

PAOLO G. FONTANA

## Dalle *Rivendicazioni ticinesi* all'articolo 70 Cost. fed. Appunti sull'aiuto federale per le lingue minoritarie

*Die Schweiz wird vielsprachig sein,  
oder sie wird nicht sein.*

CYRIL HEGNAUER

L'inizio della validità del nuovo *Messaggio sulla cultura* (2021) e, parallelamente, del nuovo accordo di prestazioni tra la Confederazione svizzera e il Cantone dei Grigioni, rispettivamente del nuovo accordo di prestazioni tra quest'ultimo e la Pgi, coincide con il novantesimo anniversario del primo sussidio federale a sostegno della difesa della lingua e cultura italiana nel Cantone dei Grigioni. Il rinnovo di questo sussidio è peraltro legato ai risultati dello studio di valutazione delle misure di promozione delle lingue minoritarie nel Cantone dei Grigioni pubblicato nel mese di marzo dal Centro per la democrazia di Aarau<sup>1</sup> e la cui stesura è stata voluta nel settembre 2017 dal Parlamento – contro l'opinione del Consiglio federale – accogliendo con un'ampia maggioranza il postulato «Allegra, lunga vita al romancio e all'italiano!» depositato dalla consigliera nazionale Silva Semadeni.

L'occasione è dunque propizia per una breve riflessione sull'origine e sull'evoluzione di questo sussidio (presto esteso anche alla lingua e cultura romancia) e per identificarne così il reale significato, considerato che finora né la giurisprudenza né la dottrina si sono mai soffermati con sufficiente attenzione su tale quesito, in particolar modo per quanto riguarda il sostegno alla lingua italiana.

L'inizio della storia, invero, non si trova né a Berna né a Coira né a Poschiavo né a Disentis o a Scuol, bensì nel Canton Ticino. È a questo Cantone con le sue ripetute insistenze presso le autorità federali fin dal 1924 – note sotto il nome di *Rivendicazioni ticinesi* – che si deve infatti riconoscere lo storico ruolo di promotore del sostegno finanziario oggi sancito dall'art. 70 cpv. 5 Cost. fed.

Le prime richieste del Canton Ticino, tuttavia, non furono fondate sulla questione linguistica in sé stessa ma assai più su una situazione di svantaggio di «terre neglette» che veniva fatta risalire nel tempo fino alla dominazione dei landfogti nonché a disavventure finanziarie e catastrofi naturali succedutesi nel corso dell'Ottocento e all'inizio del nuovo secolo; condizioni sfavorevoli, che – congiuntamente alla sua «ubicazione eccentrica» – non avrebbero permesso al Ticino di essere «economicamente e culturalmente

<sup>1</sup> CORSIN BISAZ ET AL., *Massnahmen zur Erhaltung und Förderung der rätoromanischen und der italienischen Sprache und Kultur im Kanton Graubünden*, Zentrum für Demokratie Aarau, Aarau 2019.

allo stesso livello degli altri Cantoni». Furono invece le autorità federali a spostare subito l'accento sulla questione linguistico-culturale «a titolo di compensazione», non potendo prevedere aiuti straordinari per un solo cantone senza una base di equità rispetto agli altri, in particolare rispetto ad altri cantoni di montagna, le cui condizioni dovevano essere considerate per più versi simili.<sup>2</sup>

Senza poter qui seguire l'intenso scambio epistolare tra Berna e Bellinzona e tralasciando le questioni estranee all'ambito linguistico-culturale, una prima richiesta fu esaudita nel 1929 con una revisione della legge federale sul sussidio alle scuole primarie, che – oltre a concedere un aumento dell'aiuto di base e dell'aiuto speciale per i cantoni di montagna – prevedeva anche a favore del Canton Ticino e del Cantone dei Grigioni un «secondo supplemento, così detto linguistico». Le altre richieste ticinesi ritenute ammissibili concernenti la formazione e il perfezionamento dei docenti, l'incremento della Biblioteca cantonale, la pubblicazione di antologie di scrittori ticinesi e il sostegno alle traduzioni in lingua italiana furono invece rinviate a un provvedimento distinto nella forma di un decreto federale.<sup>3</sup>

Più che le argomentazioni originalmente addotte per giustificare materialmente le richieste del Canton Ticino, è interessante soffermarsi sulla questione della costituzionalità della sovvenzione federale. Nel primo caso, infatti, si tratta di argomenti oggi in gran parte non più attuali, come la ridotta potenzialità economica (sproporzionata rispetto all'«estensione de' suoi doveri culturali»), i pericoli dello spopolamento e dell'«inforestierimento» (ovvero della «germanizzazione»)<sup>4</sup> e soprattutto – come si può però soltanto leggere tra le righe – la minaccia proveniente dalle tentazioni di matrice irredentista.<sup>5</sup>

Assai più degna d'attenzione rispetto ai nostri scopi è, invece, la questione del fondamento costituzionale, che il Consiglio federale riusciva solo in parte a rintracciare negli art. 27 e 27bis (istruzione), mentre parallelamente non osava invocare a piena voce il generico ricorso all'art. 2 (l'«articolo del benessere», infine non citato nel decreto federale approvato dai due rami del Parlamento): in maniera inedita, incerta e un po' forzata<sup>6</sup> si trovò allora appiglio nell'art. 116 della Costituzione federale (1874),

<sup>2</sup> Cfr. CONSIGLIO FEDERALE, *Messaggio del Consiglio federale all'Assemblea federale circa la concessione di un sussidio federale annuo al Cantone Ticino ...*, del 29 settembre 1930, in FF 1930 II 105, pp. 105-107.

<sup>3</sup> Cfr. *ivi*, pp. 113 sgg.

<sup>4</sup> Cfr. i riferimenti bibliografici in MARIO PEDRAZZINI, *La lingua italiana nel diritto federale svizzero*, Tipografia Pedrazzini, Locarno 1952, p. 221, nota 2.

<sup>5</sup> Cfr. CONSIGLIO FEDERALE, *Messaggio del Consiglio federale ...*, del 29 settembre 1930, cit., pp. 108, 116 sg. e 120. Cfr. inoltre Z.[ACCARIA] GIACOMETTI, *Die Erhaltung der sprachlich kulturellen Italianità der Südschweiz*, in «Neue Schweizer Rundschau», 3 (1935-1936), n. 5, pp. 257-265; SANDRO BIANCONI, *Lingue di frontiera*, Edizioni Casagrande, Bellinzona 2005<sup>3</sup>, pp. 164-169.

<sup>6</sup> Cfr. CYRIL HEGNAUER, *Das Sprachenrecht der Schweiz*, Schulthess & Co., Zürich 1947, pp. 104-106 (con una pionieristica proposta di revisione costituzionale); M. PEDRAZZINI, *La lingua italiana nel diritto federale svizzero*, cit., pp. 200-203 (più critico, benché come Hegnauer allievo di Zaccaria Giacometti); ROBERTO BERNHARD, *Die Sprachen und der Aufbau schweizerischen Gemeinwesen*, in «Europa Ethnica», 27 (1970), n. 1, p. 4: «Es ist beachtlich was Lehre und Rechtsprechung diesem schlichten, sprachlich übrigens nicht ganz einwandfreien Wortlaut [Art. 116 Abs. 1 BV] und seinem ungeschriebenen Hintergrunde zu entnehmen vermochten».

ovvero nel principio non scritto della «assoluta parità di diritti culturali delle rispettive stirpi del paese» quale sanzione del legame precedente e persino superiore<sup>7</sup> al «vincolo che congiunge le singole repubbliche». Il Canton Ticino «come unico esponente della civiltà italiana nella Confederazione» (*sic*) aveva «non solo il diritto, ma anche il dovere di provvedere che la sua cultura particolare rest[asse] conservata integra e schietta allo Stato confederale».<sup>8</sup>

La base costituzionale implicita fornita dall'art. 116 Cost. fed. 1874 – che nel 1930 veniva ancora dichiarata con molta prudenza, nonostante il positivo parere dell'insigne giurista Walther Burckhardt<sup>9</sup> – avrebbe trovato conferma nel successivo messaggio del Consiglio federale del 1942, emanato a seguito delle nuove *Rivendicazioni ticinesi* del dicembre 1938: «La nostra concezione svizzera dello Stato e la costituzione stessa non conoscono la nozione giuridica delle minoranze linguistiche [...]. Il nostro diritto pubblico si fonda piuttosto sul principio della parità dei diritti delle lingue nazionali riconosciute dalla Confederazione».<sup>10</sup> Una formulazione in tutto analoga ma ancora più pregnante può d'altro canto essere rintracciata già nel messaggio del Consiglio federale del 1937 concernente il riconoscimento del romancio quale lingua nazionale: «Il diritto pubblico federale ignora la nozione di protezione delle minoranze linguistiche. Esso non conosce che l'eguaglianza delle lingue».<sup>11</sup>

Non altrimenti – si può notare a margine – qualsiasi sforzo del Cantone dei Grigioni a favore delle lingue minoritarie cantonali non avrebbe potuto trovare altro fondamento (fino alla revisione totale del 2003) che l'art. 46 della Costituzione cantonale del 2 ottobre 1892, il quale dichiarava le tre lingue del Cantone, senza nominarle, quali «lingue del Paese» (*Landessprachen*), non essendovi altri possibili riferimenti di nessun tipo, ovvero non essendo neppure qui presente in alcun modo un concetto giuridico equivalente a quello di minoranza.<sup>12</sup>

Storicamente è tuttavia acclarato che il significato più esteso dell'art. 46 Cost. cant. sia rimasto in gran parte sulla carta,<sup>13</sup> non prevedendo il Cantone dei Grigioni –

<sup>7</sup> Secondo il celebre giurista FRITZ FLEINER né il principio dell'equivalenza delle lingue nazionali né la forma federale dello Stato (diversamente dal numero dei cantoni) potrebbero essere modificati da una qualsiasi revisione costituzionale (*Le droit des minorités en Suisse*, Mélanges Hauriou, Paris 1929, p. 291). Cfr. ID. – ZACCARIA GIACOMETTI, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, Polygraphischer Verlag, Zürich 1949, p. 707.

<sup>8</sup> Cfr. CONSIGLIO FEDERALE, *Messaggio del Consiglio federale ...*, del 29 settembre 1930, cit., pp. 117-120.

<sup>9</sup> Cfr. *ivi*, p. 119.

<sup>10</sup> ID., *Messaggio del Consiglio federale all'Assemblea federale sull'aumento del sussidio accordato al Cantone Ticino e alle valli di lingua italiana del Cantone dei Grigioni per la difesa della loro cultura e della loro lingua*, del 24 aprile 1942, in FF 1942 I 125, p. 132. Cfr. inoltre C. HEGNAUER, *Das Sprachenrecht der Schweiz*, cit., pp. 47 sg.: «In der Schweiz ist dagegen der Begriff der Sprachminderheit für die Kennzeichnung des politisch rechtlichen Verhältnisses zwischen den Sprachgruppen völlig unbrauchbar, da alle vier Sprachgruppen ohne Rücksicht auf ihre Grösse Teile der schweizerische Nation darstellen».

<sup>11</sup> ID., *Messaggio del Consiglio federale all'Assemblea federale concernente il riconoscimento del romancio come lingua nazionale*, del 1° giugno 1937, in FF 1937 I 511, pp. 524 sg.

<sup>12</sup> Cfr. DAGMAR RICHTER, *Sprachordnung und Minderheitenschutz im schweizerischen Bundesstaat*, Springer, Berlin-Heidelberg-New York 2005, pp. 874 sg.

<sup>13</sup> Cfr. *ivi*, pp. 876-882.

come scriveva il Piccolo Consiglio nel 1937 – «disposizioni d'applicazione» giacché «il legislatore, di proposito, ha voluto che il popolo con il suo innato buon senso avesse esso stesso a regolare la questione dell'uso delle lingue in rapporto ai bisogni [...] secondo le esigenze pratiche».<sup>14</sup>

Il 1942 fu anche l'anno in cui le pretese del Grigionitaliano, avanzate segnatamente per opera della Pgi, incontrarono un adeguato riconoscimento giuridico al pari di quelle del Canton Ticino (e non soltanto un brusco inserimento di una piccola sovvenzione all'interno del bilancio federale, come era accaduto undici anni prima), trovandosi il Grigionitaliano «in una situazione identica» e «sotto certi aspetti [...] in una situazione più sfavorevole ancora».<sup>15</sup>

Interessante è qui osservare come il Consiglio federale – constatato che «il problema che si pone non ha lo stesso aspetto che ha per Ticino» – concedesse al Cantone dei Grigioni di poter disporre liberamente del sussidio «per l'incremento della lingua e della cultura italiana» senza attenersi a scopi puntualmente enumerati in un decreto federale. Sottilmente, tuttavia, lo stesso Consiglio federale esprimeva anche un monito di fronte alla tendenza che già allora si stava profilando in terra retica: «[...] a noi risulta che quell'associazione [la Pgi] deve limitare la sua attività ad alcuni pochi compiti, mentre vi sono molti altri compiti che devono, col tempo, venir assolti come nel Ticino»,<sup>16</sup> ovvero direttamente per mano delle autorità pubbliche. Un punto di vista, quest'ultimo, che andò in parte dimenticato nel corso dei decenni successivi – praticamente sino all'entrata in vigore della *Legge cantonale sulle lingue* e poco dopo della *Legge federale sulle lingue e la comprensione tra le comunità linguistiche* – lasciando alla Pgi un ampio spazio d'intervento in campi che già erano o che sarebbero presto divenuti altrove di pertinenza di cantoni e comuni (fondazione e sostegno di biblioteche, musei e centri culturali, conservazione di monumenti e archivi, promozione di mostre d'arte ecc.), se non altro perché era questa stessa associazione – insieme alla Lia Rumantscha – a promuovere presso le autorità cantonali e federali le domande di aumento dei sussidi.<sup>17</sup>

Non citata nel più conciso messaggio per la modifica del decreto federale nel 1962,<sup>18</sup> la questione della costituzionalità sarebbe ritornata fugacemente nel messaggio del 1973, che – pur riguardando anche il sussidio alla Pgi – è visibilmente influenzato dalla questione della sopravvivenza del romancio (o, in qualsiasi caso, da una visione obsoleta della questione dell'italiano), incentrandosi ovvero non già sul principio della

<sup>14</sup> CONSIGLIO FEDERALE, *Messaggio del Consiglio federale...*, del 1° giugno 1937, cit., pp. 516 sg.

<sup>15</sup> Cfr. ID., *Messaggio del Consiglio federale ...*, del 24 aprile 1942, cit., pp. 134 sgg.

<sup>16</sup> Cfr. *ivi*, p. 137.

<sup>17</sup> Cfr. p. es. ID., *Messaggio del Consiglio federale all'Assemblea federale concernente una modificazione del decreto federale che accorda un sussidio federale annuo al Cantone Ticino e alle valli di lingua italiana e romancia del Cantone dei Grigioni per la difesa della loro cultura e della loro lingua*, del 28 agosto 1962, in FF 1962 II 1185, p. 1193.

<sup>18</sup> Cfr. *ivi*, pp. 1185-1194.

parità di diritto delle lingue nazionali bensì assai più sul dovere di salvaguardarne l'esistenza in caso di minaccia, sulla scorta dell'autorevole commento all'art. 116 Cost. fed. 1874 di Zaccaria Giacometti.<sup>19</sup>

È tuttavia importante notare come il principio della parità delle lingue nazionali quale «presupposto evidente» per il mantenimento «della natura stessa del nostro Paese», ovvero del plurilinguismo quale «fattore di affermazione verso l'esterno e pertanto un incentivo di coesistenza interna», sia confermato negli stessi anni nella forma di una premessa.<sup>20</sup> È dunque con una certa sorpresa che nel messaggio del Consiglio federale del 1980 relativo all'aumento del sussidio al Canton Ticino si afferma che «il messaggio relativo al decreto vigente (FF 1942 125) non tratta la questione della costituzionalità», rinviando brevemente al messaggio del maggio 1968 concernente la Lia Rumantscha<sup>21</sup> e quindi alla garanzia che l'art. 116 Cost. fed. 1874 fornisce alla conservazione e all'estensione tradizionale di una lingua riconosciuta quale lingua nazionale.

Il tema della «minoranze nazionali culturalmente minacciate a causa della loro debolezza numerica» e la piena equiparazione delle «regioni di lingua italiana o retoromancia» appaiono in effetti in maniera esplicita nel messaggio del Consiglio federale del febbraio 1980:<sup>22</sup> motivi ideologici legati a sedimentati ma infondati timori di «germanizzazione» e di annullamento di un'identità specifica nel contesto delle trasformazioni sociali<sup>23</sup> (che si sarebbero riflessi nel decennio successivo nell'acceso dibattito sul riconoscimento esplicito della libertà di lingua, rispettivamente del principio di territorialità)<sup>24</sup> possono facilmente spiegarne il motivo.

Poco dopo, un'ampia revisione legislativa concernente una nuova ripartizione dei compiti tra Confederazione e cantoni rende necessaria l'emanazione di una specifica ed

<sup>19</sup> Cfr. ID., *Messaggio del Consiglio federale all'Assemblea federale concernente l'attribuzione di una sovvenzione annua alla Liga Romantscha/Lia Rumantscha e alla Pro Grigioni Italiano*, del 21 dicembre 1973, in FF 1974 I 255, p. 283. Cfr. inoltre ID., *Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Gewährung eines jährlichen Beitrages an die Ligia Romantscha/Lia Rumantscha*, vom 4. Juli 1958, in BBl 1958 II 253, p. 272; ID., *Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Gewährung eines jährlichen Beitrages an die Ligia Romantscha /Lia Rumantscha*, vom 22. Mai 1968, in BBl 1968 I 1265, pp. 1278 sg. Cfr. inoltre F. FLEINER – Z. GIACOMETTI, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, cit., pp. 33 sg. e C. HEGNAUER, *Das Sprachenrecht der Schweiz*, cit., p. 105.

<sup>20</sup> Cfr. CONSIGLIO FEDERALE, *Sunti di Messaggi del Consiglio federale all'Assemblea federale – Messaggio sulla concessione di un sussidio annuo alla Ligia Romantscha/Lia Rumantscha*, del 22 maggio 1968, in FF 1968 I 965, pp. 965 sg.; ID., *Botschaft des Bundesrates ...*, vom 22. Mai 1968, cit., pp. 1265 sg.

<sup>21</sup> Curiosamente quel messaggio rinvia al precedente messaggio del 1958 sul sussidio alla Lia Rumantscha ed entrambi i messaggi rinviavano a loro volta pure al messaggio del 1942 concernente il sussidio al Canton Ticino e alle valli grigionitaliane. Cfr. ID., *Botschaft des Bundesrates ...*, vom 22. Mai 1968, cit., pp. 1278 sg.; ID., *Botschaft des Bundesrates ...*, vom 4. Juli 1958, cit., p. 272.

<sup>22</sup> Cfr. ID., *Messaggio concernente l'aiuto finanziario al Canton Ticino per la difesa della sua cultura e della sua lingua*, del 27 febbraio 1980, in FF 1980 I 1017, pp. 1020 e 1030.

<sup>23</sup> Cfr. S. BIANCONI, *Lingue di frontiera*, cit., pp. 177-181 e 189-194. Un esempio di questi timori, cresciuti nei decenni successivi, si trova in M. PEDRAZZINI, *La lingua italiana nel diritto federale ...*, cit., pp. 221-227.

<sup>24</sup> Cfr. RENATA CORAY, *Minderheitenschutz und Beziehungspflege: die zweite Revision des Sprachenartikels (1985-1996)*, in JEAN WIDMER et al., *Die Schweizer Sprachenvielfalt im öffentlichen Diskurs*, Peter Lang, Bern-Berlin-Bruxelles ecc. 2004, pp. 247-427.

unica legge per il sostegno al romancio e all'italiano nei Cantoni Ticino e Grigioni,<sup>25</sup> emanata il 24 giugno 1983 appellandosi senza ulteriori approfondimenti all'art. 116 Cost. fed. 1874.<sup>26</sup>

L'ultima tappa, o quasi, di questo sintetico quadro storico-giuridico cade nell'anno 1995 (perché la futura *Legge federale sulle lingue* si sarebbe limitata ad integrare questo atto normativo),<sup>27</sup> mentre già è in corso la revisione dell'art. 116 Cost. fed. 1874 che include anche un'esplicita menzione del sostegno federale ai provvedimenti dei Cantoni Grigioni e Ticino per salvaguardare e promuovere il romancio e l'italiano (cpv. 3). Dal punto di vista del fondamento costituzionale della nuova legge il Consiglio federale fa brevemente riferimento all'interpretazione dell'art. 116 cpv. 1 Cost. fed. 1874 da ultimo citata nel suo messaggio del febbraio 1980, ritenendo che la revisione costituzionale in corso non incida sul progetto presentato e che la mancata contestazione dell'aiuto federale nel corso dei decenni sia sufficiente a giustificarne il mantenimento.<sup>28</sup>

Nuovo è invece il riferimento al diritto internazionale, segnatamente alla *Carta europea delle lingue regionali e minoritarie* (1992) e alla *Convenzione-quadro del Consiglio d'Europa sulla protezione delle minoranze nazionali* (1995), con cui la nuova legge sugli aiuti finanziari del 1995 può dichiararsi in piena sintonia.<sup>29</sup> A questo proposito è doveroso evidenziare come l'adesione della Svizzera a questi due trattati internazionali non possa implicare per le persone di lingua italiana e romancia una semplice riduzione al rango giuridico di "minoranze nazionali", essendo l'appartenenza a tale definizione soltanto complementare rispetto alla tradizione costituzionale svizzera.<sup>30</sup>

Degno di nota in questo contesto è però anche il ritorno in scena del principio d'eguaglianza di diritti delle lingue nazionali in una nuova forma, ovvero esplicitamente non più (o non solo) come obiettivo dei sussidi bensì come condizione degli stessi, al fine di evidenziare che essi non possono essere ritenuti al pari di un privilegio: «L'aiuto

<sup>25</sup> Cfr. CONSIGLIO FEDERALE, *Messaggio concernente le prime misure per una nuova ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni*, del 28 settembre 1981, in FF 1981 III 677, in particolare pp. 721-724.

<sup>26</sup> Cfr. *ivi*, p. 726; *Legge federale sui sussidi ai Cantoni dei Grigioni e del Ticino per il movimento della loro cultura e della loro lingua*, in FF 1983 II 681.

<sup>27</sup> Cfr. COMMISSIONE DELLA SCIENZA, DELL'EDUCAZIONE E DELLA CULTURA DEL CONSIGLIO NAZIONALE, *Iniziativa parlamentare. Legge federale sulle lingue nazionali e la comprensione tra le comunità linguistiche*, del 15 settembre 2006, in FF 2006 I 8229, p. 8266.

<sup>28</sup> Cfr. CONSIGLIO FEDERALE, *Messaggio concernente la legge federale sugli aiuti finanziari per la salvaguardia e la promozione della lingua e della cultura romancia e italiana*, del 1° marzo 1995, in FF 1995 II 1041, pp. 1057 sg.

<sup>29</sup> Cfr. *ibidem*.

<sup>30</sup> Cfr. CONSIGLIO FEDERALE, *Messaggio concernente la Carta europea delle lingue regionali o minoritarie*, del 25 novembre 1996, in FF 1997 I 1053, pp. 1063 sg. Cfr. inoltre REGULA KÄGI-DIENER, Art. 70, in BERNHARD EHRENZELLER et al. (hrsg. von), *Die schweizerische Bundesverfassung. St. Galler Kommentar*, Dike Verlag, Zürich – Schulthess, Zürich-Basel-Genève 2014<sup>3</sup>, p. 1446, § 11: «Beide Übereinkommen [...] gehen von einer Situation aus, in welcher (herkömmliche) Minderheitensprachen nicht nur faktisch, sondern auch rechtlich marginalisiert sind. Auf das schweizerische Sprachenrecht mit seiner grundsätzlichen rechtlichen Gleichstellung der vier indigenen Sprachen in Art. 4 [BV] "passt" ihr Konzept nicht recht [...]».

finanziario [...] non deve in alcun modo pregiudicare [...] il principio di uguaglianza di trattamento che deve regolare i rapporti tra le comunità linguistiche [...]».<sup>31</sup>

Sarebbe qui una follia voler riassumere la combattuta storia della revisione dell' art. 116 Cost. fed. 1874 tra i primi anni '80 e la metà dei '90 del secolo scorso;<sup>32</sup> è peraltro senz'altro noto che la voce del Cantone dei Grigioni – portata anzitutto dal consigliere nazionale Martin Bundi – ebbe un ruolo determinante nel dibattito fin dal principio. Ai nostri fini è soltanto rilevante sottolineare come, rispetto alle versioni precedenti, l'ultima definizione del cpv. 3 approvata dai due rami dell'Assemblea federale nel 1995 (e quale sarebbe stata trasposta pochi anni dopo in forma inalterata nell'art. 70 cpv. 5 Cost. fed. oggi ancora in vigore)<sup>33</sup> non contenga più il riferimento a «lingue minacciate» o «minacciate in una determinata area» – una definizione che poco si addice alla situazione dell'italiano, come ammesso fin dal principio dal Consiglio federale.<sup>34</sup>

Inoltre il nuovo cpv. 3 dell'art. 116 Cost. fed. 1874 non presenta elementi che permettano un'interpretazione svincolata dalla questione della difesa e della promozione di una lingua nazionale minoritaria, talché il significato della disposizione costituzionale – e dunque anche di ogni legge volta alla sua applicazione<sup>35</sup> – è interamente sottomesso ad essa. Non a caso, infatti, in occasione della revisione totale della Costituzione che sarebbe seguita pochi anni più tardi, l'Assemblea federale avrebbe imposto – contro il parere del Consiglio federale, che proponeva un unico articolo costituzionale incentrato sulla cultura<sup>36</sup> – che politica linguistica e politica culturale fossero trattate separatamente, con implicazioni dense di significato<sup>37</sup> che sono state ad oggi colte soltanto in parte.

Non da ultimo, stabilendo il dovere della Confederazione di sostenerne gli sforzi, il nuovo art. 116 Cost. fed. 1874 sancisce anche gli obblighi paralleli – fino ad allora mai formulati in maniera esplicita – della Confederazione e insieme dei Cantoni Ticino e Grigioni<sup>38</sup> rispetto alle due lingue minoritarie italiano e romancio, pur lasciando come in precedenza ai Cantoni ampia libertà di manovra nell'adempimento degli stessi,<sup>39</sup> ritenuto che le diverse situazioni tra i due stessi Cantoni e tra le due lingue costituiscono il presupposto concreto di un approccio distinto e flessibile.

<sup>31</sup> Cfr. CONSIGLIO FEDERALE, *Messaggio concernente la legge federale ...*, del 1° marzo 1995, cit., p. 1051.

<sup>32</sup> Cfr. R. CORAY, *Minderheitenschutz und Beziehungspflege ...*, cit., pp. 247-427.

<sup>33</sup> Cfr. R. KÄGI-DIENER, *Art. 70*, cit., p. 1458, § 45.

<sup>34</sup> Cfr. CONSIGLIO FEDERALE, *Messaggio riguardante la revisione dell'articolo costituzionale sulle lingue (art. 116 Cost.)*, del 4 marzo 1991, in FF 1991 II 293, pp. 304, 308 e 311.

<sup>35</sup> Cfr. MARTIN PHILIPP WYSS, *Der Sprachenrecht der Schweiz nach der Revision von Art. 116 BV*, in «Zeitschrift für schweizerisches Recht», N.S. 116 (1997), vol. I, p. 173.

<sup>36</sup> Cfr. CONSIGLIO FEDERALE, *Messaggio concernente la revisione della Costituzione federale*, del 20 novembre 1996, in FF 1996 I 1, pp. 267-269.

<sup>37</sup> Cfr. REGULA KÄGI-DIENER, *Die Kompetenzen von Bund und Kantonen im Sprachenrecht*, in «Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht», 102 (2001), n. 10, pp. 514 e 515; LUZIUS MADER, *Das Sprachrecht in der neuen Bundesverfassung*, in «LeGes», 8 (1998), n. 1, pp. 126 sg.

<sup>38</sup> Cfr. M. PH. WYSS, *Der Sprachenrecht der Schweiz nach der Revision von Art. 116 BV*, cit., p. 172.

<sup>39</sup> Cfr. DANIEL THÜRER, *Schutz sprachlicher Minderheiten im Staatsrecht*, in KURT MÜLLER (hrsg. von), *Minderheiten im Konflikt*, Verlag Neue Zürcher Zeitung, Zürich 1993, pp. 123 sg.; R. KÄGI-DIENER, *Die Kompetenzen von Bund und Kantonen im Sprachenrecht*, cit., in part. pp. 506 sg. e 512-514.

Tirando le somme, nonostante il suo progressivo occultamento nel corso degli anni, il fondamento costituzionale del sostegno federale ai Cantoni Ticino e Grigioni deve essere in ultima analisi rintracciato nel principio della parità di rango e diritti delle lingue nazionali/cantionali, dichiarazione di principio ma anche volontà e programma di realizzazione futura,<sup>40</sup> conducendo a due importanti conseguenze.

L'eguaglianza di diritti delle lingue nazionali/cantionali<sup>41</sup> è il fondamento e allo stesso tempo il fine ultimo del contributo federale alle politiche in favore delle minoranze linguistiche nazionali e il fine di mantenere la loro vitalità ne è soltanto una necessaria conseguenza. Così afferma anche il più diffuso commento alla Costituzione oggi in vigore: «Fin dagli inizi dello Stato federale l'eguaglianza di diritti è stata ritenuta un tratto distintivo essenziale del diritto delle lingue stabilito dalla Costituzione. [...] Essa è però di più: è l'origine e il fondamento di una *politica delle minoranze* linguistiche. [...] Nella sua compresione particolare di eguaglianza *fattuale* (o materiale) essa costituisce anche *il fine* di una siffatta politica delle minoranze».<sup>42</sup>

Al contempo l'aiuto federale – che oltrepassa il semplice riconoscimento del divieto di opprimere le minoranze linguistiche e minacciarne la sopravvivenza in quanto tali<sup>43</sup> – è tuttavia sottoposto allo stesso principio della parità di trattamento, che ne costituisce la *condizione*, e può perciò mantenere la propria legittimazione solo nella misura in cui nei possibili campi di difesa e/o promozione vengano condizioni di disparità che giustifichino un trattamento ineguale finalizzato a rendere effettiva l'eguaglianza formalmente riconosciuta.<sup>44</sup> Nel caso dell'italiano, in particolare, come già affermava il Consiglio federale nel 1991, si tratta di affrontare con gli strumenti adeguati il rischio – presente in Svizzera ma ben concreto nel Cantone dei Grigioni – di una sua riduzione a «fenomeno regionale, di minore importanza».<sup>45</sup>

<sup>40</sup> Cfr. C. HEGNAUER, *Das Sprachenrecht der Schweiz*, cit., p. 56.

<sup>41</sup> Si osserva a questo proposito che la distinzione operata dal Legislatore grigione nella redazione dell'art. 3 cpv. 1 Cost. cant., preferendo in seconda lettura il termine *gleichwertige* («equivalenti») – da interpretare in senso restrittivo (con un lungo elenco di possibili eccezioni all'«equivalenza» delle lingue lingue cantionali) – in luogo di *gleichberechtigte* deve essere considerata ininfluyente; su questa distinzione cfr. CHRISTIAN RATHGEB, Art. 3, in BMT (Hrsg.), *Kommentar zur Verfassung des Kantons Graubünden*, Südostschweiz Buchverlag, Chur 2005 sgg., pp. 9 sg., §§ 20-21. Una restrizione del diritto di rango superiore sancito fin dagli inizi dello Stato federale non sembra infatti a nostro avviso giustificabile; cfr. REGULA KÄGI-DIENER, Art. 4, in B. EHRENZELLER et al. (hrsg. von), *Die schweizerische Bundesverfassung. St. Galler Kommentar*, cit., p. 97, § 14; MARTINA CARONI, Art. 4, in BERNHARD WALDMANN et al. (Hrsg.), *Basler Kommentar. Bundesverfassung*, Helbing Lichtenhahn, Basel 2015, p. 84, § 11; CONSIGLIO FEDERALE, *Messaggio concernente la revisione della Costituzione federale*, del 20 novembre 1996, cit., p. 127.

<sup>42</sup> R. KÄGI-DIENER, Art. 4, cit., p. 97, § 14: «Seit Beginn des Bundesstaates wurde die Gleichberechtigung als wesentliches Merkmal der verfassungsmässigen Sprachenrechts angesehen [...]. Sie ist aber mehr: Sie ist Ausgangspunkt und Grundlage einer sprachlichen *Minderheitenpolitik* [...]. Sie bildet in ihrem Teilverständnis der *faktischen* (oder materiellen) Gleichstellung letztlich auch *Ziel* einer solchen Minderheitenpolitik». Cfr. inoltre M. CARONI, Art. 4, cit., p. 85, § 12.

<sup>43</sup> Cfr. D. THÜRER, *Schutz sprachlicher Minderheiten im Staatsrecht*, cit., p. 249.

<sup>44</sup> Cfr. GIORGIO MALINVERNI, Art. 116, in JEAN-FRANÇOIS AUBERT et al. (Hrsg.), *Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874*, Stämpfli, Bern – Schulthess, Zürich – Helbing & Lichtenhahn, Basel 1995, vol. 4, § 3; REGULA KÄGI-DIENER, *Sprachenordnung vor neuen Herausforderungen*, in «Aktuelle juristische Praxis», 4 (1995), n. 4, p. 452.

<sup>45</sup> Cfr. CONSIGLIO FEDERALE, *Messaggio riguardante la revisione dell'articolo costituzionale sulle lingue (art. 116 Cost.)*, del 4 marzo 1991, cit., p. 304.

Se la disparità generale delle lingue e culture italiana e romancia in Svizzera<sup>46</sup> è infatti oggi – in ragione dei rapporti di forza demografici – stabilmente iscritta nella Costituzione federale, è anche vero che la risposta circa il fondamento ragionevole e qualificato per un ineguale trattamento nei diversi campi può variare nel tempo a seconda delle relazioni effettive,<sup>47</sup> ovvero sulla base delle concrete e mutevoli situazioni socio-culturali e socio-politiche che sono all'origine della disparità. Detto in altre parole, la giusta e adeguata risposta politica all'esigenza di eguaglianza delle minoranze linguistiche nazionali di oggi può anche non coincidere con la risposta data in passato.

Queste conclusioni, qui appena accennate, sembrano fornire una buona base di partenza per ripensare la politica linguistica in Svizzera e nei Grigioni, rivitalizzando le radici giuridiche più profonde che ne hanno generato il primo germoglio.

---

<sup>46</sup> Cfr. C. HEGNAUER, *Das Sprachenrecht der Schweiz*, cit., p. 105: «Die Ungleichheit der tatsächlichen Verhältnisse zwischen der italienischen und rätoromanischen Sprache einerseits und den beiden andern Nationalsprachen andererseits kann eben nur durch ihre ungleiche Behandlung durch den Bund wettgemacht werden».

<sup>47</sup> Cfr. tra gli altri DTF 139 I 242, p. 254 e DTF 143 I 361, pp. 367 sg.