione. È piuttosto da ritenere che il primo sia una specificazione del secondo in quanto le minoranze sono trattate in modo sostanzialmente uguale rispetto alla maggioranza soltanto se tutelate con apposite norme.<sup>15)</sup> Così si deve dire che lo statuto attua l'art. 3 della Costituzione dove protegge la minoranza di lingua tedesca, ma, contemporaneamente, lo viola nei punti dove protegge la minoranza ladina in modo meno efficace o, addirittura, la ignora.<sup>16)</sup>

Questi punti, che sono in aperto contrasto con i principi fondamentali citati, dovranno così essere corretti dal legislatore in ottemperanza all'obbligo costituzionale accennato.

In perfetta armonia con i due principi costituzionali fondamentali citati, ai quali lo statuto dovrà essere uniformato nelle parti in cui viola il principio di uguaglianza, si trova l'art. 2 dello statuto, il quale così dispone: "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". Questo disposto rispecchia perfettamente i due principi di cui agli artt. 3 e 6 della Costituzione e costituisce dunque la norma fondamentale alla quale deve ispirarsi l'intero statuto, il quale, attualmente, se ne discosta in parecchi punti.

Un'attenta lettura dell'art. 2 dello statuto mette in chiara luce quali siano i criteri che il legislatore deve seguire per ottemperare ai dettati fondamentali della Costituzione. **Da questa norma fondamentale si può infatti dedurre che le caratteristiche etniche e culturali dei tre gruppi linguistici viventi nella Regione devono essere tutelate con pari efficacia.** Il principio della parità dei diritti (di cui alla prima parte dell'art. 2) trova infatti anche e soprattutto applicazione in sede di salvaguardia delle caratteristiche etniche e culturali (di cui alla seconda parte

13) Nei casi dove la norma "speciale" ha rango costituzionale come gli statuti delle Regioni con autonomia speciale.

14) Cfr. C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico* (Padova, 1985), p. 149 e ss.

15) Su questo argomento cfr. A. Pizzorus-

so, in: *Commentario della Costituzione*, art. 6 (Bologna/Roma, 1975).

16) Anche Magnago ravvisa nell'art. 49 dello Statuto, e non soltanto in questo, una violazione dell'art. 3 della Costituzione. Intervista.

dell'art. 2), essendo fuori discussione che quest' ultima possa essere realizzata soltanto tramite il riconoscimento di diritti (nell'accezione più vasta del termine) ai cittadini del rispettivo gruppo linguistico e anche per la tutela offerta da questi diritti deve valere il principio di parità fra i gruppi linguistici della Regione. Non è infatti concepibile che il principio sancito nella prima parte dell'art. 2 non valga anche per la seconda parte del medesimo articolo quando addirittura le due norme sono state unificate in un unico articolo. Si deve infine sottolineare che l'articolo esaminato vale per la Regione intera e, quindi, doveva essere applicato anche nei confronti dei ladini viventi nella Provincia di Trento.

Se dunque le due minoranze della Regione devono essere tutelate con efficacia uguale, e, comunque, alla stessa stregua del gruppo italiano, non sembra contestabile che la protezione dei ladini debba essere portata ad un livello di uguaglianza con quella del gruppo tedesco, che risulta essere certamente migliore. Per tale ragione, formulando le relative proposte, nel presente lavoro si seguirà il metodo di paragonare la situazione della minoranza ladina a quella del gruppo tedesco<sup>17)</sup>, con particolari accenni a quelle situazioni di disparità in cui il gruppo linguistico italiano ha ottenuto soluzioni paritarie (con riferimento ovviamente al gruppo tedesco) a scapito dei diritti della minoranza ladina.

Si deve inoltre precisare che le proposte di miglioramento si muovono soprattutto sul piano costituzionale, riguardano cioè la possibilità di modificare o di creare norme costituzionali, quali sono quelle dello statuto. Non sarà perciò possibile occuparsi in modo esauriente e approfondito dei problemi più dettagliati inerenti all'attuazione delle stesse proposte. La tutela del gruppo ladino deve anch'essa avere un ancoraggio a livello statutario e non può risolversi solamente in norme di attuazione che vanno oltre le garanzie dello statuto, come in certi casi è avvenuto (v. le norme di attuazione in materia di riserva e ripartizione degli uffici della magistratura giudicante e requirente e quelle in materia di uso della lingua nei rapporti con gli uffici pubblici, norme che prevedono certi diritti per i cittadini ladini della Provincia di Bolzano, i quali diritti non sono garantiti anche dallo statuto). Anche questo è un postulato deducibile dall'art. 3 della Costituzione.

Giova forse anche chiarire fin d'ora che certe proposte che saranno avanzate sono concatenate con altre di modo che le prime sono realizzabili soltanto se si vorrà accettare anche le seconde (p.es., si potrebbe avanzare l'ipotesi di garantire la rappresentanza del gruppo ladino nella giunta provinciale di Trento soltanto se prima si accettasse anche la proposta di assicurarne la presenza in seno al consiglio provinciale di Trento). Per facilitare la lettura si è così avuto premura di non omettere richiami e rinvii, opportuni per la struttura organica del presente lavoro.

Infine si desidera richiamare l'attenzione sull'innovazione prevista al n. 137 del "pacchetto". Questa prevede l'istituzione di una commissione permanente che avrà il compito di elaborare proposte attinenti alla tutela delle minoranze e allo sviluppo culturale, sociale ed economico della popolazione della Provincia di Bolzano (art. 2 del n. 137 del "pacchetto"). Questa commissione dovrà comporsi di quattro membri di lingua tedesca, due di lingua italiana ed

17) Il metodo è condiviso anche da Carl Willeit/Selva Gardena. Intervista.

uno di lingua ladina. La presidenza di tale commissione è ricoperta da un sottosegretario di Stato presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri (art. 3 del n. citato). I rappresentanti di ogni gruppo linguistico possono chiederne la convocazione (art. 4 del n. cit.). I pareri di essa non sono vincolanti e una sua consultazione è obbligatoria soltanto quando si tratta di modificare lo statuto. Sarà dunque anche tramite questa commissione che il gruppo ladino (però solo quello sudtirolese) potrà in futuro avanzare proposte concernenti un miglioramento della propria tutela. Si noti comunque che la commissione ancora non è stata costituita. Si avrà più avanti ancora occasione di parlarne, e si passa ora ad esaminare le singole posizioni di svantaggio del gruppo ladino rispetto agli altri due gruppi linguistici; disparità di trattamento che si ritengono ingiustificate.

## **B) Le singole posizioni di svantaggio**

*1) Le leggi sulla elezione del consiglio regionale non devono garantire la rappresentanza del gruppo ladino trentino*

Esaminando la posizione del gruppo ladino vivente nella Provincia di Trento bisogna subito dire che si tratta di una minoranza, o, meglio, di una parte di una minoranza linguistica la quale è riconosciuta giuridicamente nella sua esistenza, ma non tutelata in modo adeguato. Nel trattamento di questo gruppo lo statuto ha un atteggiamento abbastanza contraddittorio: da una parte certe norme generali riconoscono la sua esistenza e ne promettono la tutela (fra le quali l'art. 2 citato), dall'altra parte, però, le norme di dettaglio che prevedono concrete garanzie ignorano completamente i ladini nella Provincia di Trento e violano così i principi fondamentali di cui agli artt. 3 e 6 della Costituzione, ai quali non possono derogare. Per questa ragione non sembra possibile affermare che il gruppo ladino trentino non esista giuridicamente come minoranza; si può soltanto dire che il legislatore costituzionale non ha voluto tutelarlo come l'altra parte della stessa minoranza vivente nella Provincia di Bolzano. Sembra infatti fondata l'affermazione che un riconoscimento giuridico di una minoranza sussista per il solo motivo che diverse leggi (anche costituzionali), in un modo o nell'altro, ne parlino.<sup>18)</sup> Può trattarsi anche di leggi provinciali perchè pure queste fanno parte dell'ordinamento giuridico.<sup>19)</sup> Una minoranza può essere riconosciuta dall'ordinamento nella sua esistenza, senza essere da questo anche tutelata. Questa discriminazione che lo statuto opera nei confronti dei ladini viventi nella Provincia di Trento non è solo priva di una giustificazione giuridica,<sup>20)</sup> ma addirittura contraria al principio di uguaglianza della Costituzione e, nel contesto specifico, all'art. 2 dello statuto, considerato il fatto che una mi-

18) Anche Carl Willeit è dell'avviso che a questo fine non sia essenziale una solenne formula di riconoscimento espresso. Intervista.

19) Cfr. la legge provinciale di Trento del 29/7/1976, n.19, la quale stabilisce che "ai fini dell'esercizio della sua [della Provincia di Trento] competenza, legi-

slativa ed amministrativa", i Comuni nei quali si parla la lingua ladina sono Moena, Soraga, Vigo di Fassa, Mazzin, Campitello e Canazei.

20) Nel senso che non esiste nessuna norma che vieti di tutelare i ladini viventi nella Provincia di Trento e, se esistesse, sarebbe costituzionalmente illegittima.

gliore tutela dei ladini viventi nella Provincia di Trento non è esclusa da nessuna difficoltà oggettiva.

Prima di avanzare delle proposte a favore dei ladini viventi nella Provincia di Trento è necessario formulare un postulato fondamentale sul quale vanno poi costruite le altre proposte e senza il quale queste non sarebbero realizzabili: **dato che i ladini viventi nella Provincia di Trento sono, in sostanza, solo riconosciuti nella loro esistenza, è necessario, come misura sulla quale si dovranno poi basare altre proposte, abbinare al censimento generale della popolazione della Provincia di Trento la possibilità dei cittadini ivi residenti di dichiararsi appartenenti al gruppo ladino, affinché venga documentata ufficialmente la consistenza numerica dei gruppi linguistici della Provincia.** Soltanto per questa via appare possibile assimilare la tutela dei ladini viventi nella Provincia di Trento a quella goduta dalle due minoranze altoatesine. Questo accertamento demografico, inoltre, gioverebbe già adesso come parametro per l'applicazione dell'art. 61(1) dello statuto, il quale stabilisce che negli organi collegiali degli enti pubblici locali (dell'intera Regione) debba essere assicurata la rappresentanza proporzionale dei gruppi linguistici. Nella Provincia di Trento non esiste parametro (se non quello problematico ed incongruo relativo alla composizione etnica del consiglio provinciale e dei consigli comunali) al quale si possa riferire questa "composizione proporzionale". Lo stesso vale per gli enti locali subregionali per i quali, a questo fine, sarebbe interessante conoscere le proporzioni fra i tre gruppi linguistici a livello regionale. È dunque auspicabile che la possibilità di dichiararsi appartenenti ad un gruppo linguistico venga accordata ai cittadini dell'intera Regione. Se poi si vorranno realizzare certi miglioramenti nella Provincia di Trento, questo costituirà addirittura una *conditio sine qua non*.

Vediamo ora la prima disparità di trattamento fra il gruppo ladino trentino e gli altri gruppi linguistici relativa a questa categoria di carattere istituzionale (e si tratterà di una disparità celata da un trattamento formalmente uguale).

L'art. 62 dello statuto recita: "Le leggi sulle elezioni del consiglio regionale e di quello provinciale di Bolzano,<sup>21)</sup> [...] garantiscono la rappresentanza del gruppo linguistico ladino". Questa garanzia determina un trattamento delle due minoranze della Provincia di Bolzano sostanzialmente analogo,<sup>22)</sup> in quanto la

21) Si tratta delle leggi che regolano sia l'elezione del consiglio regionale, sia l'elezione del consiglio provinciale di Bolzano; dunque, in sostanza, solamente quelle che riguardano l'elezione del consiglio provinciale di Bolzano e non anche, come si potrebbe forse dedurre dalla formula parziale "leggi sulle elezioni del consiglio regionale", quelle riguardanti anche le elezioni del consiglio provinciale di Trento. La garanzia di rappresentanza è pertanto limitata ai ladini sudtirolesi in ragione dell'inciso "e di quello provinciale di Bolzano".

22) Si deve tuttavia rilevare come la legge sulle elezioni del consiglio regionale attualmente in vigore (legge reg. dell'

8/8/1983, n. 7) sia venuta a restringere illegittimamente la garanzia in parola. Nel primo comma, lettera a) dell'art. 63 di questa legge, il quale regola la scelta del rappresentante del gruppo ladino, si legge testualmente: "[L'Ufficio centrale circoscrizionale per il collegio della Provincia di Bolzano] 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". È facile intuire che lo scopo unico di questa norma sia quello di sco-

rappresentanza del gruppo tedesco negli organi nominati è assicurata di fatto, cioè dalla sua maggiore consistenza numerica. Il trattamento del gruppo ladino trentino nei confronti del gruppo tedesco, invece, è solo formalmente uguale, nel senso che nessuno dei due gode una garanzia giuridica espressa di essere rappresentato nel consiglio regionale. La differenza numerica fra questi due ultimi gruppi linguistici determina però una situazione di disparità sostanziale dal momento che i ladini viventi nella Provincia di Trento sono ben lontani dal godere una garanzia di fatto.

Le soluzioni proponibili a questo riguardo sembrano essere due. **La prima consisterebbe nell'estendere l'art. 62 anche alle leggi sulle elezioni del consiglio provinciale di Trento garantendo così giuridicamente pure ai ladini viventi nella Provincia di Trento una rappresentanza nel loro consiglio provinciale (e in quello regionale).** In questo senso si pronuncia anche l'art. 1 della proposta di legge costituzionale n. 1125 avanzata dai ladini viventi nella Provincia di Trento il 22/7/1987.<sup>23)</sup> Esso prevede che all'art. 62 dello statuto venga aggiunta questa formula: "Le leggi sull'elezione del consiglio regionale e del consiglio provinciale di Trento garantiscono la rappresentanza delle popolazioni ladine della Provincia di Trento". Non è però necessario aggiungere un ulteriore comma all'art. 62 essendo sufficiente un ritocco al testo attuale modificato come segue: "Le leggi sulle elezioni del consiglio regionale e di quelli provinciali di Trento e Bolzano, [...] garantiscono la rappresentanza del gruppo linguistico ladino".

Bisogna però, per rendere compatibile questa con un'altra proposta che si farà, stabilire due requisiti affinché un candidato eletto al consiglio regionale possa essere qualificato come "rappresentante ladino" ai sensi di questa proposta. Oltre al primo requisito, il quale consiste nel fatto che il candidato, in occasione del censimento, si sia dichiarato appartenente al gruppo ladino, ne risulterebbe necessario un secondo in vista della proposta che si enuncerà circa la rappresentanza del gruppo ladino nelle giunte regionale e provinciali (v. il n. A)1) del successivo articolo). Secondo questa proposta, l'eventuale unico rappresentante ladino in uno dei consigli regionale o provinciale avrebbe automaticamente diritto di far parte anche della giunta rispettivamente regionale o provinciale. Per ovviare alle possibilità di abuso che questa formula offrirebbe si rende necessario che i candidati che vogliono essere qualificati come "rappresentanti ladini", oltre ad essere in possesso del primo requisito, si sottopongano anche ad un esame per accertare la loro conoscenza del ladino, esame da superarsi prima delle elezioni del consiglio. Questo secondo requisito dovrebbe essere previsto anche per la Provincia di Bolzano perchè la proposta riguardante la rappresentanza del gruppo ladino nelle giunte sarà fatta anche per questa

raggiare la formazione di liste ladine, le quali mai otterrebbero i voti necessari per un mandato. Si ritiene perciò che la norma citata sia sicuramente incostituzionale con riferimento all'art. 48 della Costituzione, il quale vieta che il diritto di voto (nemmeno quello passivo) possa essere limitato, se non per certi motivi tassativamente annoverati nello stesso articolo. Un argomento nel senso che

l'art. 48 parli anche del diritto elettorale passivo è fornito dal n. 12 delle disposizioni transitorie e finali della stessa Costituzione, il quale, derogando all'articolo citato, ammette limitazioni "al diritto di voto e alla eleggibilità" per determinati soggetti.

23) Atti parlamentari, Camera dei Deputati, proposta di legge costituzionale n. 1125 presentata il 22/7/1987, p. 2.

Provincia. Nel consiglio regionale e in quelli provinciali, dunque, sarebbero da qualificare come "rappresentanti o consiglieri ladini" soltanto quelli che si sono dichiarati appartenenti al gruppo ladino ed hanno inoltre superato l'esame di accertamento della loro conoscenza della lingua.

Va ribadito che, qualora si volesse accogliere questa prima proposta relativa alle giunte regionali e provinciali, il requisito dell'esame sarebbe indubbiamente opportuno poichè i consiglieri ladini saranno sicuramente pochi e così potrebbe non sussistere la possibilità di eleggere fra di loro quelli che devono far parte della giunta o della commissione-bilancio (v. la proposta al n. A)3 del successivo articolo) ed esisterebbe per loro un nesso di automaticità fra l'essere membro del consiglio e l'appartenenza alla rispettiva giunta e alla rispettiva commissione-bilancio. Tramite l'ostacolo dell'esame si può impedire che di questo automatismo abusi un candidato dichiaratosi ladino, il quale in verità non è di madrelingua ladina e nemmeno conosce in modo adeguato tale lingua. Il criterio dell'esame appare sufficiente anche nell'ipotesi (in verità poco probabile) che esso venga superato da un candidato di madrelingua non ladina. Infatti, se il candidato non ladino dovesse riuscire in tale impresa, dimostrerebbe almeno un notevole interesse ed attaccamento alla lingua e alla cultura ladina. Questo potrebbe anche bastare per giustificare la qualifica di "consigliere ladino" ai fini delle citate proposte.

Questo problema di automaticità non esiste in ordine ai consiglieri dichiaratisi appartenenti ad un altro gruppo linguistico: essi sono più numerosi e sussiste dunque la possibilità di eleggere fra di loro quelli che dovranno assumere anche un'altra carica.

La prima proposta è dunque quella di assicurare al gruppo ladino in entrambe le Province la possibilità di essere rappresentati nei rispettivi consigli provinciali (e con ciò anche nel consiglio regionale). Questo è realizzabile senza mutare in modo incisivo il sistema attuale. Ma, contemporaneamente, questa garanzia minima non darebbe sicuramente al gruppo ladino la sicurezza politica della quale gode, in via di fatto, il gruppo tedesco. Per questo è opportuno fare anche un'altra proposta, ritenuta più appagante per gli interessi ladini e che, contemporaneamente, non compromette quelli degli altri due gruppi linguistici.

**Per poter garantire al gruppo ladino una rappresentanza più efficace nel consiglio regionale e in quelli provinciali andrebbero istituite nella Regione due sub-circoscrizioni elettorali: una nella Provincia di Trento comprensiva delle località ladine trentine e l'altra nella Provincia di Bolzano comprensiva delle località ladine di questa Provincia. A queste due sub-circoscrizioni ladine sarebbero poi da riservare, p.es., un decimo dei seggi del consiglio regionale. Questi andrebbero ripartiti sulle stesse sub-circoscrizioni in proporzione alle popolazioni di esse. Il diritto elettorale attivo può essere esercitato in queste circoscrizioni soltanto da chi si sia dichiarato appartenente al gruppo ladino, oppure abbia maturato i quattro anni di residenza ininterrotta interamente (oppure più della metà) in una località compresa nelle circoscrizioni. Tutti i consiglieri eletti in queste zone sarebbero poi da considerare "consiglieri ladini", a prescindere dalla loro dichiarazione di appartenenza ad un gruppo linguistico e anche dalla loro conoscenza del ladino.**

Per questa seconda proposta non si ritengono necessari tali due requisiti perchè i consiglieri sono eletti in una zona ladina, fatto sufficiente a conferire

loro una legittimazione da parte della popolazione. Inoltre, sempre che si accetti questa seconda soluzione, i consiglieri ladini sarebbero più numerosi, così da rendere possibile fra di loro un'elezione di quelli che hanno diritto di far parte della giunta o della commissione-bilancio, sempre secondo le relative proposte che si faranno. Ciò nonostante, il fatto che uno di questi consiglieri ladini abbia anche superato l'esame di ladino, potrebbe valere come titolo preferenziale quando si tratterà di nominare i consiglieri ladini che devono far parte della giunta, della commissione-bilancio (v. le relative proposte ai nn. A)1) e A)3) del successivo articolo) e in tutti gli altri casi dove un consigliere ladino è chiamato a far parte anche di un altro organo, oppure anche in materia di presidenza del consiglio regionale o provinciale (v. la relativa proposta al n. successivo).

Occorre, infine, fare una precisazione circa il concetto di "località ladine", le quali determinano l'ambito territoriale delle sub-circoscrizioni proposte. È necessario che tale ambito, anche al fine dell'applicazione di altre norme che vi fanno riferimento, venga definito dallo statuto stesso e non, come avviene adesso, da leggi della Regione e delle due Province (p.es. la legge prov. di Trento del 29/7/1976, n.19). Questo perchè nei rispettivi consigli il gruppo ladino si trova in minoranza e la maggioranza può definire la zona ladina in questione a suo piacimento. Le relative norme sarebbero, naturalmente, da emanare d'accordo con rappresentanti del gruppo ladino. La materia potrebbe anche essere affidata alla Regione e alle Province se ai consiglieri ladini fosse riconosciuto al riguardo un diritto di veto. Almeno quest'ultimo deve però essere garantito a livello costituzionale.

Questa seconda soluzione prospettata contribuirebbe sicuramente a garantire un serio peso politico al gruppo ladino a livello regionale senza compromettere gli interessi degli altri due gruppi.

## **2) La presidenza del consiglio regionale e di quelli provinciali**

### **La presidenza del consiglio regionale**

L'art. 30 dello statuto prevede che nei primi trenta mesi (cioè per la metà) del funzionamento del consiglio regionale il Presidente venga eletto tra i consiglieri appartenenti al gruppo italiano ed il Vice Presidente tra i consiglieri appartenenti al gruppo tedesco; per il periodo successivo la presidenza deve essere ricoperta da un consigliere appartenente al gruppo tedesco e la vicepresidenza da un consigliere appartenente al gruppo italiano.

Presa in negativo, questa norma esclude giuridicamente (e non soltanto di fatto) i consiglieri ladini da tale carica. Questa discriminazione è priva di giustificazioni sia giuridiche che politiche. Manca un argomento giuridico perchè l'art. 6 della Costituzione non autorizza una deroga all'art. 3 della stessa Costituzione a spese di altre minoranze. L'art. 30 dello statuto non è nemmeno motivato da ragioni politiche, dati gli scarsi poteri propri dell'organo in questione. Al Presidente del consiglio regionale sono, infatti, affidate soprattutto funzioni di predisposizione, propulsione e coordinamento dei lavori del consiglio. Manca quindi in questo caso anche quella (presunta) esigenza di equilibrio fra i due maggiori gruppi linguistici nell'esercizio di un pubblico potere la quale ricorre in

altri casi (anche questa però è una giustificazione soltanto politica e non valida sul piano giuridico). Ma anche prescindendo dal peso politico della carica, la norma in parola non può semplicemente essere tollerata dal gruppo ladino per il suo stridente carattere discriminatorio. Siamo qui di fronte ad una ipotesi di quelle soluzioni paritetiche ottenute dal gruppo linguistico italiano, le quali non sono assolutamente compatibili con la norma fondamentale dell'art. 2 dello statuto.

Prima di affrontare le proposte va premesso che queste dipendono dal modo nel quale si vorrà eventualmente garantire la rappresentanza del gruppo ladino nei vari consigli, a seconda, cioè, del fatto che i rappresentanti di tale minoranza siano pochi (o addirittura soltanto uno), oppure molti.

Nel primo caso la norma che prevede la presidenza ladina non potrà essere cogente perchè l'eventuale unico rappresentante ladino potrebbe essere indisponibile per la carica di Presidente e così il consiglio non sarebbe in grado di funzionare: al rappresentante ladino si dovrebbe, in questo caso, attribuire soltanto la facoltà di fungere da Presidente e non anche l'obbligo di assumersi tale carica. Se poi nemmeno uno dei pochi consiglieri ladini fosse disponibile, continuerebbe a valere la regola dell'art. 30.

Nella seconda ipotesi, quando cioè i rappresentanti ladini fossero più numerosi, si può suggerire una presidenza ladina cogente, il che sarà possibile soltanto se si accetta la seconda proposta del numero precedente. Come già si è accennato, nella relativa elezione dovrebbe essere data preferenza a quei consiglieri che hanno superato l'esame di ladino.

**La proposta da avanzare per il consiglio regionale è semplicemente quella di creare una presidenza ladina (la quale potrà essere cogente o non cogente). Le modalità per realizzarla (che, come si vedrà saranno poi le stesse anche per il consiglio provinciale di Bolzano) sembrano essere in sostanza due. La prima sarebbe quella di ripartire il periodo legislativo in tre parti che corrispondono proporzionalmente alla consistenza dei tre gruppi linguistici nella Regione. Ognuno dei tre gruppi etnici avrebbe così la possibilità di avere un proprio Presidente del consiglio regionale in proporzione alla propria consistenza etnica (la vice presidenza sarebbe ricoperta da un consigliere appartenente ad un altro gruppo linguistico).**

L'altra soluzione sarebbe quella di adottare un meccanismo di rotazione paritetico che comprenda anche i consiglieri ladini: nei primi venti mesi del periodo di legislatura il Presidente è eletto fra i consiglieri appartenenti al gruppo tedesco (e il Vice Presidente fra quelli appartenenti al gruppo italiano); per i venti mesi successivi il Presidente deve appartenere al gruppo ladino (e il Vice Presidente a quello tedesco); negli ultimi venti mesi è Presidente un consigliere di lingua italiana (e Vice Presidente un consigliere di lingua ladina).

La prima proposta garantirebbe al gruppo ladino una presidenza soltanto simbolica, ma ciò sarebbe sufficiente - sempre a causa dello scarso peso politico dell'organo - per cancellare la discriminazione operata dall'art. 30.

## La presidenza del consiglio provinciale di Bolzano

L'art. 49 dello statuto prevede per la presidenza del consiglio provinciale di Bolzano una regola analoga a quella stabilita per il consiglio regionale: "Nei primi trenta mesi di attività del consiglio provinciale di Bolzano il Presidente è eletto tra i consiglieri appartenenti al gruppo di lingua tedesca ed il Vice Presidente tra quelli appartenenti al gruppo di lingua italiana"; per i trenta mesi successivi vale l'opposto: il Presidente deve appartenere al gruppo italiano ed il Vice Presidente al gruppo tedesco. Anche qui, dunque, un consigliere ladino non è eleggibile per la carica di Presidente.

Come nel consiglio regionale, anche in quello provinciale di Bolzano possono essere presenti consiglieri in rappresentanza di tutti e tre i gruppi linguistici. **Perciò la soluzione esposta per il consiglio regionale è proponibile anche qui.** Ovviamente l'ordine di sequenza etnico delle presidenze non è essenziale. Importante è che ogni gruppo linguistico abbia accesso alle cariche di Presidente e di Vice Presidente dei consigli che sono chiamati a rappresentarli tutti e tre.

Prima di passare al consiglio provinciale di Trento è opportuno aggiungere un commento interpretativo dell'art. 104 dello statuto, il quale, al secondo comma, stabilisce: "Le disposizioni di cui agli articoli 30 e 49, relative al cambiamento del Presidente del Consiglio regionale e di quello del Consiglio provinciale di Bolzano, possono essere modificate con legge ordinaria dello Stato su concorde richiesta del Governo e, rispettivamente della Regione o della Provincia di Bolzano". Significa questo che la situazione di svantaggio in parola può essere eliminata tramite una riforma con legge ordinaria (anche se con procedura aggravata)? La risposta dipende dal significato che si vuole attribuire alla precisazione normativa "disposizioni relative al cambiamento del Presidente", la quale delimita l'ambito modificabile con legge ordinaria. Le interpretazioni possibili al riguardo sono due.

La prima è quella che vede nel termine "cambiamento" un sinonimo di "votazione" (infatti, gli artt. 30 e 49 richiamati contengono anche regole che non riguardano l'elezione del Presidente e la precisazione non sarebbe superflua). Seguendo questa opinione si può sostenere che sarebbe istituibile con legge ordinaria dello Stato, seguita la procedura aggravata, anche una presidenza ladina.

La seconda interpretazione è nel senso che l'art. 104, dicendo "cambiamento", non intenda la votazione, ma soltanto le modalità di alternanza, temporali o riguardanti l'ordine di sequenza, fra i due Presidenti, i quali comunque devono essere l'uno italiano e l'altro tedesco. Aderendo a quest'altra opinione, più restrittiva, gli artt. 30 e 49 sarebbero modificabili con legge ordinaria soltanto stabilendo, p.es., che nel consiglio regionale deve essere eletto prima un Presidente appartenente al gruppo tedesco (o, nel consiglio provinciale di Bolzano, un Presidente italiano), oppure che in caso di morte del Presidente venga subito eletto un successore appartenente all'altro gruppo linguistico, oppure che i due Presidenti si alternino ogni quindici mesi, al posto dei trenta previsti. Ma mai si potrebbe, con legge ordinaria, creare una presidenza ladina perchè questa sarebbe una modifica riguardante i limiti posti al consiglio in materia di votazione, e non soltanto del cambiamento dei due Presidenti previsti dallo Statuto.

A rigor di logica giuridica si dovrebbe propendere verso l'interpretazione restrittiva per due ragioni. Innanzitutto bisogna tenere conto del fatto che l'art. 89(2) del vecchio statuto, aggiornato dalla disposizione dell'art. 104 della Carta del 1972 alle innovazioni del "pacchetto", parlava espressamente di un "cambiamento biennale" del Presidente. Anche se questa norma non è più in vigore, è ugualmente consentito adoperarla come argomento nell'interpretazione della regola dalla quale fu sostituita. L'aggettivo "biennale", quasi certamente, stava ad indicare la dimensione solo temporale, e non anche etnica, del cambiamento regolabile con legge ordinaria. La novità apportata dall'art. 104 dello statuto è soltanto la conseguenza del prolungamento del periodo di legislatura del consiglio regionale portato dal nuovo statuto da quattro a cinque anni. Questo dovrebbe essere l'unico motivo per il quale l'aggettivo "biennale" è stato ommesso nella formula nuova: la metà del nuovo periodo di legislatura non è esprimibile con un aggettivo.

L'altro argomento trae spunto dalla traduzione dello statuto in lingua tedesca. Questa traduzione è prevista dallo statuto stesso all'art. 114 ed è quindi consentito farne riferimento in sede di interpretazione del testo autentico. Il termine "cambiamento" non fu tradotto con "Wahl", bensì con "Ablösung". Ed anche questa traduzione sembra suggerire un'interpretazione restrittiva dell'art. 4(2) dello Statuto nel senso esposto sopra.

Comunque, qualunque sarà la soluzione che in concreto si adotterà, le proposte circa la sostanza delle modifiche da operare restano le stesse.

### **La presidenza del consiglio provinciale di Trento**

È ovvio che abbia senso parlare di una garanzia vera e propria circa una presidenza ladina nel consiglio provinciale di Trento soltanto se prima si vorrà assicurare che il gruppo ladino sia rappresentato in questo organo (v. le proposte di cui al n. precedente). Altrimenti ci troveremmo di fronte ad una garanzia soltanto eventuale.

Per ciò che concerne il consiglio provinciale di Trento, non esiste nessuna norma che escluda esplicitamente il gruppo ladino dalla presidenza; la minoranza, però, ne viene esclusa di fatto. **Per assimilare il trattamento di tutela del gruppo ladino trentino a quello del gruppo tedesco (e del gruppo italiano), si avanza la proposta di introdurre nella Provincia di Trento lo stesso schema normativo che attualmente vale per la presidenza del consiglio provinciale di Bolzano (cfr. l'art. 49 dello statuto): per i primi trenta mesi del periodo di legislatura del consiglio provinciale di Trento il Presidente è eletto fra i consiglieri italiani, il Vice Presidente fra i consiglieri ladini; per la seconda metà del periodo di legislatura il Presidente è ladino ed il Vice Presidente italiano.** La regola dell'art. 49 dello Statuto sembra essere idonea più per il consiglio provinciale di Trento che non per quello provinciale di Bolzano e regionale perchè in esso sono rappresentati (o dovrebbero esserlo) soltanto due gruppi linguistici. Naturalmente, la ripartizione paritetica del periodo di legislatura contrasta *prima facie* con la bassa percentuale ladina della popolazione trentina. Essa è però giustificabile dicendo che è proprio questa debolezza statistica del gruppo ladino a richiedere delle misure eccezionali (cioè, anche matematicamente sproporzionate) per una sua prote-

zione efficace. L'art. 6 della Costituzione parla di "apposite norme" certamente anche in tale senso.

### **3) La richiesta di votazione per gruppi linguistici su proposte di legge ritenute lesive del principio di uguaglianza fra i gruppi linguistici nel consiglio provinciale di Trento - La relativa impugnazione davanti alla Corte costituzionale**

L'art. 56(1) fornisce un esempio classico di come lo statuto ignori i ladini viventi nella Provincia di Trento quando prevede certe garanzie concrete, pur riconoscendo la loro esistenza come minoranza. Dice la norma ora citata: "Qualora una proposta di legge sia ritenuta lesiva della parità dei diritti fra i cittadini dei diversi gruppi linguistici o delle caratteristiche etniche e culturali dei gruppi stessi, la maggioranza dei consiglieri di un gruppo linguistico nel consiglio regionale o in quello provinciale di Bolzano può chiedere che si voti per gruppi linguistici".

Di tale facoltà non può beneficiare quindi il gruppo ladino nella Provincia di Trento, il quale non dispone così di nessun mezzo per contrastare nemmeno le proposte di legge più palesemente lesive dei beni di cui all'art. 56(1). È difficile, se non impossibile, trovare una differenza sostanziale fra i ladini viventi nella Provincia di Trento e i gruppi minoritari della Provincia di Bolzano che possa giustificare questa discriminazione.

Bisogna però precisare che non è la richiesta di votazione per gruppi linguistici per sé stessa ad offrire una garanzia, bensì la facoltà degli stessi consiglieri di impugnare davanti alla Corte costituzionale le leggi che sono state approvate senza che la loro richiesta di votazione per gruppi linguistici sia stata accolta o nonostante il voto contrario di due terzi dei consiglieri appartenenti al gruppo linguistico che ha formulato la richiesta (art. 56(2) dello Statuto). Si tratta di un privilegio accordato ai gruppi linguistici rappresentati nel consiglio regionale e in quello provinciale di Bolzano perché il singolo cittadino che volesse impugnare una legge davanti alla Corte costituzionale per uno dei motivi elencati dall'art. 56(1), potrebbe farlo soltanto in via incidentale.

L'art. 56 dello statuto lede esso stesso il principio di uguaglianza non consentendo un'impugnazione in via principale delle leggi provinciali di Trento anche da parte dei consiglieri ladini. L'impugnazione di cui all'art. 56(2) è un mezzo ben più spedito di quella in via incidentale ed ha inoltre funzione di garanzia per i singoli cittadini.

**Per tale ragione va proposta un'estensione dell'art.56 dello Statuto anche al consiglio provinciale di Trento.** Anche questa garanzia sarà effettiva per il gruppo ladino soltanto se esso sarà sicuramente rappresentato nel consiglio provinciale, altrimenti nessuno sarà in grado di sfruttare l'estensione proposta.

In tale senso suona anche l'art. 2 della proposta di legge costituzionale n. 6, presentata il 20/6/1979 dai deputati Riz, Benedikter, Frasnelli, Gamper e Dujanj, dove si chiede di sostituire il primo comma dell'art. 56 con il seguente: "Qualora una proposta di legge sia ritenuta lesiva della parità dei diritti fra i cittadini dei diversi gruppi linguistici o delle caratteristiche etniche e culturali dei gruppi stessi, la maggioranza dei consiglieri di un gruppo linguistico nel consiglio regionale o in quelli provinciali di Trento e Bolzano, può chiedere

che si voti per gruppi linguistici".<sup>24)</sup>

Il disegno di legge costituzionale in parola specifica inoltre alcune altre norme dello Statuto le quali sarebbero, sempre in ossequio all'art. 2 dello Statuto stesso, da estendere anche alla Provincia di Trento. Esso ribadisce così in modo più specifico la pretesa di un'estensione delle norme in genere che tutelano i ladini altoatesini, formulata dall'on. Riz nella proposta di legge costituzionale n. 1426, presentata alla Camera dei Deputati il 5/5/1977 (cfr. la nota n. 11), e sarà più volte ancora richiamato.

#### **4) La commissione nominata in occasione dello scioglimento del consiglio regionale e di quelli provinciali**

Un'altra disparità di trattamento fra il gruppo ladino e il gruppo tedesco (così come del resto anche nei confronti del gruppo italiano) è ravvisabile negli artt. 33(4) e 49 dello Statuto che regolano la composizione della commissione nominata in caso di scioglimento del consiglio regionale o di quelli provinciali.

L'art. 33(4) dello Statuto prevede che, in caso di **scioglimento del consiglio regionale**, venga nominata una commissione di tre membri che indice le elezioni del nuovo consiglio entro tre mesi e che adotta i provvedimenti di competenza della giunta regionale e quelli di carattere improrogabile. Questi ultimi perdono la loro efficacia ove non siano ratificati dal consiglio regionale entro un mese dalla sua convocazione. Il Presidente della commissione esercita le attribuzioni del Presidente della giunta regionale.

Al gruppo tedesco viene assicurato che uno dei tre membri della commissione sia di lingua tedesca. Il fatto che di tale garanzia non goda anche il gruppo ladino rappresenta una palese disparità di trattamento che non può essere giustificata adducendo la debolezza numerica dello stesso gruppo ladino. Questa debolezza, infatti, non può valere come argomento per una tutela minore, vale anzi il contrario. Nemmeno si può dire che una presenza ladina nella commissione disturberebbe un equilibrio paritetico.

**Per eliminare questa situazione di svantaggio per il gruppo ladino si ritiene poter proporre che, in caso di scioglimento del consiglio regionale, la commissione nominata debba avere la seguente composizione: i membri sono cinque; due appartengono al gruppo italiano, due al gruppo tedesco e uno al gruppo ladino.**

Non si deve temere che il rappresentante ladino, aderendo all'uno o all'altro dei maggiori gruppi linguistici, possa compromettere gli interessi di uno di essi, perché gli atti della commissione sono comunque soggetti o al controllo succes-

24) Atti parlamentari, Camera dei Deputati, proposta di legge costituzionale n. 6 presentata il 20/6/1979 (8. legislatura), p. 2. Lo stesso disegno di legge costituzionale è stato riproposto dai senatori Riz, Rubner e Dujany al Senato il 30/7/1987 (10. legislatura) "dato che l'ostruzionismo e la miopia di una certa parte politica - sono parole dei promo-

tori - hanno in tutte le passate legislature impedito che si attuasse il principio che "nella Regione è riconosciuta parità di diritti ai cittadini, qualunque sia il gruppo linguistico al quale appartengono" (art. 2 dello Statuto) (disegno di legge costituzionale n. 324, presentato il 30/7/1987).

sivo da parte del consiglio regionale tramite ratifica entro un mese (i provvedimenti di carattere improrogabile), oppure al controllo giurisdizionale da parte dell'autonoma sezione del TAR di Bolzano (gli atti di competenza della giunta o del suo Presidente). Il gruppo linguistico che si ritenesse svantaggiato conserva la possibilità di impugnare gli atti amministrativi posti in essere dalla commissione o dal suo Presidente davanti alla sezione autonoma del TAR di Bolzano (art. 92 dello Statuto). Ma anche gli atti legislativi di carattere improrogabile adottati dalla commissione e poi ratificati dal consiglio possono essere impugnati davanti alla Corte costituzionale perchè anche in sede di ratifica di un atto legislativo dovrà essere osservato l'art. 56 dello Statuto.

Per il caso di scioglimento di un consiglio provinciale provvede l'art. 49 dello Statuto rinviando alle disposizioni dell'art. 33 citato, in quanto compatibili con la rispettiva realtà giuridica provinciale. Al terzo comma, però, prevede una disciplina particolare per la composizione della commissione nominata in seguito **allo scioglimento del consiglio provinciale di Bolzano**: tale composizione deve adeguarsi alla consistenza dei gruppi linguistici che costituiscono la popolazione della Provincia stessa.

Ne deriva che nessuna disciplina particolare è prevista per la composizione della commissione riguardante la Provincia di Trento (la regola dell'art. 33(4) richiamato che garantisce la rappresentanza del gruppo tedesco è da ritenersi inapplicabile perchè incompatibile).

In Provincia di Bolzano vale invece il criterio proporzionale che penalizza il gruppo ladino escludendolo di fatto dalla commissione. Va evidenziato, del resto, che l'applicazione del criterio proporzionale ad un organo composto da soli tre membri non è sensata. Inoltre non esiste l'esigenza che tale commissione sia composta in modo proporzionale o paritetico perchè anche i suoi atti devono essere ratificati dal consiglio provinciale se hanno carattere improrogabile e vogliono acquistare efficacia definitiva, o possono essere impugnati davanti alla sezione autonoma del TAR di Bolzano se emanati in esercizio delle competenze della giunta provinciale o del suo Presidente (v. l'art. 33 richiamato).

Il principio di uguaglianza fra i tre gruppi linguistici (artt. 3 della Costituzione, 2 e 9 dello Statuto) esige poi che nessun gruppo sia, *de facto* o *de jure*, escluso da un organo istituzionalmente chiamato a rappresentarli tutti.

**La proposta circa la composizione della commissione nella Provincia di Bolzano è identica a quella fatta per la Regione: i membri sono cinque; due di lingua tedesca, uno di lingua ladina e due di lingua italiana. Il membro ladino è unico se si ritiene che il numero totale dei membri debba essere dispari per facilitare le decisioni (e non sarebbe certo giusto se fosse uno dei due gruppi maggiori ad essere rappresentato con un membro in meno). È però ipotizzabile anche un numero di membri complessivo pari accordando in questo caso al Presidente lo *jus dirimendi* nell'ipotesi di parità di voti.**

In quest'ultimo caso è immaginabile, sia per la Regione che per la Provincia di Bolzano, anche un'altra soluzione: ogni gruppo è rappresentato nella commissione da due membri. Naturalmente in tal caso l'appartenenza del Presidente ad uno o all'altro gruppo linguistico avrebbe un grande peso. Ma, va ribadito, le decisioni prese dalla commissione non hanno carattere definitivo e nessun gruppo linguistico deve temere di essere in questa sede incontrovertibilmente compromesso da un altro o dagli altri due gruppi.

Per la **Provincia di Trento** non è prevista alcuna regola sulla composizione della commissione nominata in occasione dello scioglimento del suo consiglio. Ne deriva che il gruppo ladino trentino si trova in una posizione peggiore di quella garantita al gruppo tedesco il quale è certamente presente sia nella commissione della Regione, sia in quella della Provincia di Bolzano. Anche qui, a seconda del livello di tutela che si vuole accordare al gruppo ladino trentino, le soluzioni pensabili sono due.

**La prima consisterebbe nello stabilire che uno dei tre membri della commissione debba essere di lingua ladina.** In questo caso, però, la rappresentanza del gruppo ladino sarebbe minoritaria rispetto a quella del gruppo italiano e rischierebbe così di risultare inutile (questo vale anche per la rappresentanza garantita allo stato attuale al gruppo tedesco nella commissione della Regione).

Questa e le ragioni descritte sopra (la necessità di ratifica da parte del consiglio provinciale, la possibilità di impugnazione davanti al TAR di Bolzano e l'inadeguatezza del criterio proporzionale per tutelare le minoranze più piccole quando le unità da ripartire sulla base di esso sono poche) suggeriscono anche un'altra proposta più efficace e più giovevole al gruppo ladino: **la commissione della Provincia di Trento si compone di due membri appartenenti al gruppo italiano e di due appartenenti al gruppo ladino.**

È ovvio che alla base di questa proposta, e di molte altre, dovrebbe esserci, anche nella Provincia di Trento, un abbinamento tra il censimento ufficiale della popolazione e la possibilità dei cittadini ivi residenti di dichiararsi appartenenti ad uno dei due gruppi linguistici. A queste dichiarazioni si dovrebbe far riferimento per realizzare la composizione etnica della commissione ora proposta.

# progrom

Zeitschrift für bedrohte Völker

Herausgegeben von der  
**Gesellschaft für bedrohte Völker**  
Menschenrechtsorganisation für verfolgte  
ethnische, rassische und religiöse Minderheiten

– ☆ –

**Anschrift der Redaktion:**

**Gesellschaft für bedrohte Völker**  
Postfach 2024  
D-3400 Göttingen

**Gesellschaft für bedrohte Völker**  
Postfach 14  
A-1172 Wien