

20-10-2016 - Woelk

Le minoranze linguistiche trentine e la riforma statutaria

Contributo alla preparazione del documento per la partecipazione

Riunione Consulta, 24 ottobre 2016

Jens Woelk

La diversità storica e linguistica-culturale della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol e della sua popolazione è riconosciuta come un elemento fondamentale della sua specialità. L'articolo 6 della Costituzione italiana, secondo cui "la Repubblica tutela con apposite norme le minoranze linguistiche", fa parte dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale italiano. Mentre la sua attuazione altrove è risultata politicamente difficile e lenta, l'autonomia speciale è stata da sempre interpretata, nella giurisprudenza della Corte costituzionale, come concretizzazione del principio nella nostra Regione.

Sotto il profilo linguistico e culturale, lo statuto di autonomia riconosce cinque gruppi – tedeschi, italiani, ladini, mocheni e cimbri – e garantisce, nella norma fondamentale dell'art. 2 (da considerare la vera "*Grundnorm*" dello statuto), sia l'uguaglianza individuale, indipendentemente dal gruppo di appartenenza, sia "la salvaguardia delle caratteristiche etniche e culturali" dei gruppi. Lo statuto tiene quindi conto sia della dimensione soggettiva-individuale sia di quella collettiva delle particolarità dei gruppi e pertanto della diversità valorizzando quest'ultima. Il termine "salvaguardia" è da intendere nel senso di un'autonomia dei gruppi per quanto riguarda la cura delle proprie caratteristiche. Tale autonomia non si può tuttavia esaurire in garanzie meramente difensive o di tutela, ma comprende, da una parte, degli strumenti per lo sviluppo autonomo delle caratteristiche proprie del gruppo (promozione) e, dall'altra, strumenti che permettono la loro partecipazione nel contesto generale del governo del territorio e della società complessiva di cui i gruppi fanno parte.

Numerose norme specifiche garantiscono la convivenza fra i **tre gruppi linguistici in Provincia di Bolzano/Südtirol** – tedeschi (maggioranza della popolazione), italiani e ladini – determinando, in reazione ai conflitti nel passato, il suo assetto istituzionale e caratterizzando ampi settori della vita pubblica e dei cittadini (ad esempio l'organizzazione tripartita delle scuole, art. 19 statuto, la cosiddetta "proporzionale", art. 89 statuto, e la dichiarazione di appartenenza ad un gruppo linguistico). I gruppi linguistici possono essere quindi caratterizzati come "costitutivi" per l'ordinamento della Provincia di Bolzano/Südtirol quasi si trattasse di un ordinamento multinazionale, come ad esempio la Svizzera o il Belgio.

Nel **Trentino**, le **tre minoranze linguistiche** (ladini, mocheni e cimbri) sono molto più esigue numericamente; nel passato non ci sono stati conflitti con la popolazione di maggioranza. Pertanto la relativa disciplina statutaria è stata rafforzata soltanto con le modifiche statutarie del 2001;¹ a tale riforma ha dato attuazione la Legge Provinciale TN 6/2008. La sua disciplina articolata e asimmetrica fa riferimento al principio territoriale riferendosi all'area d'insediamento delle "popolazioni ladina, móchena e cimbra" e differenziando in corrispondenza alla diversa situazione dei singoli gruppi.²

Ad una situazione molto diversa dei singoli gruppi, storicamente e nella realtà, corrisponde quindi un **quadro giuridico molto differenziato** la cui caratteristica più saliente è comunque uno **status diverso nelle due Province autonome**, con il risultato di **garanzie differenti per i**

¹ Le disposizioni statutarie vigenti che riguardano le minoranze linguistiche (trentine), rafforzate dalla riforma 2001* (L. cost. 31 gennaio 2001, n.2), sono: artt. 2, 15 c.3*, 48 c.3*, 102*.

² L'uso terminologico non è uniforme fra "gruppi linguistici" (Art. 2 statuto e sempre per la Provincia di Bolzano/Südtirol), "minoranze linguistiche (locali)" (L.P. TN 6/2008), "popolazioni ..." (art. 102).

ladini a causa della suddivisione del loro territorio di insediamento tra le due Province e i tre Comuni della Provincia di Belluno.

Complessivamente, in Provincia di Trento, il livello di tutela delle minoranze linguistiche è considerato sufficiente dagli stessi gruppi, con delle differenze importanti fra, da una parte, i ladini che ambiscono a delle garanzie simili a quelle dei ladini nelle due valli situate in Provincia di Bolzano/Südtirol e, dall'altra, i due più piccoli gruppi germanofoni con una situazione economica peggiore e meno massa critica a causa del loro numero esiguo.

Pertanto la riforma statutaria riguardo la disciplina sulle minoranze linguistiche (trentine) dovrebbe mirare a:

- a) **consolidare** la normativa statutaria vigente (2001);
- b) **aggiornare e rafforzare** tale disciplina attraverso il riconoscimento statutario di alcuni principi fondamentali e innovativi della Legge Provinciale TN 6/2008; nonché
- c) **innovare** attraverso l'introduzione di qualche elemento ulteriore nello statuto.

L'obiettivo generale dell'inserimento di disposizioni a favore dei gruppi linguistici è duplice: da una parte si intende valorizzare maggiormente le diversità linguistiche e culturali, dall'altra permettere lo sviluppo dei gruppi in autonomia e responsabilità al fine di un loro maggiore contributo alla società, alla cultura e all'economia trentina.

Nelle prime consultazioni informali con rappresentanti delle minoranze, le discussioni si sono concentrate sui seguenti quattro **ambiti tematici**:

1. Riconoscimento (generale),
2. Scuola, lingua e cultura,
3. Rappresentanza e partecipazione politica,
4. Azioni positive.

Seguendo tale ordine, di seguito si illustrano sia lo stato attuale della disciplina statutaria sia le principali richieste da parte delle stesse minoranze e le loro idee riguardo al consolidamento, all'aggiornamento e all'introduzione di nuovi elementi nel testo dello statuto.

Anche se le disposizioni statutarie non possono essere troppo dettagliate per la natura costituzionale della fonte, esse devono comunque indicare in modo chiaro i principi e le garanzie fondamentali che costituiscono la base per l'attuazione successiva nella legislazione ordinaria.

La breve illustrazione dei quattro ambiti tematici è seguita da un elenco in cui sono prima sintetizzati i punti da confermare per la riforma dello statuto e poi, con una formulazione in forma di proposta o di domanda, altri punti eventualmente da considerare. Così si intende facilitare la riflessione e la discussione tenendo conto, in prospettiva, della seconda fase dei lavori della Consulta, cioè della partecipazione della popolazione e soprattutto degli stessi gruppi (con cui verificare la sostenibilità e la fattibilità delle proposte).

1. Riconoscimento (generale)

Riconoscendo espressamente le minoranze in Provincia di Trento, l'art. 102 dello statuto (2001) copre, con una formulazione concisa ed efficace, una parte importante delle garanzie fondamentali per le minoranze trentine. Il riferimento a "Le popolazioni **ladine** e quelle **mochene** e **cimbre** dei *Comuni* Fierozzo, Frassilongo, Palù del Fersina e Luserna ..." delinea, per le minoranze germanofone, anche il territorio di loro insediamento, al quale si riferiscono, attraverso l'ente Comune, forme di tutela territoriale.

Per il gruppo ladino, invece, si pone il problema di uno status giuridico e di livelli di tutela diversi nelle due Province autonome da superare in parte attraverso un riconoscimento dell'unità culturale e linguistica ladina nonché forme di cooperazione per realizzarla nonostante i confini amministrativi e uno status diverso.

Proposte per la riforma statutaria:

1. Aggiornare le disposizioni dello statuto dando **più visibilità al riconoscimento delle minoranze** attraverso una posizione sistematica nella parte sui principi fondamentali dell'autonomia.
2. Il riconoscimento dei gruppi dovrebbe includere anche una parte oggettiva di **riconoscimento della diversità delle popolazioni** tradizionalmente insediate nell'Alto Adige/Südtirol e nel Trentino, non come fattore di divisione, ma come valore caratterizzante ed espressione del pluralismo nella comunità regionale/provinciale. Ad esempio: "... valorizzazione dei gruppi linguistici riconosciuti nella Regione e della diversità linguistica e culturale che caratterizza il suo territorio ..." Tale riconoscimento è da includere nel preambolo (se si decide di includerne uno nello statuto).

Da discutere:

3. **Riconoscere i ladini come minoranza "regionale" o "trans-provinciale".**

Esistono diverse opzioni:

- a) Menzione di una "comunità culturale ladina" come "patrimonio comune" e condiviso a livello regionale. Anche in funzione di un possibile rafforzamento della dimensione regionale.
- b) Riconoscimento indiretto attraverso un riferimento alla promozione di forme di autonomia culturale inter-provinciali per i ladini (v. sotto, punto 2).
- c) Quale opzione per i ladini *oltre* i confini regionali (nei 3 Comuni bellunesi):
 - (1) Status quo (non menzionati).
 - (2) Possibile riferimento, nello statuto, a forme di sostegno culturale per i comuni con popolazione ladina nella provincia di Belluno.³
 - (3) Obiettivo del trasferimento di tali comuni nella Regione autonoma.
N.B. Per perseguire tale obiettivo, sarebbe necessario avviare, tuttavia, un'altra procedura costituzionale: art. 132 c.2, che prevede sia dei referenda delle popolazioni interessate sia la consultazione delle rispettive Regioni.

³ Ad esempio: "La Regione promuove la collaborazione fra quei comuni con i quali condivide legami storici e linguistici, con particolare riferimento ai comuni di Anpezo / Ampezzo (Hayden), Fodóm / Livinallongo del Col di Lana (Buchenstein) e Col / Colle Santa Lucia (Puckberg / Wersil)."

2. Scuola, lingua e cultura

L'art. 102 dello statuto (2001) contiene, in forma astratta e sintetica, varie garanzie importanti. Mentre il primo comma fa riferimento alla valorizzazione di iniziative e attività culturali, alla stampa, alla toponomastica e alle tradizioni, il secondo comma è dedicato alla scuola garantendo l'insegnamento della lingua e cultura ladina o tedesca.

L'art. 15 c.3 dello statuto (2001) predispone per gli stanziamenti finanziari idonei per l'attuazione di tali diritti e garanzie; la formulazione permette di trovare delle soluzioni asimmetriche adeguate, "su misura" dei singoli gruppi tenendo conto del principio della ragionevolezza.⁴

Tali garanzie sono chiare nei principi e permettono la copertura costituzionale di una legislazione di attuazione specifica e articolata: la L.P. TN 6/2008 e legislazione di settore. Tuttavia, si potrebbero aggiungere alcuni dei suoi principi fondamentali all'attuale disciplina statutaria per valorizzare e rafforzare l'autonomia dei gruppi nei loro territori.

Proposte per la riforma statutaria:

4. **Confermare** le garanzie e le formulazioni degli **artt. 102 e 15 c.3** (2001) rivedendo la posizione sistematica di tali articoli e considerando di spostarli nella parte sui principi fondamentali dell'autonomia (v. sopra).
5. **Introdurre il principio della lingua propria**, anche per l'uso nei confronti delle autorità pubbliche e scolastiche (operanti) sul territorio di insediamento storico dei gruppi; principio già riconosciuto dall'art.2 L.P. TN 6/2008, ma non a livello statutario.

Da discutere:

6. Inserire il **concetto di diritto-dovere rispetto alla lingua**.

Nella forma di un diritto degli appartenenti e di un dovere della comunità, come segno di responsabilità di quest'ultima (come nella L.P. 6/2008).⁵

Per il rafforzamento dell'unità linguistica e culturale ladina:

7. Introduzione di un riferimento esplicito a forme di collaborazione inter-provinciale, ad esempio nell'ambito dell'istruzione e di altre iniziative linguistiche e culturali.⁶ (v. sopra) Menzione della dimensione trans-regionale per includere i comuni ladini nel bellunese.
8. Riconoscimento, in tutta l'area ladina e accanto al rispetto e alla cura degli idiomi di valle, di una lingua standard scritta unificata (modello svizzero, L.P. TN 6/2008).⁷
9. Riconoscimento, in modo simile, dell'importanza della lingua tedesca come lingua di riferimento delle popolazioni mòchena e cimbra.⁸

⁴ Con riferimento alla "tutela e (al)lo sviluppo culturale, sociale e economico" delle popolazioni "residenti nel proprio territorio tenendo conto della loro entità e dei loro specifici bisogni".

⁵ Ad esempio all'art. 4 L.P. TN 6/2008: "Le comunità di minoranza linguistica assumono la responsabilità e il dovere di garantire le condizioni per la promozione della lingua propria e per l'esercizio dei diritti dei propri cittadini. *La Regione e le Province si impegnano a promuovere e sostenere le comunità a tal fine.*" (parte in corsivo aggiunta). – Per la formulazione potrà anche servire lo statuto catalano come modello; art. 4: "Le comunità di minoranza linguistica assumono **la responsabilità e il dovere di garantire le condizioni** per la promozione della lingua propria e per l'esercizio dei diritti dei propri cittadini."

⁶ Ad esempio, per l'Alta Formazione degli insegnanti ladini, per Bolzano e Trento insieme; l'istituzione di una rete fra musei e istituti culturali ladini ecc.

⁷ Punto molto delicato e controversamente discusso nelle comunità ladine, ma disciplinato all'art.2 c.3 L.P. TN 6/2008: "Nel territorio dei comuni ... la lingua ladina si esprime nelle varietà locali storicamente usate dalle popolazioni in esso insediate e nella sua forma scritta codificata come lingua comune, le quali costituiscono parte integrante del **sistema linguistico ladino dolomitico** e partecipano al processo della sua **standardizzazione**."

3. Rappresentanza e partecipazione politica

Nell'attuale statuto, la rappresentanza e la partecipazione politica dei gruppi più piccoli è garantita in maniera diversa fra tali gruppi (anche in considerazione della loro consistenza numerica).⁹

Nell'attuale statuto colpisce la compresenza di due forme di rappresentanza diverse nei Consigli provinciali per il gruppo ladino: la rappresentanza "garantita" in Provincia di Bolzano (il "seggio ladino", art. 48 c.2), e la rappresentanza "assicurata" in Provincia di Trento (il distretto elettorale della Val di Fassa, art. 48 c.3). Le minoranze germanofone trentine non hanno né una rappresentanza "garantita" né una "assicurata" nel Consiglio provinciale. Non solo i ladini in Provincia di Bolzano, ma anche i gruppi trentini chiedono maggiori occasioni di rappresentanza istituzionale e partecipazione politica. Per la Provincia di Bolzano/Südtirol è stato recentemente presentato un ddl cost. per aumentare le istanze di rappresentanza dei ladini (ddl Alfreider).

Sembra esserci ancora del potenziale per rendere più efficaci le forme di rappresentanza e partecipazione esistenti che dovrebbero quindi essere confermate. Il loro completamento con garanzie ulteriori a livello statutario permetterebbe in particolare alle minoranze linguistiche trentine un maggiore coordinamento al fine di poter fare rete compensando così in parte la mancanza di massa critica (numerica) e garantendo maggiore efficienza con costi adeguati. Per i ladini si deve ambire a superare il problema dei livelli diversi di tutela e di rappresentanza garantendo a tale comunità (almeno) degli strumenti per la cooperazione inter-provinciale/a livello regionale.

Data la concentrazione dei gruppi in aree definite di insediamento tradizionale e la conseguente **centralità del principio territoriale**, l'ente esponenziale delle comunità, il Comune, anche in forme associate e, per i ladini, il Comun General de Fascia (così anche la L.P. 6/2008),¹⁰ assumono un ruolo fondamentale per tutti gli strumenti di partecipazione e rappresentanza politica. Tale centralità del territorio evita peraltro il ricorso ad una dichiarazione individuale degli appartenenti ad un gruppo, necessario dove si applicano delle misure basate sul principio personale.

Nel Trentino l'autogoverno territoriale dovrà quindi rafforzare anche l'identità linguistica e culturale distinta.¹¹

Proposte per la riforma statutaria:

10. **Confermare** l'attuale **seggio territoriale** per assicurare la rappresentanza ladina.
11. **Garantire** espressamente l'**integrità territoriale** dell'area d'insediamento dei gruppi:
 - a) del Comune di Luserna/Lusérn (come condizione per la sopravvivenza della comunità cimbra) nonché dei Comuni mòcheni, anche attraverso garanzie speciali nell'ipotesi dell'esercizio congiunto di servizi;
 - b) del Comun General de Fascia (L.P. 3/2006; 7 Comuni della Val di Fassa).
12. **Prevedere degli obblighi di informazione e di consultazione** per il Consiglio provinciale e la giunta provinciale nei confronti dei Comuni/di altri organi delle minoranze *linguistiche*.

⁸ V. art.2 c.4 L.P. TN 6/2008: "... la lingua di riferimento, la cui conoscenza e uso sono parimenti promossi da questa legge."

⁹ Infatti, nella sua sentenza 233/1994, la Corte costituzionale ha riconosciuto che le minoranze linguistiche possono essere tutelate attraverso un trattamento differenziato, entro certi limiti, connessi anche alla loro numerosità e al bilanciamento con altri valori (ad esempio l'uguaglianza del voto).

¹⁰ **Comuni** come "insediamento storico delle popolazioni di cittadinanza" (art. 3) e "soggetti rappresentanti" delle rispettive comunità (art. 7).

¹¹ Questo è l'approccio della L.P. TN 6/2008, v. artt. 7 e 8.

Da discutere:

13. Introdurre, per le minoranze germanofone, **ulteriori forme di partecipazione e di rappresentanza**, attraverso:
 - a) seggi garantiti nel Consiglio provinciale (problema della deroga dall'uguaglianza del voto);
 - b) forme alternative per rappresentare le specificità, ad esempio il diritto di tribuna (partecipazione senza diritto di voto).
14. Istituire un organo consultivo permanente delle tre minoranze linguistiche, "**Consulta delle minoranze**", per concentrare in sé funzioni di rappresentanza istituzionale, di consultazione (pareri) e di proposta legislativa a livello provinciali.¹² Si potrebbe pensare a due ipotesi alternative:
 - a) un **organo indipendente presso il Consiglio provinciale** (sul modello del Consiglio delle autonomie), con una composizione allargata comprendente sia i rappresentanti degli enti territoriali sia quelli delle istituzioni culturali delle minoranze. Tale ipotesi segue l'esperienza dei Consigli delle minoranze istituiti negli Stati dell'Europa centro-orientale e sud-orientale nell'ultimo decennio;
 - b) una **formazione speciale** per le minoranze linguistiche trentine **all'interno dello stesso Consiglio delle autonomie locali** privilegiando una logica strettamente territoriale.¹³
15. Istituire a livello regionale un "**Consiglio regionale della comunità culturale ladina**" che rappresenta tutte le valli ladine in un unico organo consultivo (v. sopra) con funzioni esecutive in ambito linguistico-culturale.¹⁴
16. Considerare l'introduzione di soglie differenziate per i singoli gruppi con gli istituti di **democrazia diretta**, nelle materie di "interesse" minoritario.
17. Considerare l'istituzione di un **difensore civico** nello statuto, con un vice-difensore **specializzato** per le minoranze.
18. Considerare l'introduzione del principio del riconoscimento e della **promozione di forme di coordinamento, cooperazione e rappresentanza inter-provinciale**, in particolare per il gruppo ladino.¹⁵

¹² Da chiarire il rapporto con gli organi previsti dalla L.P. TN 6/2008: la Conferenza delle Minoranze (art. 9) è un organismo per la concertazione che si riunisce 2 volte all'anno e comprende fra i suoi componenti sia l'intera giunta provinciale sia i rappresentanti delle minoranze (enti territoriali e culturali). L'attuale autorità garante non è un organo di rappresentanza delle minoranze, ma un organo autonomo di consulenza per il Consiglio provinciale (art. 10).

¹³ Già ora l'art. 8 c.3 della L.P. 6/2008 prevede che "Nel Consiglio delle autonomie locali, le popolazioni di minoranza sono rappresentate dal Presidente del Comun general de Fascia, dal presidente del consiglio mòcheno e dal Sindaco del Comune di Lusérna – Lusérn".

¹⁴ Sul modello della "Consulta ladina" – provinciale, trentina – prevista dall'art. 26 L.P. 6/2008.

¹⁵ L'art. 15 L.P. TN 6/2008 prevede la facoltà di concludere accordi e intese.

4. Azioni positive

L'art. 15 c.3 dello statuto contiene una formulazione molto aperta che serve come base per politiche promozionali a favore delle minoranze, anche con riferimento allo sviluppo *economico* oltre a quello sociale e culturale.¹⁶ Nella sua attuazione, la disposizione dà anche copertura ai diritti di preferenza assoluta per il pubblico impiego nei Comuni delle minoranze in base ai requisiti linguistici previsti (artt. 29 e 32 L.P. 6/2008).

Anche se non sembra sempre data – nonostante la formulazione (“La Provincia assicura la destinazione di stanziamenti idonei per lo sviluppo...”) – la certezza dei finanziamenti per lo sviluppo al fine di raggiungere effettivamente pari opportunità con i comuni limitrofi,¹⁷ appare difficile intervenire con una formulazione statutaria per migliorare tale situazione.

Proposte per la riforma statutaria:

19. **Confermare** la formulazione dell'**art. 15 c.3** dello statuto.
20. **Considerare** un rafforzamento di tale disposizione attraverso **il riferimento esplicito all'uguaglianza sostanziale** nella parte sui principi fondamentali/riconoscimento.

¹⁶ Dal disegno di legge regionale (art. 2.2): “... a) promuove il consolidamento e lo sviluppo di attività economiche e produttive utili alla permanenza delle popolazioni nei luoghi d'origine, al fine del mantenimento delle identità culturali dei gruppi linguistici; ...”

¹⁷ Tuttavia, tale problema non può essere risolto facilmente o attraverso una disposizione nello statuto.