

PAOLO BIANCHI*

*La lotta dei Sámi per la difesa delle loro terre e del patrimonio culturale: recenti sviluppi in Svezia e Norvegia***

Sommario: 1. I diritti dei Sámi negli ordinamenti nordici. Un quadro generale. – 2. Il caso *Girjas*: il diritto consuetudinario internazionale quale fondamento della consuetudine interna. – 3. Il caso *Fosen*: l'uso delle risorse come diritto culturale. – 4. Il caso *Karasjok*: una semplice controversia sulla proprietà dei terreni?

1. Nell'estremo Nord europeo le controversie intorno alla titolarità delle terre, agli usi collettivi e alla realizzazione di opere di interesse pubblico conoscono un periodo di grande diffusione, che coincide con il risveglio delle pretese di autodeterminazione della comunità Sámi, alle quale ha fatto seguito un approccio fermo sia sul piano delle rivendicazioni politiche, sia su quello della tutela in sede giurisdizionale dei diritti ancestrali di quel popolo.

I Sámi¹ sono nomadi che vivono in un vasto territorio a cavallo tra Finlandia, Norvegia, Svezia e Russia. Poiché dipendono dalla caccia e dall'allevamento delle renne, l'affermazione del potere statale sui territori che essi occupano ne ha determinato la progressiva emarginazione, almeno fino a tempi relativamente recenti.

La loro condizione sul piano normativo risente della complessità legata, innanzitutto, alla natura consuetudinaria delle norme Sámi, che regolano da tempo memorabile i rapporti interni alle comunità e le modalità di allevamento delle renne².

* Professore ordinario di Diritto pubblico comparato presso l'Università di Camerino.

** Testo ampliato e con note della relazione svolta in occasione del Convegno Demania. Domini collettivi e usi civici (Camerino 21-22 maggio 2024) (Prin 2024 - Finanziato dall'Unione europea-Next Generation EU, Missione 4 Componente 1 CUP J53D23005940006).

Contributo sottoposto positivamente al referaggio secondo le regole del single blind peer-review.

¹ In italiano sono più conosciuti come "lapponi", dai termini *lap*, oppure *lapps*: da un lato tali espressioni si riferiscono non tanto al popolo quanto al nome comunemente accettato per l'area in cui esso vive, *Lappland* in svedese, *Lappi* in finlandese. In Norvegia dall'antichità erano chiamati *finnar*, e ancora oggi la vasta contea nella quale vivono è il Finnmark.

Dall'altro lato le denominazioni sopra richiamate sono state attribuite ad essi dai popoli confinanti, con una vaga connotazione dispregiativa, riferita alla condizione di selvaticità. I Sámi, traslitterazione del nome *sámit* o *sápmelaš* nella lingua locale, traggono la propria denominazione dal territorio di origine, che nella loro lingua è il *Sápmi*.

² Sullo sviluppo dell'attuale società, basata sull'allevamento delle renne, e sulla formazione del *corpus* di diritto consuetudinario relativo alla gestione delle risorse, in un arco temporale che va dalla metà del

La difficoltà di accertare il contenuto di tali norme e, soprattutto, le relazioni tra esse e le fonti statali generano la maggior parte dei conflitti tra le comunità locali e le istituzioni.

Tale aspetto è reso ancor più controverso dalla frammentazione territoriale, dato che il rapporto non è posto tra le norme consuetudinarie e le fonti di uno stato, ma tra le prime – a loro volta variabili a seconda dell’area di riferimento – e le disposizioni dei quattro stati interessati, in un contesto in cui gli individui interessati si muovono attraverso le frontiere³.

L’ultimo elemento di cui tener conto – di particolare rilievo in almeno due delle decisioni che analizzeremo – è il diritto internazionale, in particolare il patto internazionale sui diritti e politici del 1966 e la convenzione ILO-169 sui popoli indigeni e tribali del 1989, ratificata dalla Norvegia ma non dagli altri stati nordici⁴.

Nell’esame della stratificazione normativa sull’argomento è dunque necessario tener conto, pur partendo dalle norme statali, dell’influenza esercitata nella loro elaborazione e applicazione sia da quelle internazionali che dalle pressioni esercitate dai Sámi per il riconoscimento delle proprie esigenze e, in definitiva, delle proprie consuetudini.

‘500 alla fine del ‘700, v. l’ampio studio di J. LARSSON e E.-L. PÄIVIÖ SJAUNJA, *Self-Governance and Sámi Communities. Transitions in Early Modern Natural Resource Management*, London, 2022.

Più specificamente, sui contenuti del diritto consuetudinario e i suoi rapporti con le fonti politiche statali cfr. K. Å MODÉER, *Sámi Law in Late Modern Legal Contexts*, in C. ALLARD, S. FUNDERUD SKOGVANG (eds.), *Indigenous Rights in Scandinavia. Autonomous Sámi Law*, London – New York, 2015, p. 37 ss.; C. ALLARD, *Some Characteristic Features of Scandinavian Laws and their Influence on Sámi Matters*, ivi, p. 49 ss.; S. FUNDERUD SKOGVANG, *Samerett*, Oslo, 2017; K. LABBA, *Sámi Law: A Methodological Approach*, in *Arctic Rev. on Law and Politics*, vol. 11, 2020, p. 215 ss.

³ Per ricostruzioni complessive e ulteriori riferimenti sulla cultura Sámi v. M. AHRÉN, *Indigenous peoples’ culture, customs, and traditions – The Saami people’s perspective*, in *Arizona Journ. Int. & Comp. Law*, Vol 21, n. 1, 2004, p. 64 ss.; D. BUNIKOWSKI, *Indigenous peoples, their rights and customary laws in the North: the case of the Sámi people*, in *NGP Yearbook*, 2014, p. 75 ss.; C. ALLARD, S. FUNDERUD SKOGVANG (eds.), *Indigenous Rights in Scandinavia: Autonomous Sámi Law*, London, 2017.

⁴ Può essere considerata sintomatica di un cambiamento di prospettiva la scelta dell’Assemblea generale delle Nazioni Unite di svolgere un’indagine sulle condizioni di vita e la tutela dei diritti dei Sámi, culminata nel rapporto di S.J. ANAYA, *Report of the Special Rapporteur on the Situation of Human Rights and Fundamental Freedoms of Indigenous People: The situation of the Sámi people in the Sápmi region of Norway, Sweden and Finland*, New York, 2011. L’indagine è stata ripetuta nel 2016: cfr. SPECIAL RAPPOORTEUR ON THE RIGHTS OF INDIGENOUS PEOPLES, *Report on the human rights situation of the Sámi people in the Sápmi region of Norway, Sweden and Finland*, 9 agosto 2016, che può leggersi a <https://www.refworld.org/reference/regionalreport/unhrc/2016/en/112121>

Sui profili di diritto internazionale v. G. ALFREDSSON, *Human Rights and Indigenous Rights*, in N. LOUKACHEVA (ed.), *Polar Law Textbook*, Copenhagen, 2010, p. 147 ss.; spec. p. 158 ss.; T. ALLEN, J.M. LUNDMARK, *Norwegian Law and the Swedish Sámi. Rights, Paternalism and International Law*, in *Nordic Journ. of International Law*, vol. 92, 2023, p. 189 ss.

Sul versante degli ordinamenti statali, possiamo notare che la disciplina dei rapporti con i Sámi varia dalla totale irrilevanza riservata dall'ordinamento russo⁵ al crescente ma discontinuo interesse dedicato negli altri stati dai legislatori e dalla giurisprudenza negli ultimi decenni, che hanno visto il passaggio da tentativi di assorbimento della cultura nomade al suo riconoscimento e valorizzazione, sia pure in un contesto conflittuale, caratterizzato da resistenze dei legislatori e da oscillazioni giurisprudenziali.

Ad es. la Finlandia, all'art. 17 c. 3 cost., riconosce i Sámi come minoranza tutelata⁶ e, con la l. n. 1086 del 2003, ha garantito l'autonomia linguistica e culturale di quel popolo, prevedendo che la sua assemblea rappresentativa, istituita nel 1973, sia qualificata ad esprimere pareri vincolanti sugli atti normativi che producono effetti nel territorio in cui i Sámi svolgono le loro attività⁷.

L'assemblea è composta di 21 membri eletti dai Sámi residenti in Finlandia ed ha significativi poteri, quali la destinazione dei finanziamenti statali specificamente destinati alla comunità e la gestione dei terreni pubblici.

Al momento dell'adesione della Finlandia all'Unione Europea, il trattamento dei Sámi e i loro diritti sul territorio e sulle renne sono stati oggetto di un apposito protocollo aggiuntivo al trattato⁸.

⁵ La Russia non ha sottoscritto gli accordi internazionali di cui parleremo più avanti, né ha riconosciuto forme speciali di autonomia del popolo Sámi. Dal 2010 le comunità locali hanno istituito in via autonoma un parlamento Sámi della penisola di Kola (Куелнегк Соамет Соббар), modellato sugli esempi scandinavi, che però non è riconosciuto dal governo russo.

Sul tema, che in questa sede non sarà oggetto di approfondimenti, v. il quadro riepilogativo di M. BERG-NORDLIE, *Two Centuries of Russian Sámi Policy: Arrangements for Autonomy and Participation Seen in Light of Imperial, Soviet and Federal Indigenous Minority Policy 1822–2014*, in *Acta Borealia*, vol. 1, 2015, p. 40 ss. Cfr. inoltre L. ALLEMANN, *Soviet-time Indigenous displacement on the Kola Peninsula: an extreme case of a common practice*, in T. KOIVUROVA, E.G. BRODERSTAD, D. CAMBOU, D. DOROUGH and F. STAMMLER (eds.), *Routledge Handbook of Indigenous Peoples in the Arctic*, London-New York, 2021, p. 92 ss.; G. FONDAHL, V. FILIPPOVA, A. SAVVINOVA, V. SHADRIN, *Changing Indigenous territorial rights in the Russian North*, ivi, p. 127 ss.; L. SULYANDZIGA, R. SULYANDZIGA, *Indigenous self-determination and disempowerment in the Russian North*, ivi, p. 305 ss.

⁶ Cost., art. 17, c. 3: «I Sámi, in quanto popolo indigeno, così come i Rom e altri gruppi, hanno il diritto di conservare e sviluppare la propria lingua e la propria cultura. La legge dispone sul diritto dei Sámi a usare la propria lingua davanti alle autorità. [...]».

⁷ M. NIEMIVUO, *Human and Fundamental Rights of the Sámi*, in *The Yearbook of Polar Law*, vol. VII, 2015, p. 290 ss., in particolare p. 313 ss.

Sulle assemblee rappresentative dei Sámi v. A. STEPIEŃ, A. PETRÉTEI, T. KOIVUROVA, *Sámi Parliaments in Finland, Norway, and Sweden*, in T. H. MALLOY, A. OSIPOV, B. VIZI (eds.), *Managing Diversity through Non-Territorial Autonomy. Assessing Advantages, Deficiencies, and Risks*, Oxford, 2015, p. 117 ss.

⁸ Si tratta dell'Act concerning the conditions of accession of the Kingdom of Norway, the Republic of Austria, the Republic of Finland and the Kingdom of Sweden and the adjustments to the Treaties on which the European Union is founded, Protocol No 3 - on the Sámi people, sottoscritto nel 1994, che prevede:

In Svezia la legge sulla forma di governo (*Regeringsformen*)⁹ assimila i Sámi alle altre minoranze etniche, linguistiche e religiose, garantendo loro le opportunità per «difendere e sviluppare la propria vita sociale e culturale» (cap. I, art. 2 u.c.)¹⁰. L'unica disposizione a contenuto specifico afferma che «il diritto della popolazione Sámi di allevare renne è disciplinato dalla legge» (cap. II, art. 17 c. 2). Un parlamento Sámi è stato istituito nel 1993, con funzioni meramente rappresentative e consultive riguardo alle problematiche dei Sámi residenti in Svezia¹¹.

In Norvegia, dove fino agli anni '70 dello scorso secolo il dibattito verteva intorno all'opportunità di imporre ai bambini Sámi l'uso esclusivo della lingua norvegese nelle scuole¹², nel 1988 fu approvato l'attuale art. 108 della costituzione, che riconosce il diritto dei Sámi alla difesa della propria autonomia culturale¹³.

Sin dal 1980 era stata istituita una Commissione per i diritti dei Sámi, con il compito di individuare criteri di risoluzione delle controversie sulla terra e l'acqua e di favorire le condizioni di vita di quel popolo. La prima legge sui Sámi, del 1987, anticipava

«Art. 1. Notwithstanding the provisions of the EC Treaty, exclusive rights to reindeer husbandry within traditional Sámi areas may be granted to the Sámi people.

Article 2. This Protocol may be extended to take account of any further development of exclusive Sámi rights linked to their traditional means of livelihood. The Council may, acting unanimously on a proposal from the Commission, and after consulting the European Parliament and the Committee of the Regions, adopt the necessary amendments to the Protocol».

Si tratta di due distinte facoltà, conferite rispettivamente alle autorità statali e a quelle dell'Unione, di derogare alle norme europee per garantire i diritti dei Sámi di introdurre ulteriori ambiti di tutela. Nessun rilievo è riconosciuto all'autonomia decisionale dei Sámi, che divengono oggetto di determinazioni altrui, senza peraltro poter rivendicare alcun diritto, vista la formulazione del protocollo.

Sulle vicende relative all'approvazione del protocollo v. R. TOIVANEN, *Saami in The European Union*, in *International Journal on Minority and Group Rights*, vol. 8, 2001, p. 303 ss.

⁹ Si tratta di una delle quattro leggi fondamentali che compongono la costituzione svedese.

¹⁰ Sulle questioni sollevate dalla necessità di definire sul piano legislativo l'appartenenza alla minoranza in questione v. G.R. ÁRNADÓTTIR, *Who Is Sámi? A Case Study on the Implementation of Indigenous Rights in Sweden*, in H. DEVERE et al. (eds.), *Peacebuilding and the Rights of Indigenous Peoples. Experiences and Strategies for the 21st Century*, Cham, 2017, p. 143 ss.

¹¹ Sametingslag (1992:1433). V. inoltre A. STĘPIEŃ, A. PETRÉTEI, T. KOIVUROVA, *Sámi Parliaments*, cit.

¹² Sulle controverse politiche di assimilazione culturale dei Sámi v. H. MINDE, *Assimilation of the Sámi. Implementation and consequences*, in *Acta Borealia*, vol. 20, n. 2, 2003, p. 121 ss.

¹³ La disposizione, originariamente collocata all'art. 110a della costituzione, in seguito alla revisione del 2014, è oggi l'art. 108. Il testo recita «È responsabilità delle autorità dello Stato creare le condizioni che permettano al popolo Sámi di conservare e difendere la propria lingua, la cultura e lo stile di vita».

Cfr. Ø. RAVNA, *Sámi Rights and Sámi Law in Norway*, in N. LOUKACHEVA (ed.), *Polar Law Textbook II*, Copenhagen, 2013, p. 269 ss.; ID., *Sámi law and rights in Norway – with a focus on recent developments*, in T. KOIVUROVA, E.G. BRODERSTAD, D. CAMBOU, D. DOROUGH and F. STAMMLER (eds.), *Routledge Handbook of Indigenous Peoples*, cit., p. 143 ss.

i contenuti della revisione costituzionale dell'anno successivo, imponendo il mantenimento e lo sviluppo della lingua, della cultura e dello stile di vita *Sámi*.

La stessa legge disponeva l'istituzione di un parlamento *Sámi* (*Sàmediggi*), attivo dal 1989, e prescriveva l'uso della lingua locale per gli atti pubblici e nei tribunali.

Negli anni '90 il tenore delle contese si è spostato dalla rivendicazione dell'autonomia linguistica e culturale, perché il parlamento dei *Sámi* ha dato voce alle richieste degli autoctoni, intese non solo ad ottenere il riconoscimento di un consistente livello di autonomia politica e finanziaria, ma anche la tutela dell'ambiente naturale e la garanzia dei diritti degli stessi *Sámi* su un territorio di cui essi si ritengono gli unici proprietari.

Tra i punti più critici della controversia vi è la richiesta dell'abolizione della proprietà statale delle aree abitate dai *Sámi* e la pretesa che siano organismi internazionali a garantire il rispetto dei diritti di tale popolo.

Nel 1997 la Commissione per i diritti dei *Sámi* ha elaborato un progetto di riforma della legge, che teneva conto di alcune delle richieste di maggiore autonomia formulate da rappresentanti della comunità indigena. Si è così giunti nel 2005 all'approvazione del *Finnmarksloven*¹⁴ che, pur innovando significativamente sia il regime giuridico delle terre nella contea, sia i rapporti tra le autorità statali e i *Sámi*, ha riaperto il fuoco delle polemiche.

In particolare i *Sámi* contestano che la proposta della Commissione sia stata discussa e approvata nel parlamento norvegese, divenendo legge senza che fosse acquisito il parere del *Sàmediggi*; nel merito, il carattere unilaterale si manifesterebbe nell'aver rigettato gran parte delle richieste formulate dalle comunità locali nel corso di due decenni.

Nonostante ciò, la legge costituisce un indubbio passo avanti verso l'autonomia, poiché legittima definitivamente il ruolo del parlamento locale (che, si ricordi, a dispetto della denominazione è privo di competenze normative) quale controparte dell'amministrazione statale in ogni aspetto della vita dei *Sámi*.

Il *Finnmarksloven* riconosce al *Sàmediggi* il potere di formulare «linee guida» vincolanti per i governi locali¹⁵ relative agli effetti sulla cultura, l'economia e la società

¹⁴ Lov 17 juni 2005 nr. 85 om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (*Finnmarksloven*).

¹⁵ V. Ø. RAVNA, *The Duty to Consult the Sámi in Norwegian Law*, in *Arctic Rev. on Law and Politics*, vol. 11, 2020, p. 233 ss.

Sámi delle attività che il governo norvegese intende avviare nelle «terre incolte» del Finnmark. La proprietà di circa il 95% dei terreni della contea è stata inoltre trasferita al *Finnmarkseiendommen*, *FeFo* (patrimonio del Finnmark), ente pubblico con personalità giuridica, che ha la funzione di sovrintendere alla gestione delle risorse naturali sulla base delle previsioni legislative.

Le vicende culminate nelle decisioni sul caso *Karasjok*, delle quali ci occuperemo *infra*, § 4, prendono spunto dal lavoro di ricognizione e accertamento degli usi che insistono sulle terre della contea di Finnmark, disposto dalla legge che istituisce *FeFo*.

Il nomadismo dei *Sámi*, come abbiamo ricordato, fa sì che la disciplina dei loro diritti investa quattro stati, ponendo problemi di omogeneità di trattamento. Le comunità *Sámi* per lungo tempo hanno invocato l'adozione di un accordo internazionale che consenta loro di godere di un unico *corpus* di diritti e garantisca un'adeguata protezione giurisdizionale in ciascuno stato. Nel 2002 Svezia, Norvegia e Finlandia hanno acconsentito a nominare una commissione composta di rappresentanti dei parlamenti *Sámi*, dei parlamenti e dei governi statali, con l'intento di giungere ad una convenzione in materia, da adottarsi nell'alveo del *Nordic Council*¹⁶.

I lavori si sono protratti per quattro anni, fino all'approvazione di una bozza, la cui discussione ha conosciuto ulteriori rallentamenti, fino al 13 gennaio 2017, quando i rappresentanti dei governi hanno sottoscritto un testo di convenzione¹⁷, sul quale i parlamenti *Sámi* hanno espresso i loro pareri, in seguito ai quali è stato sottoposto alla

¹⁶ Il *Nordic Council*, istituito nel 1952, è un organismo di cooperazione tra i parlamenti nordici che ha, tra le sue funzioni principali, l'elaborazione di testi legislativi omogenei in aree di interesse comune, quali la mobilità dei cittadini, la tassazione dei prodotti industriali, il diritto di famiglia. Nel 1971 la cooperazione si è ulteriormente rafforzata mediante l'istituzione del Consiglio dei ministri nordici, che ha favorito lo scambio di informazioni e l'avvio di iniziative comuni tra gli esecutivi degli stati membri. Del consiglio fanno parte 87 membri: 7 islandesi e 20 per ciascuno degli altri stati (Svezia, Norvegia, Danimarca e Finlandia). Tra i propri componenti, la Danimarca ne assegna 2 alla Groenlandia e 2 alle Isole Faroe; la Finlandia 2 alle Isole Åland. Sulla nascita e lo sviluppo del *Nordic Council* v. G. WETTERBERG, *The United Nordic Federation*, Copenhagen, 2010.

¹⁷ Una versione inglese del testo della convenzione può leggersi all'indirizzo <https://sametinget.se/105173>

In proposito v. T. KOIVUROVA, *The Draft for a Nordic Saami Convention*, in *Eur. Yearbook of Minority Issues*, 2006, vol. 6, p. 103; N. BANKES AND T. KOIVUROVA (eds.), *The Proposed Nordic Saami Convention. National and International Dimensions of Indigenous Property Rights*, London, 2013; M. ÅHRÉN, *The Proposed Nordic Saami Convention: National and International Dimensions of Indigenous Property Rights*, in *Nordic Journ. Human Rights*, vol. 32, n. 3, 2014, p. 283 ss.; L. VIDMAR, *Another One Bites the Dust? A Critical Appraisal of the new Draft of the nordic Saami Convention from the Perspective of indigenous Rights*, in *Treatises and Documents, Journal for Ethnic Studies*, 2017, p. 165 ss.

ratifica dei parlamenti statali che però, dopo oltre sette anni, non è giunta né pare essere prossima.

La convenzione riconosce i Sámi come popolo, la loro lingua, la loro cultura e le loro tradizioni¹⁸; prevede che gli stati contraenti si impegnino a garantire ai Sámi il libero accesso alle risorse necessarie allo svolgimento della caccia e dell'allevamento (artt. 27-30). È inserita nel testo la garanzia del ruolo dei parlamenti locali (art. 12) e la partecipazione dei Sámi e dei loro rappresentanti alle decisioni degli organi statali che riguardino i loro interessi (artt. 18-20).

Le resistenze alla ratifica sono evidenti per quanto riguarda gli stati. Meno scontate sono le critiche che vengono dai Sámi. Uno degli elementi sui quali il dissenso è più forte è l'ambiguità del testo riguardo al regime giuridico della terra e delle risorse, dato che garantisce alle popolazioni locali l'accesso, ma non la titolarità (artt. 34-40), ammettendo altresì l'eventualità che scelte fondate sul preminente interesse pubblico possano dar luogo alla limitazione persino dei diritti di accesso e utilizzo degli indigeni, salva compensazione e condivisione degli utili (art. 37).

Sul versante della rappresentanza politica il riconoscimento accordato ai parlamenti Sámi è formale, perché se ne ammette l'esistenza (già disciplinata a livello statale), ma non si conferisce loro alcuna funzione propriamente normativa; parimenti, l'autonomia amministrativa è oggetto di mero rinvio alle leggi statali, perpetuandosi uno dei più rilevanti elementi di disparità di trattamento.

La convenzione conserva, d'altronde, la attuale frammentazione della disciplina fra i tre stati contraenti, limitandosi a promuovere la formazione di organizzazioni interstatali e l'agevolazione degli spostamenti oltre confine.

Infine, secondo il punto di vista espresso da alcuni rappresentanti locali, la stessa riproposizione e cristallizzazione del modello parlamentare costituirebbe non tanto il riconoscimento dell'autonomia quanto l'imposizione di schemi culturali tipici della tradizione europea¹⁹.

¹⁸ L'art. 9 dispone: « The states shall show due respect for the Saami people's conceptions of law, legal traditions and customs.

[...] the states shall, when elaborating legislation in areas where there might exist relevant Saami legal customs, particularly investigate whether such customs exist, and if so, consider whether these customs should be afforded protection or in other manners be reflected in the national legislation. Due consideration shall also be paid to Saami legal customs in the application of law».

¹⁹ Per le critiche alla convenzione v. Y. SAPMI, *Locals in Sámi town Utsjoki divided on Nordic Sámi Convention*, in *The Independent Barents Observer*, 24 aprile 2017; R. KUOKKANEN, *Smoke and Mirrors of the Sámi Convention*, in *rauna.net*, 29 gennaio 2017; L. VIDMAR, *Another One Bites the Dust?*, cit.

2. I Sámi svedesi hanno da decenni avviato controversie²⁰ intese ad ottenere il riconoscimento delle consuetudini locali in tema di caccia, pesca e allevamento sui terreni di proprietà statale. Come si è anticipato, esiste dal XIX secolo una legge, più volte modificata, che riconosce ai Sámi alcuni diritti in materia; ad essa si sono affiancate le garanzie costituzionali, ma le istituzioni statali hanno contemporaneamente manifestato una forte resistenza sia all'adozione di una normativa quadro di tutela delle minoranze etnico-linguistiche, sia alla ratifica delle convenzioni internazionali sui popoli indigeni²¹.

La giurisprudenza si occupa della materia da oltre cinquant'anni, oscillando tra la negazione di ogni effetto di fonti delle quali non è dato rinvenire l'esatta portata e alle quali il diritto svedese non riconosce espressamente efficacia, e il loro impiego quali limiti all'applicazione generalizzata delle leggi, in virtù non tanto della loro idoneità a regolare i diritti reali, quanto della loro natura di espressione della cultura indigena. La prima grande controversia riguardò alcuni villaggi Sámi che contestarono negli anni Sessanta del secolo scorso la confisca dei terreni da parte dello stato, avvenuta nell'800. La Corte suprema rigettò il loro ricorso²², ma fissò una serie di precedenti che avrebbero portato frutti nei decenni successivi.

Il contenzioso, partito dalla rivendicazione della titolarità delle terre, si è esteso ad ambiti vicini e a modalità di uso delle risorse diverse, seppur connesse. Così, i Sámi hanno impugnato provvedimenti amministrativi che concedevano diritti di sfruttamento minerario, di edificazione, di taglio della legna, di pesca o di realizzazione di impianti per la produzione di energia. Gli organi giudiziari non hanno mai accolto la rivendicazione di proprietà o di uso esclusivo fondata sul diritto consuetudinario, ma hanno aperto la strada alla necessaria consultazione delle popolazioni locali in generale e, più specificamente, della minoranza etnica storicamente insediata in quel territorio²³.

²⁰ Sulla strategia giudiziaria nel perseguimento della garanzia dei diritti dei Sámi v. P. LANTTO, U. MÖRKENSTAM, *Sámi rights and Sámi challenges: The modernization process and the Swedish Sámi movement, 1886–2006*, in *Scand. Journ. of History*, vol. 33, n. 1, 2008, p. 26 ss.; J.K. SCHAFFER, M. LANGFORD, M.R. MADSEN, *An Unlikely Rights Revolution: Legal Mobilization in Scandinavia Since the 1970s*, in *Nordic Journ. Hum. Rights*, vol. 42, n. 1, 2024, p. 11 ss.

²¹ Per una interessante ricostruzione dell'evoluzione delle politiche svedesi v. R. KVIST, *Swedish Saami Policy 1550–1990*, in R. KVIST, UMEÅ (ed.), *Readings in Saami History, Culture and Language III*, Umeå, 1992, p. 63 ss.

²² Högsta domstolen mål: NJA 1981 s. 1 (*Skattefjällsmålet*).

²³ Cfr. R. LAWRENCE, *Internal colonisation and Indigenous resource sovereignty: wind power developments on traditional Saami lands*, in *Environment and Planning D: Society and Space*, 2014, vol. 32, p. 1036 ss.; R. KLØCKER LARSEN, K. RAITIO, *Implementing the State Duty to Consult in Land and Resource Decisions: Perspectives*

Il legislatore, nonostante il generale riconoscimento dei diritti del popolo Sámi, ha introdotto espressi obblighi di consultazione nei procedimenti intesi al rilascio di concessioni di uso a vario titolo solo nel 2022²⁴. La legge introduce per la prima volta nell'ordinamento svedese un criterio definito, fino allora lasciato in gran parte alla creatività giurisprudenziale, per la realizzazione del principio del consenso libero, informato e preventivo delle popolazioni indigene in relazione alle attività che ricadono nella loro sfera di interesse. Il principio, ampiamente riconosciuto a livello internazionale, non trovava applicazione diretta perché la Svezia adotta un sistema rigidamente dualista, nel quale gli obblighi internazionali vincolano il giudice solo in presenza di una legge di ratifica.

La garanzia dei diritti degli indigeni sulle terre è dunque essenzialmente rimessa alla legislazione. Questa riconosce in linea di principio il diritto dei Sámi all'allevamento delle renne, sin dalla prima legge in materia, che risale al 1886; la legge attualmente vigente è del 1971²⁵.

La legge del 1886 introdusse però una distinzione, tuttora vigente, tra i Sámi che fanno parte di comunità di allevamento e coloro che non vi partecipano. Solo i primi possono rivendicare i diritti connessi all'allevamento, che comprendono anche quelli di uso del territorio a scopo di caccia e pesca²⁶. Ciò determina una differenza nelle garanzie accordate ai cittadini all'interno dello stesso popolo, foriera di divisioni e polemiche, che sono state riaccese dalla sentenza oggetto della nostra analisi.

from Sámi Communities and Swedish State Officials, in *Arctic Rev. on Law and Politics*, vol. 10, 2019, p. 4 ss.; K. RAITIO, C. ALLARD, R. LAWRENCE, *Mineral extraction in Swedish Sápmi: The regulatory gap between Sámi rights and Sweden's mining permitting practices*, in *Land Use Policy*, vol. 99, 2020.

²⁴ Una prima proposta in tal senso fu discussa nel 2017, ma fu abbandonata perché osteggiata sia da alcuni settori politici che da una parte dei Sámi. Nel 2019 fu presentata una nuova versione, che ha ottenuto, dopo anni di consultazioni, audizioni e trattative, anche l'approvazione del *Sametinget*. La nuova legge, Lag (2022:66) om konsultation i frågor som rör det Sámska folket, si applica in linea generale ai procedimenti avviati dopo il 1° marzo 2022, ma alcune parti sono in vigore dal marzo 2024. La legge prevede l'obbligo di consultazione del *Sametinget* sui provvedimenti di natura generale e delle comunità locali per i provvedimenti che le riguardano. La consultazione, una volta avviata, non ha limiti di tempo e può chiudersi con l'accordo, la formalizzazione del disaccordo o proposte vincolanti di modifica dell'atto. Restano alcune possibili ambiguità, delle quali potremo dire solo dopo un periodo di applicazione, legate alle proposte escluse dalla consultazione, perché tra di esse vi sono i casi che coinvolgono la sicurezza nazionale (§4.1) e le ipotesi in cui «la questione è urgente e il ritardo comporterebbe il rischio di notevoli inconvenienti» (§ 5.4).

²⁵ Rennäringslag (1971:437).

²⁶ C. ALLARD, *Some Characteristic Features of Scandinavian Laws and their Influence on Sámi Matters*, cit., p. 55 ss. Sui principi ispiratori della legge e la sua influenza sulla legislazione e giurisprudenza recente v. J. STRÖMGREN, *The Swedish State's Legacy of Sámi Rights Codified in 1886*, in C. ALLARD, S. FUNDERUD SKOGVANG (eds.), *Indigenous Rights in Scandinavia*, cit., p. 95 ss.

In assenza di una legislazione speciale i diritti dei *Sámi* in Svezia sulle terre e sulle risorse naturali sono fondati indirettamente sulle leggi relative all'allevamento delle renne, che riconoscono l'uso dei pascoli e degli itinerari migratori e generalmente sulla disciplina legislativa della proprietà terriera²⁷. La legge del 1971 è stata oggetto di critiche sia per quella che oggi appare un'evidente arretratezza rispetto agli atti internazionali di tutela delle minoranze etniche, sia per i contenuti, che lasciano allo stato l'ultima parola in ordine alla destinazione d'uso delle aree controverse.

Analogo discorso va fatto riguardo alla disciplina in materia di estrazione mineraria²⁸, alla realizzazione di impianti di produzione dell'energia elettrica²⁹ e a quella sull'uso delle foreste³⁰: in ciascuna di esse, come in quella sull'allevamento delle renne, i diritti dei *Sámi* (più precisamente, di coloro che appartengono a comunità di allevatori) non rilevano come diritti di proprietà sui terreni, ma come diritti d'uso di origine consuetudinaria, riconosciuti dal legislatore ma suscettibili di degradare in presenza di diritti maggiormente tutelati o di valutazioni di interesse pubblico prevalenti.

Soltanto in due occasioni, prima della sentenza *Girjas*, la Corte suprema si era confrontata con la legge. Il primo caso, già ricordato³¹, riguardava la contesa sulla proprietà di un vasto territorio nella contea di Jämtland, riguardo al quale i *Sámi* rivendicavano diritti maggiori rispetto a quelli riconosciuti dalla legge sull'allevamento delle renne. La Corte rigettò il ricorso, ritenendo che nel caso di specie non ricorressero i presupposti per la tutela richiesta, ma dichiarò che, in termini generali, il fondamento delle pretese dei *Sámi* non potesse esaurirsi nella disciplina legale, perché questa a sua volta recepiva la titolarità su base consuetudinaria dei loro diritti (*urminnes hävd*)³². L'oggetto del diritto non era, d'altronde, la proprietà della terra, ma l'uso della stessa ai fini dell'allevamento.

²⁷ C. ALLARD, *The Nordic countries' law on Sámi territorial rights*, in *Arctic Rev. Law and Politics*, vol. 2, 2011, p. 159 ss.

²⁸ K. RAITIO, C. ALLARD, R. LAWRENCE, *Mineral extraction in Swedish Sápmi*, cit.

²⁹ R. LAWRENCE, *Internal colonization*, cit.

³⁰ M. BRÄNNSTRÖM, *The implementation of Sámi land rights in the Swedish Forestry Act*, in D. CAMBOU, Ø. RAVNA (eds.), *The Significance of Sámi Rights. Law, Justice, and Sustainability for the Indigenous Sámi in the Nordic Countries*, London, 2023, p. 101 ss.

³¹ Högsta domstolen mål: NJA 1981 s. 1 (*Skattefjällsmålet*).

³² Letteralmente l'espressione significa "memoria storica" ed è impiegata regolarmente nella legislazione svedese sin dalla legge sull'allevamento delle renne del 1971. Per un inquadramento del diritto consuetudinario nelle controversie sull'uso dei terreni v. E. TORP, *The legal basis of Sámi reindeer herding rights in Sweden*, in *Arctic Rev. on Law and Politics*, 2013, p. 43 ss.

La legge in tal modo svolgeva la funzione di mera fonte (ri)cognitiva di un diritto degli indigeni al godimento delle risorse preesistente all'insediamento svedese in quel territorio. La Corte suprema affermò anche che il diritto in questione godeva, al pari del diritto di proprietà fondato sulla legge, di protezione costituzionale contro eventuali espropriazioni senza adeguato compenso. La sentenza indusse il legislatore a modificare la legge, introducendo al §1.2 la formula secondo la quale il diritto all'allevamento «appartiene al popolo Sámi e si fonda sulla consuetudine da tempi immemorabili»³³.

Il secondo caso (*Nordmaling*)³⁴ riguardava la rivendicazione di diritti di pascolo invernale da parte di tre distinte comunità di allevamento nella regione costiera a sud di Umeå³⁵. In questo caso i proprietari dei terreni avevano chiamato in giudizio gli allevatori, pretendendo di vietare loro l'accesso in assenza di diritti legalmente riconosciuti. La Corte suprema riconobbe l'esistenza di un diritto consuetudinario (*sedvanerätt*) di pascolo su tutto il territorio comunale. In questo caso la Corte ha, per la prima volta, svincolato la garanzia del diritto dal suo riconoscimento da parte del legislatore, e ha ammesso l'esistenza di una consuetudine direttamente idonea a introdurre restrizioni all'uso dei terreni, indipendentemente dalla titolarità degli stessi e dal loro regime legale.

Abbiamo detto che, almeno apparentemente, in questo caso viene meno il requisito del successivo recepimento della consuetudine da parte del legislatore. Dobbiamo però ricordare che la decisione, pur non invocando un espresso fondamento legislativo, giunse dopo una modifica al § 3 u.c. della legge, che dal 1996 recita «Per terreno da pascolo per renne si intende il terreno che è stato dichiarato tale a causa degli agenti atmosferici o che è stato utilizzato come tale *per secoli (av ålder)*».

Nell'ordinamento svedese (al pari di quello finlandese) gli istituti che si applicano sono quindi l'*urminnes hävd* (cioè la consuetudine immemorabile recepita dalla legge) e il diritto consuetudinario; entrambi sono impiegati ai fini del riconoscimento dell'acquisizione di diritti fondati sull'uso protratto nel tempo, ma la casistica in

³³ Rennäringslag, §1.2: «Rätten enligt första stycket (renskötselrätten) tillkommer den Sámiska befolkningen och grundas på urminnes hävd».

³⁴ Högsta domstolen mål NJA 2011 s. 109 (*Nordmaling*).

³⁵ V. in proposito A. SASVARI, H. BEACH, *The 2011 Swedish Supreme Court Ruling: A Turning Point For Saami Rights*, in *Nomadic Peoples*, vol. 15, n. 2, 2011, p. 130 ss.; C. ALLARD, *The Swedish Nordmaling case*, in *Arctic Rev. Law and Politics*, vol. 2, 2011, p. 225 ss.

proposito è estremamente rara e limitata alle relazioni tra poteri pubblici e comunità *Sámi*.

L'*urminnes hävd* si fonda su un uso continuo nel tempo, assistito da un titolo astrattamente valido, a sua volta fondato su una disposizione legislativa. Ai fini dell'attestazione dell'*urminnes hävd* è necessario rifarsi alle disposizioni del codice della terra originario, entrato in vigore dal 1734 sia in Svezia che nell'attuale Finlandia, che prevede e legittima l'esistenza di un titolo supportato dal riconoscimento legale della consuetudine.

A partire da *Nordmaling* è però in linea di principio possibile il riconoscimento della consuetudine anche in assenza di titolo, purché essa sia documentata sul piano storico. Naturalmente questa seconda ipotesi, rara in pratica, incontra ostacoli pressoché insormontabili sul piano dell'onere probatorio, trattandosi di dimostrare l'esistenza secolare di usi, in un contesto in cui anticamente non era praticata la scrittura e in una comunità composta da poche decine di migliaia di persone sparse in un territorio vastissimo.

Il nuovo codice della terra del 1972 (in Finlandia nel 1996) ha però interrotto l'applicabilità dell'*urminnes hävd*, ad eccezione delle consuetudini all'epoca già riconosciute, che continuano ad essere vigenti³⁶.

La legislazione successiva ha provveduto a riconoscere e regolare le consuetudini esistenti in relazione alle discipline di settore, con l'importante precisazione che queste possono essere fatte valere soltanto dai *Sámi* e soltanto in relazione all'allevamento delle renne. In altri termini, chi non appartiene alla minoranza etnica non può invocarle, ma non può farlo neppure l'indigeno al di fuori dell'attività di allevamento.

In sede giudiziaria, l'attestazione dell'esistenza della consuetudine ha imposto l'adozione di attività endoprocessuali rivolte alla ricostruzione storica ed antropologica del contesto culturale, in considerazione dell'assenza pressoché totale di testi scritti in proposito³⁷.

Più in generale, né la legge sull'allevamento delle renne, né le altre leggi di settore sono state modificate per riconoscere alle comunità *Sámi* un pieno diritto di proprietà sui terreni contestati. Possiamo semmai vedere nelle garanzie riconosciute ai *Sámi* la

³⁶ Sul punto v. ancora C. ALLARD, *Some Characteristic Features of Scandinavian Laws and their Influence on Sámi Matters*, cit., p. 55 ss.

³⁷ V. in proposito M. BRÄNNSTRÖM, *The enhanced role of archaeological and historical research in court proceedings about Saami land rights*, in *Monographs of the Archaeological Society of Finland*, vol. 9, 2020, p. 177 ss.

configurazione di un diritto di usufrutto debole, nel senso che questo entra nel bilanciamento in contrapposizione a quelli di volta in volta tutelati dalla legge, individuati ad es. nell'interesse allo sfruttamento delle risorse minerarie o alla produzione di energia da fonti rinnovabili. Ad es., quando è in discussione la concessione di un diritto di estrazione mineraria, i Sámi (non proprietari dei terreni) possono pretendere il rispetto degli usi relativi all'allevamento delle renne (che possono essere considerati recessivi in sede di procedimento amministrativo o in giudizio), ma non hanno diritto a compensazione o retribuzione per i danni eventualmente subiti, a differenza dello stato e dei proprietari terrieri.

Le proposte di modifica della legislazione vigente, che mirano a conferire ai Sámi lo *status* di popolo indigeno, in quanto tale titolare delle garanzie riconosciute dagli accordi internazionali, in modo da collocarlo su un piano privilegiato nei processi decisionali che lo riguardano e da consentirgli una tutela privilegiata in sede giurisdizionale, sono ad oggi fallite per la netta opposizione sia del governo, sia della maggioranza dei partiti politici e dell'opinione pubblica³⁸.

La sentenza *Girjas* della Corte suprema svedese³⁹ si inserisce nel quadro sommariamente descritto, introducendo importanti novità, i cui sviluppi al momento possiamo soltanto intravedere.

La decisione chiude in senso favorevole a una comunità Sámi una controversia durata oltre un decennio. Gli indigeni pretendevano il riconoscimento del loro diritto esclusivo a regolamentare la caccia e la pesca sul proprio territorio, mentre le autorità statali interpretavano diversamente il quadro normativo, rivendicando a loro volta il potere di concedere permessi di caccia e pesca *in aggiunta* a quelli concessi dai Sámi.

³⁸ Sul punto v. B. BENGTSSON, *Reforming Swedish Sámi Legislation: A Survey of the Arguments*, in C. ALLARD, S. FUNDERUD SKOGVANG (eds.), *Indigenous Rights in Scandinavia*, cit., p. 66 ss.

³⁹ Högsta domstolen mål: T 853-18, NJA 2020 s 3 (*Girjasdomen*), del 23 gennaio 2020, che può leggersi in <https://www.domstol.se/globalassets/filer/domstol/hogstodomstolen/avgoranden/2019/t-853-18.pdf>

Tra i commenti alla decisione v. Ø. RAVNA, *A Sámi Community Wins Case against the Swedish State in the Supreme Court*, in *Arctic Rev. on Law and Politics*, vol. 11, 2020, p. 19 ss.; M. MAZZA, *Una pietra miliare nel diritto giurisprudenziale nordico in materia di tutela dei Saami*, in <https://www.filodiritto.com/una-pietra-miliare-nel-diritto-giurisprudenziale-nordico-materia-di-tutela-dei-saami>; C. ALLARD, M. BRÄNNSTRÖM, *Girjas Reindeer Herding Community v. Sweden: Analysing the Merits of the Girjas Case*, in *Arctic Rev. on Law and Politics*, vol. 12, 2021, p. 56 ss.; E. TORP, *The Interplay of Politics and Jurisprudence in the Girjas Court Case*, in D. CAMBOU, Ø. RAVNA (eds.), *The Significance of Sámi Rights*, cit., p. 72 ss.; M. BRÄNNSTRÖM, *The Girjas Case – court proceedings as a strategy to enforce Sámi land rights*, in T. KOIVUROVA, E.G. BRODERSTAD, D. CAMBOU, D. DOROUGH and F. STAMMLER (eds.), *Routledge Handbook of Indigenous Peoples*, cit., p. 174 ss.

La materia è regolata sin dalla legge del 1886, ma è divenuta problematica solo negli ultimi decenni. All'epoca in cui il potere statale svedese si consolidò nelle aree dell'estremo Nord, il riconoscimento del diritto di cacciare e pescare a favore degli unici residenti in quei territori appariva sia inevitabile che economicamente irrilevante. L'autorità amministrativa competente al rilascio delle autorizzazioni è la contea, circostanza che favorisce la lettura secondo la quale la potestà in materia sarebbe riservata allo stato. D'altro canto, le leggi, a partire da quella del 1886, hanno sempre affermato che i *Sámi* sono titolari del relativo diritto, lasciando aperta la porta alle rivendicazioni di questi ultimi.

Quando, a partire dagli anni '80 del Novecento, si è sviluppata un'importante attività turistica, è iniziato il conflitto sulla pretesa dei *Sámi* vedersi riconoscere l'esclusiva nel rilascio delle concessioni.

Dal punto di vista degli indigeni – sostenuto con argomenti ripresi e sviluppati nel caso in esame – il riconoscimento statale avvenuto nel corso del XIX secolo, meramente ricognitivo della consuetudine (*urgammal sedvana*) recepita dalla legge del 1886, fonda l'esclusiva riserva alle comunità locali dei diritti di caccia e pesca, semplicemente perché questi appartenevano loro già al momento dell'insediamento svedese⁴⁰.

La difesa statale partiva dal presupposto diametralmente opposto, secondo il quale solo lo stato ha la piena titolarità sulle aree in questione, comprensiva della potestà di disporre secondo l'interesse pubblico. La concessione ai *Sámi* avrebbe pertanto carattere eccezionale e derogatorio, non consentendo loro di attribuire ad altri soggetti i diritti controversi, mentre sarebbe l'autorità pubblica a poter concedere tali prerogative, nel perseguimento della migliore gestione dei beni di cui dispone. In tale quadro, la tutela degli interessi delle comunità locali sarebbe soltanto uno degli elementi che entrano nel bilanciamento, secondo il modello procedimentale consolidato al quale abbiamo fatto riferimento in precedenza. Questa posizione, d'altronde, non è sempre stata sostenuta dalle autorità statali, ma è stata introdotta solo a partire dagli anni '80 del Novecento, risultando strumentale alla nuova strategia di sfruttamento turistico. Fino ad allora, l'ambiguità del dato legislativo e l'arretratezza economica dell'area avevano permesso di eludere il problema, con il risultato che entrambi i soggetti postulavano di avere la piena titolarità sulle aree, senza rivendicarla espressamente. Il nuovo indirizzo statale ha presto evidenziato il conflitto, non solo tra autorità centrale e comunità indigene, ma anche tra

⁴⁰ V. l'ampia ricostruzione di E. TORP, *Sámi Hunting and Fishing Rights in Swedish Law*, in C. ALLARD, S. FUNDERUD SKOGVANG (eds.), *Indigenous Rights in Scandinavia*, cit., p. 111 ss.

le esigenze degli allevatori e quelle del settore turistico, mentre i tentativi di mediazione statale non hanno ottenuto esito positivo.

Una commissione parlamentare d'inchiesta, insediata al fine di verificare le possibilità per la Svezia di ratificare la convenzione ILO 169, indicò la necessità di chiarire il regime delle aree in cui si esercita l'allevamento, segnalando sia l'oscurità della legge vigente, fonte di conflittualità, sia la necessità che sull'adeguatezza di tale legge ai fini della tutela dei diritti dei Sámi si pronunciasse le autorità giudiziarie⁴¹.

Con il caso *Girjas* la controversia è approdata alla Corte suprema, la quale ha in primo luogo condotto un'approfondita indagine sul patrimonio delle consuetudini locali e sulla *ratio* della legge del 1886⁴². Anche il lavoro della Corte ha incontrato i problemi denunciati dalla commissione parlamentare, confermando che la legge, sin dal testo originario, presenta ambiguità in ordine al regime proprietario che non possono essere risolte mediante l'interpretazione testuale.

Al tempo stesso, le consulenze storiche, antropologiche e archeologiche disposte dalla Corte hanno permesso di giungere ad alcune conclusioni definitive: l'esercizio delle attività venatorie nell'area da parte dei Sámi è documentato almeno dalla metà del XVIII secolo; il Regno di Svezia ha consolidato il proprio controllo su quelle terre nello stesso periodo, che coincide con il primo riconoscimento formale delle consuetudini, all'epoca già consolidate, del popolo Sámi; la legge del 1886 a sua volta recepisce la normativa statale preesistente senza un riconoscibile intento riformatore.

Su tali premesse la Corte si chiede quali elementi possano indurre a ritenere estinto il diritto originario degli indigeni, concludendo che ciò può avvenire per espressa rinuncia dei titolari, in seguito a un procedimento di espropriazione o per legge. La prima ipotesi è esclusa non solo dall'assenza di formali atti di rinuncia, ma anche dalla stessa proposizione dell'azione legale in decisione; lo stato non ha mai proceduto ad atti di esproprio. Resta da verificare se la legislazione in materia, a partire dalla legge del 1886 a quella vigente, abbia estinto i diritti in questione.

La Corte specifica che la prima legge si poneva solo l'obiettivo di riconoscere e formalizzare i diritti originari dei Sámi, affermando contemporaneamente il potere statale

⁴¹ Si tratta della indagine ufficiale (*Statens offentliga utredningar*) Samerna - ett ursprungsfolk i Sverige 1999:25, che può leggersi a https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/statens-offentliga-utredningar/samerna-ett-ursprungsfolk-i-sverige_gnb325/html/. Nel 2005 l'inchiesta è stata replicata: SOU 2005:116, Jakt och fiske i samverkan, che può leggersi a <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2006/01/sou-2005116/>.

⁴² Cfr. M. BRÄNNSTRÖM, *The enhanced role*, cit.

in materia. La legge, però, non riconosceva i *Sámi* in quanto popolo, limitandosi a far riferimento a coloro che, nell'estremo Nord, svolgevano attività di allevamento; i destinatari della legge non sono pertanto i *Sámi* nel loro complesso, ma soltanto le comunità *Sámi* di allevatori (*sameby*)⁴³. Questo passaggio induce la Corte ad affermare che il diritto di allevare renne, fino alla legge del 1886 riconosciuto a ciascun appartenente al popolo *Sámi*, da quella data appartiene esclusivamente a chi, oltre ad essere un *Sámi*, fa parte di un *sameby*⁴⁴.

Il diritto di caccia e pesca preesistente alla legge del 1886 è recepito e confermato da essa, trasformandosi però da diritto individuale a diritto esercitabile collettivamente e in via esclusiva dalla comunità locale, che può anche concedere a terzi l'esercizio delle facoltà in discussione⁴⁵.

Il diritto rivendicato dalla comunità di Girjas, secondo la Corte, non ha fondamento esclusivamente consuetudinario, come rivendicato dagli attori (sulla scorta di *Nordmaling*), ma ricade nell'istituto dell'*urminnes hävd*, posto che l'antica consuetudine sarebbe stata recepita dalla legge. La conclusione nel merito è stata dunque nel senso che la proprietà dei terreni (peraltro non oggetto della causa) è irrilevante, perché (né lo stato né gli individui *Sámi*, ma soltanto) la comunità di Girjas è titolare esclusiva dei diritti controversi, ed essa soltanto può disporne mediante concessione a terzi.

Si poneva però, da un lato la necessità di conciliare *Nordmaling* con il nuovo orientamento, dall'altro l'esigenza di fondare tale conclusione su un dato normativo che né l'originaria legge sull'allevamento, né quella vigente forniscono.

La prima risposta integra il piano dell'accertamento probatorio con quello del rapporto tra i due istituti: la Corte afferma infatti, fissando un nuovo precedente, che il fondamento dei diritti *Sámi* sull'uso delle risorse deve essere cercato nell'*urminnes hävd*, perché questo è «l'approccio adottato dal legislatore nella legge sull'allevamento delle renne». Soltanto «se i principi della rivendicazione dell'*urminnes hävd* non possono essere applicati in modo ragionevole» è ammissibile invocare, in funzione sussidiaria e residuale, la consuetudine, per la quale la Corte ammette un allentamento dei vincoli probatori⁴⁶.

⁴³ Secondo la Corte «la legge del 1886 implicava un'importante novità perché i diritti connessi all'allevamento delle renne, inclusi quelli alla caccia e alla pesca, comprendevano solo la parte del popolo *Sámi* che alleva le renne». Non si tratta di un esercizio interpretativo lineare, perché la Corte stessa è costretta a precisare che tale conclusione «in realtà non era espressa nel testo della legge ma risultava dal contesto e dalle leggi successive in materia». Così *Girjas* (n 1) s 219.

⁴⁴ *Girjas* (n 1), *ibidem*.

⁴⁵ *Girjas* (n 1) s 221.

⁴⁶ *Girjas* (n 1) s 133.

Lo spazio che la Corte rivendica a sé e agli altri organi giurisdizionali nella ricognizione dell'eventuale "irragionevolezza" degli esiti è indicativo della necessità, avvertita in questo caso e tradotta in principio, di adeguare l'ordinamento a esigenze di tutela della minoranza Sámi anche a costo di piegare il testo della legge. Ciò conduce al problema del fondamento di tale nuovo indirizzo giurisprudenziale.

La Corte afferma che il dettato legislativo deve essere interpretato alla luce della Costituzione ed in particolare alle disposizioni, introdotte nel 2010, che riconoscono il popolo Sámi e impongono per esso una speciale tutela⁴⁷. Il dato costituzionale è però scarno, e si risolve, ai fini della decisione della causa, in un rinvio alla legge sull'allevamento delle renne. La Corte non accetta però una lettura riduttiva, affermando che il parametro costituzionale deve essere integrato dal diritto internazionale generalmente riconosciuto. Qui è presente un ostacolo difficilmente superabile, perché la Svezia adotta un approccio dualista, negando l'applicazione interna di trattati internazionali non ratificati con legge.

L'ulteriore, ardito, passaggio della sentenza è l'affermazione secondo la quale, pur non avendo la Svezia ratificato la convenzione ILO-169, questa conterrebbe affermazioni espressive di principi consolidati a livello internazionale come diritto consuetudinario⁴⁸. In particolare, il diritto internazionale impone l'adozione di speciali tutele per i popoli indigeni e più in generale le minoranze etniche, cosicché ogni stato dovrebbe conformare la propria produzione normativa ad essi: «Secondo l'articolo 8.1 della Convenzione ILO 169, nell'applicazione del diritto nazionale si devono tenere in debita considerazione le consuetudini (*sedvänjor*) e il diritto consuetudinario (*sedvanerätt*) dei popoli indigeni. La convenzione non è stata ratificata dalla Svezia ma, in questa questione di fatto, si deve ritenere che essa esprima un principio generale all'interno del diritto internazionale. Nella risoluzione dei conflitti connessi ai diritti territoriali dei Sámi, l'applicazione di questo principio implica che le usanze (*sedvana*) consolidate dei Sámi siano rispettate»⁴⁹.

È perciò irrilevante la scelta di non ratificare l'accordo, dato che il giudice è vincolato al rispetto del diritto internazionale consuetudinario. È appena il caso di

⁴⁷ Regeringsformen, art. 2 u.c. e art. 20.

⁴⁸ Sull'importanza della recezione della Convenzione per i Sámi v. Ø. RAVNA, *ILO 169 and securing of Sámi Rights to Lands, Nature-based Livelihood, and Natural Resources*, in K. HOSSAIN, A. PETRÉTEI (eds.), *Understanding the Many Faces of Human Security. Perspectives of Northern Indigenous Peoples*, Leiden-Boston, 2016, p. 173 ss.

⁴⁹ *Girjas* (n 1) s 130.

precisare che, a differenza di quanto alcuni hanno ritenuto⁵⁰, la Corte non ha applicato direttamente la convenzione ILO-169, ma il principio giuridico sul quale essa si fonda.

Si raggiunge così il risultato, per certi aspetti paradossale, di legittimare la consuetudine interna in virtù dell'applicazione della consuetudine internazionale.

Restano da svolgere tre considerazioni, a nostro avviso importanti.

La prima attiene alle conseguenze della decisione a livello nazionale. I partiti politici hanno criticato la sentenza, ricordando la loro contrarietà alla ratifica e imputando alla Corte una sovraesposizione politica indebita. Del resto, la sentenza contiene un esplicito invito a rivedere la legge, ma ad oggi, nonostante le attività istruttorie avviate, non si vede alcun concreto passo avanti.

La seconda riflessione riguarda i contraccolpi della decisione sul popolo *Sámi*. La decisione, infatti, riguarda la sola comunità di Girjas: è stato accertato solo il complesso di diritti consuetudinari dei quali è titolare quello specifico *sameby*. Le altre comunità, in assenza di un intervento del legislatore, si sono attivate promuovendo la ricognizione delle proprie consuetudini e in qualche caso hanno avviato autonome procedure di rilascio di concessioni, impiegando il principio enunciato in *Girjas* per estromettere le contee dalla gestione dei permessi di caccia e pesca. Vedremo se queste scelte daranno luogo a una nuova stagione di controversie giudiziarie o se lo stato accetterà il nuovo assetto disposto dalla sentenza.

Un altro effetto collaterale della decisione deriva dall'affermazione della titolarità dei diritti esclusivamente in capo alla comunità. La Corte non ha motivato sul punto, limitandosi a sostenere che si tratterebbe semplicemente di una scelta della legge del 1886 consolidatasi nel tempo.

Restano però alcuni dubbi: si introduce una distinzione tra *Sámi* allevatori e non, con i primi che godono di diritti preclusi agli altri. È ammissibile una discriminazione tra soggetti appartenenti alla stessa minoranza etnica? Più precisamente, tale distinzione è rispettosa dei principi di diritto internazionale invocati nella stessa sentenza? Sullo sfondo si intravede un'altra questione: il diritto svedese non prevede automatismi nella determinazione dell'appartenenza alla minoranza *Sámi*. Con una scelta probabilmente dettata dalla volontà di non interferire nelle dinamiche interne degli indigeni, si è deciso di lasciare a ciascuna comunità locale la scelta di ammettere gli individui a farne parte. La

⁵⁰ V. Ø. RAVNA, *A Sámi Community*, cit., p. 20.

soluzione, criticata già in passato, oggi mostra evidenti limiti, allorché l'appartenenza o meno alla comunità produce effetti economici rilevanti.

3. Nel §1 abbiamo accennato alle principali linee evolutive della legislazione relativa alla rappresentanza politica, all'autonomia amministrativa e alla garanzia dei diritti dei Sámi.

Il versante della rivendicazione in sede giurisdizionale dei diritti ha preceduto e accompagnato gli sviluppi della legislazione⁵¹. Per un lungo periodo, infatti, le rivendicazioni sui territori di caccia e di pesca si sono scontrate con l'incomunicabilità tra il piano del diritto consuetudinario Sámi e quello del diritto statale⁵². Solo nel 1968 due sentenze della Corte Suprema hanno per la prima volta riconosciuto che l'usanza del pascolo su terreni privati fosse vincolante, accogliendo la prospettazione dei Sámi secondo la quale la continuità nei secoli della fruizione dei terreni non fosse riconducibile a mera concessione occasionale, ma fondasse pretese di garanzia ed eventuale risarcimento⁵³.

Si trattava però di decisioni destinate a non creare una giurisprudenza costante in tal senso, perché nei trent'anni successivi in numerose occasioni la Corte Suprema norvegese rigettò richieste fondate sull'uso continuato di terreni a scopo venatorio, ritenendo che esso non integrasse in alcun modo un diritto all'uso dei beni di proprietà privata o statale, né legittimasse pretese di limitazione del godimento da parte di terzi⁵⁴.

La vicenda che comunemente è ritenuta il momento di svolta nella percezione della questione Sámi in Norvegia è la contesa, prima politica che giudiziaria, intorno alla costruzione di una diga e di un impianto idroelettrico sul fiume Alta, opere per le quali le autorità statali disposero la deportazione coattiva di alcune comunità indigene.

La vicenda, protrattasi dal 1978 al 1982, si concluse con la sconfitta dei Sámi davanti alla Corte suprema, che confermò la legittimità del progetto accogliendo l'impostazione della questione proposta dallo stato: i Sámi non erano proprietari delle terre in cui vivevano, che appartenevano allo stato; pertanto, non avevano un interesse qualificato alla conservazione dell'ambiente e del paesaggio, né potevano opporsi alla

⁵¹ Cfr. M. MAZZA, *I diritti degli indigeni saami all'uso comune delle terre nel Finnmark (Norvegia del Nord)*, in *Diritto pubbl. comp. eur.*, 2013, p. 893 ss.

⁵² V. l'accurata ricostruzione di Ø. RAVNA, *Sámi law and rights in Norway*, cit., p. 279 ss.

⁵³ Si tratta dei casi *Brekken* (Norsk Retstidende, NRt. 1968:394) e *Altevann* (NRt. 1968:429).

⁵⁴ V. le sentt. NRt. 1981, 1215 (*Trollheimen*), NRt. 1988, 1217 (*Korssjøfjell*) e NRt. 1997, 1608 (*Aursund II*).

decisione delle autorità di allontanarli dai luoghi in cui vivevano e ricollocarli in altra sede⁵⁵.

Nondimeno, il caso *Alta* è ricordato come il momento in cui la questione dei diritti della minoranza etnica divenne argomento rilevante a livello nazionale, determinando una mobilitazione che andava oltre i diretti interessati, per recepire profonde istanze di trasformazione, che investivano il tema delle minoranze insieme a quello della tutela dell'ambiente.

Il decennio successivo alla vicenda ha segnato una radicale inversione di tendenza nell'approccio alla tutela dei diritti di quella minoranza. Abbiamo già ricordato la revisione costituzionale, preceduta dalla prima legge di tutela dei Sámi e seguita dall'istituzione del parlamento locale.

Nel 1990 la Norvegia fu il primo stato a ratificare la convenzione ILO-169 sui diritti degli indigeni e dei popoli tribali. Nel 1997, in un discorso pubblico, il Re chiese ufficialmente scusa per la prolungata violazione dei diritti dei Sámi, mentre nel 2000 è stato istituito un fondo statale per garantire l'indennizzo delle violazioni accertate (*Samefolkets fond*).

Nel 1999 il parlamento approvò la c.d. legge sui diritti umani⁵⁶, che disponeva la ratifica della Convenzione europea per la protezione dei diritti umani del 1950 e del Patto internazionale sui diritti civili e politici (ICCPR) del 1966. Nel 2007 ha sottoscritto la Dichiarazione ONU dei diritti dei popoli indigeni.

Da questo punto di vista, l'indirizzo adottato dalle istituzioni norvegesi è stato diametralmente opposto a quello degli svedesi: questi hanno espresso una ferma contrarietà al recepimento del diritto internazionale pattizio in materia di tutela degli indigeni, ribadita anche nel cambiamento delle maggioranze parlamentari, mentre la Norvegia ha intrapreso la via della recezione degli accordi internazionali e, soprattutto, di un deciso processo di riforma della legislazione statale.

Così, nel 2005 l'entrata in vigore del *Finnmarksloven* ha aperto la strada al riesame del regime delle proprietà terriere nelle terre abitate dai Sámi, insieme all'adozione, nello stesso anno, della legge che regola l'obbligatoria consultazione del parlamento indigeno in

⁵⁵ Rt. 1982, 241 (*Alta*). V. in proposito R. PAINE, *Dam a river, damn a people? Saami (Lapp) livelihood and the Alta/Kautokeino Hydro-Electric Project and the Norwegian Parliament*, Copenhagen, 1982; T. NYKÄNEN, *The Áltá and Deatnu conflicts and the articulations of nature*, in S. VALKONEN, Á. AIKIO, S. ALAKORVA, S.-M. MAGGA (eds.), *The Sámi world*, London, 2022, p. 397 ss.

⁵⁶ *Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven)*, LOV-1999-05-21-30.

vista della realizzazione di progetti di interesse pubblico nel Finnmark⁵⁷. Nel 2007 la nuova legge sull'allevamento delle renne⁵⁸ ha sancito l'obbligo per le autorità pubbliche di rispettare il diritto, sia culturale che economico, dei Sámi all'allevamento.

Sul versante giurisprudenziale, all'inizio del XXI secolo si segnalano due importanti decisioni della Corte suprema, che adottano la nuova prospettiva inaugurata dalla legislazione dei decenni precedenti: nel caso *Selbu*⁵⁹ è stato riconosciuto il particolare valore culturale degli usi (*alders tids bruk*) in materia di allevamento delle renne; la Corte ha affermato che la validità della consuetudine dipende dal lungo periodo necessario al suo consolidamento, dalle caratteristiche del territorio e da quelle degli animali. L'indirizzo è stato confermato anche nel caso *Svartskog*⁶⁰, in cui si è riconosciuto per la prima volta il fondamento consuetudinario della proprietà rivendicata dai Sámi su un pascolo, e più recentemente nel caso *Nesseby*⁶¹.

Il caso *Fosen*⁶² si colloca nel quadro sinora tratteggiato di crescente attenzione alla questione Sámi, presentando diverse analogie con la controversia di Alta, seppure in un contesto normativo e politico profondamente mutato⁶³. In questa vicenda, come nell'altra, sono in gioco i diritti consuetudinari di allevamento e pascolo delle renne su un terreno di proprietà pubblica; parimenti, è posta in discussione la realizzazione di un'opera della quale è attestato il rilevante interesse pubblico e della quale si contesta l'impatto devastante sull'ecosistema, oltre che sulla vita dei nomadi.

⁵⁷ Cfr. E. JOSEFSEN, S.U. SØRENG, P. SELLE, *Regional Governance and Indigenous Rights in Norway: The Finnmark Estate Case*, in T. HERRMANN, T. MARTIN, (eds.), *Indigenous Peoples' Governance of Land and Protected Territories in the Arctic*, Cham, 2016, p. 23 ss.

⁵⁸ Lov 15 juni 2007 nr. 40 om reindrift.

⁵⁹ NRt. 2001, 769 (*Selbu*). V. in proposito M. AHRÉN, *Indigenous peoples' culture, customs, and traditions*, cit., p. 102; C. ALLARD, *Some Characteristic Features*, cit., p. 58 ss.

⁶⁰ NRt. 2001, 1229 (*Svartskog*). Su entrambe le decisioni v. Ø. RAVNA, *The Process of Identifying Land Rights in parts of Northern Norway: Does the Finnmark Act Prescribe an Adequate Procedure within the National Law?*, in *Yearbook of Polar Law*, vol. 3, 2011, pp. 423 ss., spec. 429 ss.

⁶¹ HR-2018-456-P, (*Nesseby*).

⁶² Sulla decisione v. D. CAMBOU, *The significance of the Fosen decision for protecting the cultural rights of the Sámi Indigenous people in the green transition*, in D. CAMBOU, Ø. RAVNA (eds.), *The Significance of Sámi Rights*, cit., p. 52 ss.; Ø. RAVNA, *The Fosen Case and the Protection of Sámi Culture in Norway Pursuant to Article 27 ICCPR*, in *Int. Journ. Minority and Group Rights*, vol. 30, n. 1, 2023, p. 156 ss.; E.M. FJELLHEIM, *Wind Energy on Trial in Saepmie: Epistemic Controversies and Strategic Ignorance in Norway's Green Energy Transition*, in *Arctic Review on Law and Politics*, vol. 14, 2023, p. 140 ss.; L. MÓSESDÓTTIR, *Energy (in)justice in the green energy transition. The case of Fosen wind farms in Norway*, in *Technology in Society*, vol. 77 (2024) 102563.

⁶³ Sulle analogie e differenze tra Alta e Fosen v. L. LAFRAMBOISE, *Just Like Alta? A Comparative Study of the Alta and Fosen Cases as Critical Junctures for Sámi Rights in Norway*, in *Arctic Yearbook*, 2023, p. 1 ss.

Rispetto ad *Alta*, è completamente diverso il quadro normativo. In quella controversia i *Sámi* poterono invocare solo le loro consuetudini, alle quali fu attribuita una posizione recessiva rispetto alla legge, e i trattati internazionali, all'epoca non ratificati dalla Norvegia.

Nella vicenda *Fosen* i ricorrenti, come vedremo, hanno fatto valere il dettato costituzionale in connessione con le garanzie disposte dal legislatore e, soprattutto, dai trattati che oggi la Norvegia si è impegnata a rispettare.

La controversia è nata in seguito al progetto di una società a maggioranza pubblica (*Fosen Vind*)⁶⁴ inteso a costruire il più grande parco eolico del continente nella penisola di *Fosen*, abitata da comunità *Sámi*.

Nel corso delle consultazioni previste dal procedimento per l'approvazione della concessione è emerso che le dimensioni del progetto e il suo impatto ambientale avrebbero danneggiato gli allevatori di renne, impedendo il transito degli animali e il pascolo in una vasta area tradizionalmente oggetto di tale attività. Il Ministero del petrolio e dell'energia ha ammesso la fondatezza delle preoccupazioni, ma ha ritenuto che l'opera avrebbe portato benefici ancora maggiori ai norvegesi, consentendo di accelerare la transizione verso l'impiego di energie rinnovabili.

Il progetto ha ottenuto il via libera tra le proteste degli abitanti e di numerose associazioni ambientaliste e per la tutela dei diritti umani, che hanno presentato un ricorso al Comitato per l'eliminazione delle discriminazioni razziali (CERD). Il Comitato ha chiesto la sospensione dell'autorizzazione il 18 novembre 2018, rilevando la potenziale violazione dei diritti della popolazione indigena ai sensi della Convenzione ILO-169 e dell'ICCPR. Nonostante ciò, il governo norvegese ha confermato l'iniziativa e l'impianto è stato completato nel 2020, in pendenza dei ricorsi giurisdizionali proposti sia da singoli allevatori, sia dalle comunità locali di allevatori⁶⁵, sia da associazioni ambientaliste.

La Corte suprema ha deciso in via definitiva l'11 ottobre 2021⁶⁶, affermando all'unanimità che il progetto è illegittimo perché viola l'art. 27 del Patto sui diritti civili e politici (ICCPR)⁶⁷.

⁶⁴ Nel progetto, così come nelle vicende giudiziarie, è coinvolta anche Statnett, l'azienda pubblica che detiene e gestisce le reti di distribuzione dell'energia elettrica.

⁶⁵ Le comunità interessate in questo caso sono Sør-Fosen sijte e Nord-Fosen siida.

⁶⁶ Høyesteretts dom 11. oktober 2021, HR-2021-1975-S (sak nr. 20-143891SIV-HRET, sak nr. 20-143892-SIV-HRET og sak nr. 20-143893SIV-HRET) (*Fosen*). Il testo della sentenza può leggersi in inglese, tradotto a cura della Corte Suprema, all'indirizzo <https://www.domstol.no/globalassets/upload/hret/decisions-in-english-translation/hr-2021-1975-s.pdf>

Questa è la prima occasione nella quale la Corte suprema riscontra la violazione della disposizione in questione, che costituisce l'architrave giuridico della tutela dei Sámi nell'ordinamento norvegese. In precedenza, in un'occasione, la Corte aveva avuto modo di affermare in termini generali che gli atti dell'amministrazione pubblica in contrasto con l'art. 27 ICCPR sarebbero stati annullati, ma nel merito aveva escluso l'illegittimità denunciata⁶⁸.

È importante premettere che *Fosen* non è una decisione sulla proprietà dei terreni: i ricorrenti non hanno mai contestato che questa appartenga all'ente pubblico di gestione *Finnmarkseiendommen* (FeFo). La richiesta riguardava il riconoscimento dei vincoli sull'uso dei terreni, derivanti dall'esistenza di consuetudini secolari che li riservano prioritariamente all'allevamento e al pascolo delle renne da parte delle comunità locali.

Nelle loro memorie difensive, del resto, né il governo né la *Fosen Vind* hanno contestato l'esistenza di tali consuetudini.

Il nucleo della contesa attiene infatti al bilanciamento tra l'interesse pubblico alla realizzazione dell'opera, da un lato, e l'interesse degli allevatori alla difesa della loro attività. Si prospettava un caso per molti versi analogo ad *Alta*, come si è detto, nel quale la Corte era chiamata a sindacare la correttezza della valutazione svolta dall'amministrazione.

Tale prospettiva, che induceva alla deferenza nei confronti delle scelte amministrative – in questa circostanza sostenute con vigore dal governo – era stata accolta in primo grado dalla Corte distrettuale di *Inntrøndelag*, con la conferma della legittimità della concessione e la convalida delle misure finanziarie di sostegno agli allevatori previste da *Fosen Vind*.

Nel ricorso alla corte d'appello le comunità locali avevano contestato la natura e la misura degli interventi compensativi, affermando che la costruzione dell'impianto non recasse soltanto pregiudizi economici alle proprie iniziative imprenditoriali, ma mettesse a

La Corte ha deciso nella composizione detta della Grande Camera, impiegata per i casi di grande rilievo giuridico nazionale.

⁶⁷ Secondo l'art. 27 ICCPR «In quegli Stati, nei quali esistono minoranze etniche, religiose, o linguistiche, gli individui appartenenti a tali minoranze non possono essere privati del diritto di avere una vita culturale propria, di professare e praticare la propria religione, o di usare la propria lingua, in comune con gli altri membri del proprio gruppo».

⁶⁸ Si tratta del caso *Sara*, HR 2017-2428-A. Nel caso di specie la ragione dell'inapplicabilità del principio fu rinvenuta nella circostanza che fossero in discussione i diritti di una comunità di allevatori contro un'altra, e che la legge dovesse essere interpretata al fine di raggiungere un bilanciamento tra interessi contrapposti, ma appartenenti entrambi alla minoranza protetta.

repentaglio la cultura *Sámi* nella parte in cui impediva la prosecuzione della tradizionale attività di allevamento delle renne⁶⁹. Dal punto di vista dei ricorrenti la questione non poteva essere ridotta al mero bilanciamento di interessi economici contrapposti, ma configurava una violazione dell'art. 27 ICCPR. La Corte d'appello, nel suo esame del possibile contrasto tra l'approvazione del progetto e la disposizione del trattato, era giunta, pur esprimendo dubbi, alla conclusione che l'allevamento non fosse necessariamente pregiudicato e le misure compensative (modificate e accresciute in sentenza⁷⁰) fossero idonee a minimizzare i danni⁷¹.

Le comunità hanno proposto ricorso alla Corte suprema chiedendo l'accertamento dell'illegittimità della concessione; il rispetto delle loro consuetudini, garantito dall'art. 108 Cost., che deve essere interpretato alla luce dell'art. 27 ICCPR e dell'art. 5 (d) (V) della Convenzione internazionale per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale (CERD)⁷², impone, a loro avviso, l'annullamento della concessione.

Hanno proposto ricorso anche le aziende concessionarie, alle quali si è affiancato con un atto d'intervento il governo. Il loro obiettivo primario era la riduzione delle misure compensative rispetto alla quantificazione decisa in appello.

Di fronte al ricorso delle comunità hanno eccepito in primo luogo la legittimazione ad agire delle *siida*, dato che le norme da esse invocate tutelerebbero gli individui ma non enti collettivi. D'altronde, la CERD non costituirebbe un valido parametro di giudizio, dato che sarebbe dubbia la sua applicabilità diretta come limite per il legislatore.

La Corte suprema, inoltre, non avrebbe il potere di riesaminare i fatti, ma dovrebbe attenersi alla ricognizione svolta in appello, senza possibilità di verifiche o integrazioni. Sul piano della legittimità, hanno affermato che le citate convenzioni internazionali non imporrebbero degli obblighi in capo al legislatore, ma conferirebbero ad esso la facoltà di disporre discriminazioni positive a favore delle minoranze; tra queste sarebbero da annoverare le misure compensative.

Il primo punto critico, quello della legittimazione ad agire delle *siida*, è stato risolto dalla Corte con la considerazione che innanzitutto l'ICCPR tutela gli individui nello

⁶⁹ Sulla dimensione economica dell'allevamento v. J. LARSSON, E.-L. PÄIVIÖ SJAUNJA, *Early Modern Reindeer Husbandry, Sámi Economy, and Grazing Rights*, in *Int. Journ. of the Commons*, vol. 14, 2020, p. 91 ss.

⁷⁰ Tra il primo e il secondo grado di giudizio, gli indennizzi quantificati sono passati da 19, 6 a 89,2 milioni di corone.

⁷¹ HR-2021-1975-S (*Fosen*), §§ 18-20.

⁷² L'art. 5 (d) (V) CERD indica, tra «gli altri diritti civili» meritevoli di tutela, «The right to own property alone as well as in association with others». La Corte non si pronuncerà sul punto, ritenendolo assorbito. HR-2021-1975-S (*Fosen*), § 154.

svolgimento delle loro attività, alcune delle quali possono – come nel caso di specie – essere declinate anche se non esclusivamente in forma collettiva⁷³; inoltre l'applicazione della disposizione in altre giurisdizioni statali e a livello internazionale ha pacificamente ammesso la legittimazione di enti collettivi limitatamente alla tutela di specifici diritti.

Il passaggio successivo è stata la verifica dell'appartenenza dell'allevamento delle renne alle pratiche garantite dall'ICCPR. Secondo la Corte, «è chiaro che il popolo Sámi sia una minoranza nel senso dell'art. 27, e che l'allevamento delle renne sia una forma di pratica culturale protetta»⁷⁴; in tal senso depongono anche il testo costituzionale e la legge statale in materia.

Con questo passaggio argomentativo, la controversia si sposta – come richiesto dalle comunità locali – dal piano della competizione tra interessi economici contrapposti a quello dell'accertamento di eventuali atti discriminatori, allontanandosi da possibili similitudini con il caso *Alta*.

La verifica dell'eventuale violazione dell'art. 27 ICCPR è condotta dalla Corte a partire dagli accertamenti probatori svolti in appello. La conclusione è però opposta: laddove la Corte d'appello – accertata la gravità dei danni già prodotti e di quelli previsti – aveva ritenuto sufficienti la compensazione economica e il sostegno all'alimentazione delle renne nel periodo invernale, i giudici di ultima istanza procedono oltre, verificando se le misure, oltre che adeguate sul piano finanziario, siano idonee a evitare la lesione dei diritti culturali della minoranza.

Perché vi sia violazione dell'art. 27 è necessaria la «negazione» dei diritti, che può configurarsi non solo come esclusione aperta e dichiarata, ma anche attraverso interferenze parziali e circoscritte nell'esercizio dei diritti culturali. È perciò necessario verificare se le opere autorizzate interferiscano in modo significativo con le pratiche Sámi. Sul punto, Fosen Vind ha sollecitato l'adozione di un criterio “tradizionale” di bilanciamento, proponendo che la violazione fosse esclusa nel caso in cui le interferenze non fossero tali da impedire il godimento e fossero giustificate in nome del prevalente interesse pubblico alla diversificazione energetica.

⁷³ HR-2021-1975-S (Fosen), § 106: «L'art. 27 [...] protegge gli individui in una minoranza. Comunque, la cultura delle minoranze è praticata all'interno di una comunità, circostanza che conferisce alla protezione una natura collettiva. Riguardo all'allevamento di renne, ciò è chiarito dal fatto che i diritti di pascolo Sámi sono collettivi e conferiti a ogni singola *siida* [...]. Una *siida* è un gruppo di persone che pratica l'allevamento delle renne collettivamente in specifici distretti, v. sez. 51 della legge sull'allevamento delle renne. Di fronte a queste premesse, è difficile tracciare una netta distinzione tra gli individui e il gruppo».

⁷⁴ HR-2021-1975-S (Fosen), § 101.

La Corte ha adottato un criterio opposto, poiché ha precisato innanzitutto che l'art. 27 non tollera in linea di principio il bilanciamento con altri interessi che non siano di pari rilievo⁷⁵. Non è precluso in astratto il bilanciamento ad es. con l'interesse alla tutela dell'ambiente, che nel caso di specie, come vedremo, non entra in gioco. L'attività del giudice consiste soltanto nel verificare se le interferenze siano tali da pregiudicare in misura significativa il godimento dei diritti della minoranza.

In questo caso, la Corte torna agli accertamenti svolti in appello, per osservare che le limitazioni poste agli allevatori sono gravi, provocando sia la riduzione dei capi allevati, sia una maggiore complessità delle procedure richieste. Le difficoltà maggiori riguardano per la Corte gli effetti trasformativi in senso negativo nei confronti delle usanze consolidate, che sarebbero stravolte.

Soltanto misure correttive e compensative adeguate (non tanto sul piano finanziario ma) a mitigare o escludere tali danni potrebbero consentire di escludere la violazione dell'art. 27. Ad avviso dei giudici, però, le compensazioni disposte in appello risultano insoddisfacenti sotto diversi punti di vista. Innanzitutto non sono stati consultati i destinatari⁷⁶; inoltre non si è verificato il loro impatto sulle pratiche sulle quali andavano ad incidere⁷⁷. In definitiva, le misure approvate dalla Corte d'appello sono gravate da incertezze tali che è inevitabile considerarle insufficienti.

Sarebbe ancora possibile confermare la legittimità della concessione in nome della tutela dell'ambiente, introducendo un bilanciamento tra le esigenze in tal senso e quelle della minoranza; ma, nel caso di specie, da un lato questa prospettazione non è emersa in nessuna fase processuale, dall'altro gli atti di causa mostrano che in fase di elaborazione progettuale si è trascurata la valutazione di altre localizzazioni, pur possibili e non in contrasto con le esigenze dei Sámi. Non è perciò proponibile, per così dire *in extremis*, un bilanciamento fino ad allora mai preso in considerazione.

Riassumendo, il progetto produce interferenze rilevanti sul godimento dei diritti culturali dei Sámi; le misure compensative sono state adottate senza la consultazione dei destinatari o contro la loro volontà; si sono rivelate inefficaci e insufficienti; non sono

⁷⁵ HR-2021-1975-S (*Fosen*), § 143.

⁷⁶ Cfr. Ø. RAVNA, *The Duty to Consult the Sámi in Norwegian Law*, cit.

⁷⁷ La Corte osserva ad es. che le mutate modalità di alimentazione producono una drastica diminuzione dei capi, ma il giudizio di appello non ha approfondito sul punto; inoltre, le recinzioni imposte per modificare le rotte di spostamento delle mandrie paiono persino in contrasto con la legge sull'allevamento: su questo aspetto la Corte, pur rilevandolo, dichiara esplicitamente di non volersi pronunciare oltre. HR-2021-1975-S (*Fosen*), §§ 145-150.

state considerate localizzazioni alternative meno impattanti: l'esito inevitabile è la decisione di annullamento della concessione.

Se questa fosse la sceneggiatura di un film, potremmo avviarci ai titoli di coda, dopo aver assaporato il lieto fine. Poiché si tratta, invece, della descrizione di una dura battaglia legale e politica, non vi è alcun lieto fine.

La sentenza ha prodotto un notevole impatto sull'opinione pubblica e sulla politica norvegese. Ha messo in discussione le linee portanti della riconversione energetica, costringendo il parlamento a riflettere sull'ipocrisia di una scelta energetica *green* i cui costi sono stati scaricati sulle componenti più deboli della società, in nome di un miglioramento delle condizioni di vita della maggioranza⁷⁸.

A questo proposito hanno ripreso vigore le critiche, invero formulate già da oltre un decennio, sulla trasformazione del tradizionale colonialismo "civilizzatore" dell'Ottocento in una versione "ecologista", nella quale si finisce per imporre alle comunità marginali – in questo caso i Sámi – l'onere di accollarsi i costi della transizione, attraverso l'individuazione di "zone sacrificali verdi"⁷⁹. Nel caso di specie, la riconversione in direzione di una produzione energetica sostenibile portava, quale danno collaterale occulto, la cancellazione di usanze millenarie e la devastazione irreversibile di un territorio incontaminato. Dopo vent'anni di (apparentemente) entusiastica adesione ai principi più avanzati in materia di diritti delle minoranze, i norvegesi hanno scoperto improvvisamente che le conquiste poggiano su fondamenta fragili, che sul tema la società

⁷⁸ La dottrina in materia, seppur recente, è già sterminata. Si ricordano qui i principali contributi maturati nella dottrina nordica in lingua inglese: Å. ÖSSBO, P. LANTTO, *Colonial tutelage and industrial colonialism. Reindeer husbandry and early 20th-century hydroelectric development in Sweden*, in *Scand. Journ. History*, vol. 36, n. 3, 2011, p. 324 ss.; S. NORMANN, *Green colonialism in the Nordic context: Exploring Southern Saami representations of wind energy development*, in *Journ. Comm. Psych.*, vol. 49, n. 1, 2019, p. 77 ss.; B. KÅRTVEIT, *Green Colonialism: The Story of Wind Power in Sápmi*, in R. SØRLY, T. GHAYE, B. KÅRTVEIT (eds.), *Stories of Change and Sustainability in the Arctic Regions. Interdependence of Local and Global*, London, 2021, p. 157; R. KUOKKANEN, *Is Reindeer the New Buffalo? Climate Change, the Green Shift and Manifest Destiny in Sápmi*, in *Meridians: feminism, race, transnationalism*, vol. 1, 2023, p. 11 ss.; E.M. FJELLHEIM, "You Can Kill Us with Dialogue:" *Critical Perspectives on Wind Energy Development in a Nordic-Saami Green Colonial Context*, in *Human Rights Rev.*, vol. 24, 2023, p. 25 ss.

⁷⁹ Sul concetto di "zone sacrificali" v. D.N. SCOTT, A.A. SMITH, "Sacrifice Zones" in the Green Energy Economy: *Toward an Environmental Justice Framework*, in *McGill L. Journ.*, vol. 62, n. 3, 2017, p. 861 ss.; D. CAMBOU, *Uncovering Injustices in the Green Transition: Sámi Rights in the Development of Wind Energy in Sweden*, in *Arctic rev. on Law and Politics*, vol. 11, 2020, p. 310 ss.; C. ZOGRAFOS, P. ROBBINS, *Green Sacrifice Zones, or Why a Green New Deal Cannot Ignore the Cost Shifts of Just Transitions*, in *One Earth 3*, n. 5, 2020, p. 543 ss.; Å. ÖSSBO, "A constant reminder of what we had to forfeit". *Swedish industrial colonialism and intergenerational effects on Sámi living conditions in the area of Stuur Julevädno*, in *Int. Journ. Crit. Indigenous Stud.*, vol. 14, n. 1, 2021, p. 17 ss.; Å. ÖSSBO, *Back to Square One. Green Sacrifice Zones in Sápmi and Swedish Policy Responses to Energy Emergencies*, in *Arctic Rev. on Law and Politics*, vol. 14, 2023, p. 112 ss.

è ancora profondamente divisa e che le forze di governo affiancano in modo disinvolto dichiarazioni a favore dei Sámi e azioni in senso contrario. Si profila inoltre un conflitto istituzionale inedito tra il potere giudiziario e l'esecutivo, dato che il secondo platealmente evita di dare seguito alla sentenza, dopo essersi schierato a fianco della parte soccombente⁸⁰.

Scendendo su un piano decisamente più pragmatico, dobbiamo osservare che la Corte suprema ha sancito l'illegittimità della concessione, ma ha omesso di pronunciarsi sul destino degli impianti già realizzati e in funzione da anni. Fosen Vind, con l'attivo sostegno del governo, ha continuato la produzione mentre si istituivano tavoli di mediazione: nel corso del 2023 i rappresentanti delle *siida*, del Parlamento Sámi, del Governo e dell'azienda hanno raggiunto un accordo di massima sullo smantellamento delle turbine entro 25 anni dalla loro costruzione (cioè entro il 2045), ma ad oggi nemmeno questa soluzione è divenuta esecutiva.

Nel frattempo, si sono succedute manifestazioni popolari davanti al Parlamento, alla sede del Governo e della Corte suprema; il Re e il Primo ministro hanno ricevuto i manifestanti e hanno pronunciato discorsi ufficiali di scuse al popolo Sámi; da parte sua, la polizia locale ha avviato nell'ottobre scorso un'indagine sulle numerose, evidenti, irregolarità dell'impianto, ma non si è ancora approdati ad alcuna incriminazione.

4. Nello stesso periodo in cui il caso *Fosen* approdava alla Corte suprema, prendeva l'avvio un'altra contesa che vedeva contrapposta una comunità *Sami* alle autorità pubbliche. Anch'essa, dopo un *iter* amministrativo e giudiziario travagliato, è divenuta oggetto di una decisione della Corte suprema, i cui effetti, sia immediati che futuri, saranno probabilmente tali da incidere sull'assetto dei rapporti tra la minoranza e le istituzioni norvegesi.

Il punto di partenza è il *Finnmarksloven*, che, come già accennato al § 1, ha devoluto la proprietà dei terreni pubblici della contea ad un ente pubblico, la *Finnmarkseiendommen* (*FeFo*).

⁸⁰ Un altro segnale della tensione può leggersi nella scelta della polizia della capitale di denunciare i manifestanti dell'ottobre 2023. Il 2 aprile 2024 la Corte di contea di Oslo non solo ha prosciolto tutti gli imputati perché stavano esercitando un diritto costituzionale, ma nel corso del processo ha chiamato a testimoniare il ministro dell'energia e lo ha redarguito per la tardività delle scuse rivolte ai Sámi. Cfr. <https://www.newsinenglish.no/2024/04/09/sami-demonstrators-cleared-in-court/>

FeFo è gestito da un consiglio d'amministrazione composto da sei membri, tre dei quali eletti dal *Sàmediggi* e tre dal Consiglio di contea del Finnmark, con mandato quadriennale. Il presidente è eletto a turno fra le due componenti⁸¹.

È inoltre istituito un comitato di controllo sulle attività della commissione, composto da tre membri, nominati rispettivamente dal *Sàmediggi*, dal Consiglio di Stato⁸² e dal Consiglio della contea di Finnmark⁸³.

La legge ha disposto la formazione di una Commissione per il Finnmark (*Finnmarkskomisjonen*), composta da cinque membri, nominati dal Re su proposta del governo, rispettando il criterio di rappresentanza paritaria tra *Sámi* e non-*Sámi* residenti nella contea⁸⁴.

La Commissione ha il compito di svolgere una ricognizione di tutta l'area devoluta all'ente, al fine di individuare i diritti di proprietà e di uso gravanti su di essa, sia derivanti da atti negoziali che da antiche consuetudini. Sui rapporti da essa prodotti si pronuncia il c.d.a. di *FeFo* con un provvedimento che dispone il nuovo regime giuridico dell'area.

La Commissione ha avviato sin dal 2007 un'imponente opera di mappatura del regime proprietario delle terre della contea, insieme alla ricostruzione del *corpus* di norme consuetudinarie che regolano l'accesso alle risorse. L'intenzione del legislatore è estinguere il contenzioso, vivace da almeno quarant'anni, fra *Sámi* e autorità pubbliche sulla natura dei diritti rivendicati dai nomadi⁸⁵.

La terza articolazione istituzionale introdotta dal *Finnmarksloven* è un organo giurisdizionale locale (*Utmarksdomstol*, letteralmente "Corte delle terre incolte")⁸⁶, competente in via esclusiva a giudicare in primo grado sul contenzioso in materia di proprietà e uso delle terre che possa derivare dai rapporti della commissione. Sulle sue decisioni è ammesso il ricorso diretto alla Corte suprema.

La legge esclude che possano essere adottati provvedimenti su base etnica, ma tutti gli organi richiamati sono composti su base paritaria tra rappresentanti dei *Sámi* e della

⁸¹ *Finnmarksloven*, sez. 7.

⁸² In Norvegia, il Consiglio di Stato (*Statsrådet*) è presieduto dal monarca e corrisponde in sostanza all'esecutivo statale. Per approfondimenti v. P. BIANCHI, *Parlamentarismi nordici*, Napoli, 2022, p. 168 ss.

⁸³ *Finnmarksloven*, sez. 16.

⁸⁴ *Finnmarksloven*, sez. 29-35.

⁸⁵ Sui principi ispiratori del *Finnmarksloven* e i meccanismi di risoluzione delle controversie sui terreni che la legge ha introdotto v. A.J. SPITZER, *A Sámi land-claims settlement? Assessing Norway's Finnmark Act in a comparative perspective*, in *Scand. Political Stud.*, vol. 46, 2023, p. 288 ss.

⁸⁶ *Finnmarksloven*, sez. 36.

Contea di Finnmark. I presidenti sono nominati con una rigida turnazione che consente l'alternanza tra le due componenti. Il voto del presidente è decisivo in caso di parità. La componente etnica, al di là e forse contro l'intenzione del legislatore, ha assunto un rilievo determinante nello sviluppo della contesa intorno alle terre di Karasjok.

La Commissione ha iniziato il suo lavoro di ricognizione nel partire dal 2008. Da allora ha prodotto sei rapporti relativi ad altrettante comunità residenti nella contea, nei quali – avvalendosi della collaborazione di archeologi, antropologi, giuristi, esperti linguisti – ha accertato in via definitiva il quadro delle consuetudini applicate, consolidando in tal modo il regime della proprietà e degli usi che gravano su di essa⁸⁷.

Fino al 2019 le critiche all'opera della Commissione si appuntavano su due aspetti: in primo luogo la sua lentezza, dovuta in gran parte all'oggettiva difficoltà di documentare il diritto consuetudinario, che a sua volta si è rivelato variabile da un territorio all'altro; il secondo elemento, rilevato dal parlamento *Sámi* in più occasioni, era il costante rigetto, nei rapporti finali, di qualunque rivendicazione locale relativa a diritti di proprietà. I rappresentanti *Sámi* cominciarono a insinuare il dubbio che la Commissione non agisse in modo imparziale ma fosse funzionale alla validazione delle rivendicazioni provenienti dallo stato.

Nel dicembre 2019 la Commissione ha presentato il suo sesto rapporto, nel quale per la prima volta riconosceva che gli abitanti di Karasjok, una delle poche comunità a maggioranza *Sámi*, sono proprietari dei terreni⁸⁸. All'unanimità i componenti della Commissione hanno affermato che, prima dell'annessione alla Norvegia, i residenti di Karasjok erano collettivamente proprietari dei terreni. La Commissione si è divisa sulla qualificazione degli eventi successivi al 1751, anno in cui la contea fu trasferita dalla Svezia alla Norvegia. Due commissari hanno ritenuto che la proprietà collettiva sia stata interrotta a favore del nuovo stato, che con la legge del 2005 l'ha trasferita a FeFo. La maggioranza ha deciso che non vi era prova di alcun mutamento della titolarità, che pertanto resta collettivamente in capo ai cittadini di Karasjok, che all'80% sono *Sámi*.

⁸⁷ Sulla prima fase dell'esperienza della gestione di FeFo v. E.G. BRODERSTAD, E. JOSEFSEN, *Comprehending the Mandate and Interactions of Land Tenure Reform in Finnmark, Norway*, in T. KOIVUROVA, E.G. BRODERSTAD, D. CAMBOU, D. DOROUGH and F. STAMMLER (eds.), *Routledge Handbook of Indigenous Peoples*, cit., p. 159 ss.; Ø. RAVNA, *The First Investigation Report of the Norwegian Finnmark Commission*, in *Int. Journ. Minority and Group Rights*, vol. 20, n. 3, 2013, p. 443 ss.

⁸⁸ Cfr. Ø. RAVNA, *The Survey of Use and Ownership Rights in Finnmark – A Change of Direction?*, in *Int. Journ. Minority and Group Rights*, vol. 29, n. 2, 2022, p. 315 ss.

La decisione è stata salutata con entusiasmo dalle comunità indigene in condizioni analoghe, insediate nelle parti della contea (il c.d. Finnmark interno) annesse alle stesse condizioni di Karasjok nel 1751. Il rapporto riguarda un solo comune di ben 5.500 km quadrati, ma le comunità che hanno una storia simile coprono una superficie quattro volte più ampia, corrispondente a circa il 5% della Norvegia.

Il *Finnmarksloven* dispone che sui rapporti della Commissione si pronunci il direttivo FeFo, con un provvedimento che li rende esecutivi. In questo caso è stato necessario quasi un anno per arrivare alla ratifica. Il direttivo si è diviso secondo l'appartenenza etnica, con i membri di nomina Sámi a favore e quelli della contea contro. È risultato decisivo il voto del presidente, indicato dal parlamento Sámi. Poche settimane dopo, all'inizio del 2021, il nuovo presidente, indicato dalla contea, ha posto nuovamente in votazione il rapporto della Commissione, ottenendo un voto contrario e disponendo l'immediato recupero delle terre contese alla gestione del FeFo.

Contro quest'ultimo provvedimento sono stati proposti due ricorsi all'*Utmarksdomstol*. Il primo, proposto dagli amministratori locali di Karasjok, da abitanti e da rappresentanti politici dei Sámi, sosteneva i risultati del rapporto, rivendicando la proprietà alla comunità, ma con una precisazione significativa: la proprietà non spetta ai semplici residenti, ma a coloro che rispettano le consuetudini Sámi in tema di uso e conservazione delle risorse naturali. Il secondo ricorso, presentato da altri Sámi residenti a Karasjok, ha proposto una lettura ancora più restrittiva: la terra appartiene ai soli residenti di etnia Sámi, e una soluzione diversa, a loro avviso, violerebbe l'art. 27 della convenzione ILO-169, mettendo a rischio le tradizioni del popolo indigeno.

L'*Utmarksdomstol* ha deciso con sentenza del 21 aprile 2023⁸⁹, riconoscendo la proprietà dei terreni ai residenti di Karasjok. Anche in questo caso si è avuta una spaccatura, con i tre giudici di indicazione Sámi a favore e i due della contea in minoranza. La decisione ha confermato i contenuti del rapporto della Commissione per il Finnmark, in particolare affermando che non vi sia mai stata da parte dello stato norvegese un'espressa e documentata appropriazione dei terreni. Questi, appartenenti per uso immemorabile (*alders tids bruk*) ai Sámi residenti, sono stati trasmessi di generazione in generazione e appartengono a chi attualmente vive nel comune, indipendentemente dall'etnia e dall'attività svolta.

⁸⁹ Utmarksdomstolen for Finnmark - Finnmarkku meahcceduopmostuollu, Saksnr.: 21-086077TVI-UTMA 21-086497TVI-UTMA, che può leggersi all'indirizzo <https://www.domstol.no/globalassets/domstolene/utmarksdomstolen-for-finnmark/dom-av-21.04.2023-rettet.pdf>

Con tale argomento, il tribunale ha evitato la connessione tra diritti reali e convenzione ILO-169, che avrebbe attratto la controversia fuori dal quadro della disciplina del *Finnmarksloven*, e ha tentato di disinnescare l'ulteriore contesa interna ai cittadini di Karasjok, tra *Sámi* e non-*Sámi*, che avrebbe aperto la strada a difficoltà ulteriori e potenziali violazioni dei diritti fondamentali, come abbiamo visto all'esito del caso *Girjas*.

I due giudici in minoranza hanno sostenuto appieno gli argomenti di *FeFo*: la terra è passata alla Norvegia sin dal 1751; nel 2005 il *Finnmarksloven* l'ha legittimamente devoluta a *FeFo*, quindi i cittadini non hanno la proprietà della terra in cui abitano. A sostegno di tale conclusione, viene ricordato che i *Sámi* non hanno mai rivendicato la proprietà, ma solo l'uso delle terre; che dal 1751 Karasjok è abitata anche da non-*Sámi*, e questo fatto interrompe ogni eventuale continuità nel possesso; che da allora la terra è stata affidata, a vario titolo, anche a soggetti non residenti.

Contro la decisione ha proposto ricorso alla Corte suprema il consiglio d'amministrazione del *FeFo*, anche in questo caso a stretta maggioranza. Oltre agli argomenti già segnalati, *FeFo* ha evidenziato le difficoltà che si sarebbero create sul piano pratico qualora la Corte avesse accettato l'idea della frammentazione del territorio tra enti diversi, alternativi ed eventualmente in conflitto con lo stesso *FeFo*, al quale la legge avrebbe affidato l'esclusiva gestione del Finnmark.

Anche il gruppo di ricorrenti che sostenevano l'esclusivo diritto dei *Sámi* ha proposto ricorso, insistendo sull'applicazione della Convenzione ILO-169.

La Corte suprema si è pronunciata il 31 maggio 2024⁹⁰, decidendo a favore di *FeFo*, nel senso che gli abitanti di Karasjok non hanno la proprietà delle terre del comune. Anche in questo caso la decisione, adottata nella composizione della Grande camera, è stata assunta a stretta maggioranza, con sei giudici a favore e cinque contrari.

Su un punto soltanto le parti hanno concordato e la Corte ha deciso all'unanimità: nella causa non erano in discussione i diritti all'uso delle terre da parte dei residenti nell'area, accertati dalla Commissione e mai posti in discussione neppure nell'*iter* precedente. Si tratta di un dato speculare a quello visto in *Fosen*: laddove in quel caso la proprietà non era in discussione ma si contestava l'esistenza e la natura dei limiti consuetudinari all'uso, in *Karasjok* sono fatti salvi i diritti d'uso della terra ma ne è

⁹⁰ Norges Høyesterett, HR-2024-982-S, (sak no. 23-101553SIV-HRET og sak no. 23-101689SIV-HRET), Karasjok, che può leggersi in <https://www.domstol.no/globalassets/upload/hret/avgjorelser/2024/mai/hr-2024-982-s-rettet.pdf>.

controversa la proprietà. Tutte le altre questioni sottoposte alla Corte sono state decise a stretta maggioranza.

Particolarmente complessa è stata la discussione intorno all'individuazione del titolo proprietario rivendicato dallo stato (e accolto dalla maggioranza dei giudici). In proposito *FeFo*, in linea con parte della giurisprudenza e della dottrina, ha fatto riferimento al c.d. *Codicillo lappone*, un protocollo aggiuntivo del trattato stipulato nel 1751 tra la Svezia e il regno, all'epoca unitario, di Danimarca e Norvegia al fine di regolare i rispettivi confini⁹¹. Il trattato è senza dubbio ancor oggi vigente, e fonda le rivendicazioni Sámi sull'uso consuetudinario delle terre e delle risorse del Finnmark, del quale costituisce il primo riconoscimento in un atto normativo scritto. La stessa Corte suprema, recentemente, ha ribadito che il Codicillo è in vigore e legittima il riconoscimento degli antichi usi Sámi, che non possono essere alterati unilateralmente nemmeno con legge dello stato⁹².

Se il versante relativo ai diritti d'uso è pacifico, quello riguardante l'assetto proprietario è tuttora controverso. Il trattato aveva lo scopo di regolare le attività dei *sami* a cavallo dei confini degli stati contraenti, ma non si poneva l'obiettivo di disciplinare in modo espresso la titolarità delle terre. Chi sostiene che il Codicillo legittimi la proprietà statale, poggia le proprie conclusioni su un dato implicito: si tratta di un atto con il quale, regolando i confini con la Svezia, il Regno di Norvegia esercita la propria sovranità su quel territorio; dato che non esistono atti che riconoscano proprietà private, se ne deve desumere che la terra è acquisita dallo stato. A sostegno di ciò si aggiungono le norme del trattato che regolano l'imposizione tributaria nell'area.

In senso contrario sta l'interpretazione letterale, dato che nel testo niente è detto al riguardo: non sarebbe possibile desumere dal mero silenzio una conseguenza di tale portata. Neppure la tassazione sarebbe risolutiva, posto che, da un lato, sono regolarmente tassati anche i terreni di proprietà privata: il problema si sposterebbe sulla natura dell'imposta, che però fino al secolo scorso non è stata chiaramente definita. Dall'altro lato, i Sámi non hanno mai formalmente espresso l'accettazione della sovranità

⁹¹ Første Codicill og Tillæg til Grendse-Tractaten imellem Kongerigerne Norge og Sverrig Lapperne betreffende (*Lappekodisillen*), LOV-1751-10-02.

Sul trattato v. P. LANTTO, *Borders, Citizenship and Change: The Case of the Sami People, 1751–2008*, in *Citizenship Studies*, vol. 14, n. 5, 2010, p. 543 ss.; S. KIRCHNER, *Codicil to the 1751 Strömstad Treaty: Relevance for Indigenous Rights*, in K.W. GRAY (ed.), *Global Encyclopedia of Territorial Rights*, Cham, 2022.

⁹² HR-2021-1429-A, (sak nr. 20-164328SIV-HRET), *Saarivouma*.

norvegese, che risulterebbe pertanto un'imposizione unilaterale, oltre che di incerta documentazione⁹³.

La Corte suprema, a stretta maggioranza, ha in qualche misura ribaltato i termini del dibattito, sostenendo che il Codicillo non contiene il riconoscimento della proprietà dei *sami* ma solo i loro diritti consuetudinari legati all'uso delle risorse; che, indipendentemente dal Codicillo, la Norvegia ha in più occasioni rivendicato la sovranità sul Finnmark e che la ha pienamente esercitata quanto meno dalla metà del Settecento.

La Corte passa ad esaminare se il diritto della comunità alla proprietà dei terreni si sia formato per consuetudine *successivamente* al 1751. A tale proposito osserva che non vi è stato un controllo, né unitario, né continuativo, dei *Sámi* sull'intera area contesa. Al contrario, gli usi rivendicati riguardano singoli villaggi o particolari *siida*. Non è in definitiva possibile accertare un uso comune e omogeneo neppure dalla metà del Settecento.

Anche la decisione sull'eventuale applicazione della Convenzione ILO-169 è contraria alle richieste *Sámi*. Ad avviso della Corte la Convenzione non è propriamente diritto norvegese e impone dei principi vincolanti, che necessitano della mediazione della legislazione interna. Nel caso di specie, la garanzia dei diritti della minoranza etnica non richiede l'attribuzione alle comunità tutelate del diritto di proprietà sulle terre in cui vivono. Restano tuttavia impregiudicati i diritti reali acquisiti a titolo individuale o dalle *siida* su specifiche parti del territorio, sui quali la Corte non è chiamata a decidere.

Possiamo svolgere alcune osservazioni conclusive, a partire dall'evidente frattura tra *Sámi* e non-*Sámi* che ha contraddistinto tutto il procedimento. Si tratta di un sintomo che non va trascurato, perché la sua emersione contraddice – come per altri versi nel caso *Fosen* – la narrazione di una Norvegia che ha fatto i conti con il suo passato di discriminazione, colonialismo interno e volontà di assimilazione. Del resto, anche la Commissione per la verità e la riconciliazione, istituita dal parlamento nel 2018, nel suo ultimo rapporto⁹⁴ ha segnalato che gran parte dei diritti dei *Sámi* sono solo sulla carta, e

⁹³ Cfr. K. TUORI, *The Theory and Practice of Indigenous Dispossession in the Late Nineteenth Century: The Saami in the Far North of Europe and the Legal History of Colonialism*, in *Comparative Legal History*, vol. 3, 2015, p. 152 ss., spec. p. 161 ss. Discute ampiamente le varie tesi C. BERGSTRØM, *Claiming reindeer in Norway: towards a theory of the dynamics of property regime formation and change*, *Noragric – Dep. of Int. Env. and Dev. Studies*, Ås, 2005, spec. p. 39 ss., p. 96 ss.

⁹⁴ *Rapport til Stortinget fra Sannhets- og Forsoningskommisjonen*. Avgitt til Stortingets presidentskap 01.06.2023, consultabile a <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/sannhets-og-forsoningskommisjonen/rapport-til-stortinget-fra-sannhets-og-forsoningskommisjonen.pdf>. Sul rapporto v. A. NONBO ANDERSEN, A. DANKERTSEN, *Truth and Reconciliation in Norway amidst a Crisis of Trust*, in *justiceinfo.net*, 10 march 2023.

che le autorità statali continuano ad operare in modo sottilmente razzista, incuranti del mutato contesto legislativo e giurisprudenziale⁹⁵.

Non deve essere trascurata neppure la circostanza che in entrambi i casi qui esaminati il governo è intervenuto in giudizio contro le istanze dei Sámi, inviando all'opinione pubblica un segnale molto chiaro.

Il nucleo del giudizio riguarda la prova del diritto di proprietà. In proposito la giurisprudenza e la dottrina prevalenti ammettono che la proprietà possa acquisirsi per uso immemorabile (*alders tids bruk*), con requisiti assimilabili al nostro istituto dell'usucapione: è necessario dimostrare che vi sia stato uso continuo nel tempo e in buona fede⁹⁶. L'applicazione di tali regole alle consuetudini *sami* pone due ordini di problemi difficilmente superabili.

Il primo è un classico delle vicende di colonizzazione a ogni latitudine e in ogni epoca: popolazioni nomadi che non concepiscono la proprietà della terra vengono spossessate dei luoghi in cui vivono; quando rivendicano i loro diritti devono dimostrare un titolo che non possiedono perché, quando erano gli unici a esercitarlo, non aveva ragion d'essere, mentre nel momento in cui dovrebbero farlo valere, scoprono che *altri*, i colonizzatori, hanno creato quel titolo a proprio vantaggio. Come è stato osservato, gli indigeni sono proprietari senza saperlo, e solo quando vengono spogliati dei propri diritti ne vengono a conoscenza, solo per sentirsi rispondere che non possono essere loro riconosciuti dato che "in precedenza" non li avevano rivendicati⁹⁷.

Il secondo, connesso al primo, attiene alla difficoltà di introdurre le nozioni del diritto consuetudinario in un sistema processuale pensato per l'applicazione del diritto scritto, sia esso politico o giurisprudenziale⁹⁸. Si rende necessario trasformare un "diritto

⁹⁵ In generale, sulla composizione e le funzioni della Commissione v. H.M. HAUGEN, *Any Role for Human Rights in the Norwegian Truth and Reconciliation Commission Addressing Forced Assimilation?*, in *International Journal on Minority and Group Rights*, 2022, n. 3, vol. 29, p. 205 ss.; E.G. BRODERSTAD, E. JOSEFSEN, *The Norwegian TRC: Truth, Reconciliation, and Public Engagement*, *ivi*, vol. 96, n. 3, 2023, p. 1 ss.; E. SKAAR, *When Truth Commission Models Travel: Explaining the Norwegian Case*, in *International Journal of Transitional Justice*, vol. 17, n. 1, 2023, p. 123 ss.

⁹⁶ C. ALLARD, *The Nordic countries' law on Sámi territorial rights*, *cit.*, p.167 ss.

⁹⁷ Cfr. R. KUOKKANEN, *From Indigenous private property to full dispossession – the peculiar case of Sápmi*, in *Comparative Legal History*, vol. 11, n. 1, 2023, p. 23 ss.

⁹⁸ Tra i numerosi contributi v. A. EIDE, *Legal and Normative Bases for Saami Claims to Land in the Nordic*, in *International Journal on Minority and Group Rights*, vol. 8, 2001, p. 127 ss.; A. FØLLESDAL, *On Saami Claims to Land and Water*, *ivi*, p. 103 ss.; A. J. SEMB, *How Norms Affect Policy – The Case of Sámi Policy in Norway*, *ivi*, p. 177 ss.; Ø. RAVNA, *Norwegian Courts and Sámi Law*, in *Arctic Rev. on Law and Politics*, vol. 12, 2021, p. 179 ss.; K. LABBA, *The characteristics and legal status of Sámi legal tradition and law*, in S. VALKONEN, Á. AIKIO, S. ALAKORVA, S.-M. MAGGA (eds.), *The Sámi world*, *cit.*, p. 494 ss.; C. LINGAAS, *Indigenous*

muto”⁹⁹, costringendolo a esprimere un complesso di principi e regole fino ad allora mai formalizzate e in definitiva rimodulandolo per soddisfare le esigenze di un sistema che lo tollera solo a condizioni definite e che ne assume la subordinazione alla legge¹⁰⁰. La Corte suprema aveva accettato la prova della proprietà su base consuetudinaria in ben tre casi in questo secolo (*Selbu*, *Svartskog* e *Nesseby*); in quei casi la dottrina tradizionale della prova poté essere applicata, seppure con difficoltà, trattandosi di porzioni circoscritte di territorio. Di fronte a una rivendicazione di ampia portata, in *Karasjok* la Corte ha richiesto l’impiego dello stesso metodo probatorio, inadatto all’oggetto, ricavandone un esito inevitabile¹⁰¹.

L’ultima considerazione riguarda le prospettive della Commissione istituita dal *Finnmarksloven* per l’accertamento dei diritti sulle terre: nell’unico caso in cui ha riconosciuto la proprietà immobiliare ad un soggetto diverso da *FeFo*, ne è scaturita una seria controversia, decisa dalla Corte suprema con la sconfessione dell’operato della Commissione stessa.

In seguito alla decisione della Corte, la Commissione risulta profondamente delegittimata, sia dagli amministratori di *FeFo*, che hanno impugnato il suo rapporto, sia dal giudice supremo, che ha sindacato – travolgendoli – i suoi accertamenti. Sul procedimento conciliatorio affidato ai rapporti della Commissione si reggeva, sino ad oggi, il successo della riforma del 2005. In futuro è possibile che le controversie siano destinate a riaccendersi con maggior vigore.

Camerino, luglio 2024

Customary Law and Norwegian Domestic Law: Scenes of a (Complementary or Mutually Exclusive) Marriage?, in *Laws*, vol. 11, 2022, p. 19 ss.

⁹⁹ Si segue qui l’impostazione di R. SACCO, *Il diritto muto*, Bologna, 2015, p. 51 ss., che pur non sovrapponendo integralmente la consuetudine al diritto muto, segnala come la verbalizzazione della prima operi una trasformazione dei precetti del secondo.

¹⁰⁰ Sulla diffidenza e la svalutazione da parte del legislatore nei confronti delle consuetudini Sámi cfr. S. PEDERSEN, *The State and the Rejection of Saami Customary Law – Superiority and Inferiority in Norwegian-Saami Relations*, in T.G. SVENSSON (ed.), *On Customary Law and the Saami Rights Process in Norway*, Tromsø, 1999, p. 127 ss.

¹⁰¹ Sulle difficoltà di accertamento del titolo proprietario in queste circostanze v. Z. AKHTAR, *Sámi Peoples Land Claims in Norway, Finnmark Act and Proving Legal Title*, in *The Indigenous Peoples' Journal of Law, Culture, & Resistance*, vol. 7, 2022, p. 115 ss.

Abstract

Il saggio, prendendo spunto da tre recenti decisioni delle Corti supreme svedese e norvegese, esamina l'evoluzione della tutela dei diritti dei *sami* alla proprietà della terra e all'uso delle risorse nelle aree in cui vivono.

The essay, taking inspiration from three recent decisions of the Swedish and Norwegian Supreme Courts, examines the evolution of the protection of the Sami's rights to land ownership and use of resources in the areas in which they live

Keywords

Diritto consuetudinario - diritti delle minoranze - gestione della terra - Sámi
Customary law - minority rights - land use - Sámi