

UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PISA
FACOLTA' DI GIURISPRUDENZA

Corso di laurea in Scienze Giuridiche

Tesi di laurea in diritto pubblico

Dichiarazione di appartenenza e proporzionale etnica nell'Alto Adige/Südtirol

Relatore:
Chiar.mo Prof.
Paolo Carrozza

Candidato:
Leonardo di Russo

Anno Accademico 2006/07

INDICE

Capitolo primo

Le minoranze linguistiche. pag. 1

Capitolo secondo

L'art. 6 della Costituzione italiana. pag. 15

Capitolo terzo

Minoranze linguistiche, federalismo, regionalismo. pag. 29

Capitolo quarto

Breve storia dell'Alto Adige/Südtirol. pag. 37

Capitolo quinto

Autonomia territoriale e quasi-personalità dei gruppi linguistici sudtirolesi. pag. 47

Capitolo sesto

La dichiarazione di appartenenza linguistica. pag. 56

Capitolo settimo

La proporzionale etnica. pag. 81

Capitolo ottavo

La proporzionale etnica nella giurisprudenza della corte costituzionale. pag. 99

Capitolo nono

Proporzionale etnica e diritto comunitario. pag. 108

Capitolo decimo

Esportabilità del modello. pag. 120

Conclusioni pag. 135

Bibliografia pag. 143

LE MINORANZE LINGUISTICHE

Una minoranza è un gruppo di persone che si distingue per qualche aspetto da tutti gli altri.¹

Da questa definizione deriva che esistono moltissimi tipi di minoranze, le quali, però assumono una certa importanza solamente con riguardo ad alcuni specifici fattori di tipo sociologico come il fattore nazionale, etnico e linguistico, economico, politico, culturale e religioso.

Nella maggioranza delle situazioni questi fattori si intrecciano tra loro e determinano la creazione di minoranze che sono primariamente tali per un determinato aspetto ma che poi lo sono anche per aspetti secondari, soprattutto nel caso dei fattori economici e culturali, che agiscono spesso trasversalmente rispetto agli altri indici sociologici sopra elencati.

In questo senso tali tipi di minoranze sono da considerarsi come tendenzialmente “permanenti”, a differenza delle minoranze occasionali che si identificano con la parte di un collegio deliberante che, in una o più votazioni, si è schierata a favore di una tesi diversa da quella che ha finito per prevalere, o addirittura si pone nei confronti della maggioranza come “opposizione”.²

¹ ELISABETTA PALICI DI SUNI PRAT *Intorno alle minoranze* Giappichelli, Torino 2002, pag. 5.

² ALESSANDRO PIZZORUSSO *Minoranze etnico-linguistiche (voce)* in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano 1976 pag. 531.

La distinzione principale, trasversale alle minoranze di tipo nazionale, etnico, linguistico e culturale, è tra minoranze volontarie e minoranze “loro malgrado”.

Minoranze volontarie si hanno quando i contrasti con il gruppo maggioritario derivano dal fatto che i membri della minoranza aspirano a conservare e valorizzare quelle caratteristiche che appunto li differenziano dai membri della maggioranza ed a tale scopo tendono a realizzare, a seconda dei casi, la secessione dallo stato di soggiorno, una forma di autonomia nel suo ambito, o più semplicemente cercano di acquisire determinate garanzie giuridiche che assicurino il rispetto delle suddette caratteristiche.³

Di conseguenza le minoranze volontarie tendono ad opporsi alle politiche assimilazionistiche eventualmente praticate dalla maggioranza anche se, almeno in parte, la sussistenza della minoranza in quanto “volontaria” è dovuta anche ad atteggiamenti opposti da parte della maggioranza.

Un esempio di minoranza volontaria è costituito dalla popolazione sudtirolese di lingua tedesca, la cui azione è sempre stata indirizzata alla conservazione delle proprie peculiarità linguistiche e culturali e si è opposta all’italianizzazione forzata durante gli anni del fascismo.

Le minoranze “loro malgrado” sono invece quel tipo di minoranze permanenti che vorrebbero assimilarsi alla maggioranza ma sono da questa rifiutate, spesso attraverso vere e proprie politiche segregazioniste o comunque discriminatorie.

³ ALESSANDRO PIZZORUSSO *Le minoranze nel diritto pubblico interno. Con un’appendice sulla condizione giuridica della minoranza tirolese nell’ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano 1967 pag. 127.

Un esempio di questo secondo tipo è dato soprattutto da gruppi indigeni degli ex paesi coloniali, dai negri discendenti dagli schiavi negli USA e oggigiorno dai gruppi di immigrati.

È evidente che tale classificazione ha come risvolto negativo un'eccessiva rigidità: è ben possibile, infatti, che situazioni minoritarie rientrino per certi aspetti in una categoria e in quella opposta per altri.

Può accadere, infatti, che, “mentre da un lato l’atteggiamento segregazionista della maggioranza può far sorgere fra i membri della minoranza uno spirito di gruppo prima inesistente, le iniziative delle minoranze volontarie possono tirare loro addosso anche le reazioni di maggioranze di per sé eventualmente disposte a praticare la tolleranza, così da renderle oggetto di persecuzioni non dissimili da quelle di cui sono normalmente vittima le minoranze loro malgrado”.⁴

Storicamente solo in periodi piuttosto vicini a noi si sono avute forme incisive di tutela delle minoranze. Possono essere considerate solo in parte tali le attribuzioni a gruppi religiosi di vari diritti come il “beneficium emigrationis” per le minoranze religiose in Europa nel 1600.

A queste popolazioni era assicurata la possibilità di trasferirsi presso territori il cui sovrano, secondo la regola del “cuius regius eius religio”, praticava la loro stessa religione.

Progetti più organici di tutela risalgono al XX secolo e comprendono soprattutto trattati di tipo internazionale stipulati tra gli Stati europei, in particolar modo a seguito della 1° Guerra mondiale, oppure la creazione di sistemi federali negli Stati socialisti.

⁴ Ibidem.

I sistemi di tutela delle minoranze previste dalla Società delle nazioni sono particolarmente avanzati, visti anche i tempi in cui sono stipulati; a rafforzare le previsioni pattizie sono istituiti un “diritto di petizione” in favore delle minoranze e la creazione di “comitati delle minoranze”.

Nonostante l'ampiezza delle previsioni tali forme si sono rivelate scarsamente efficaci: “molteplici cause sono state cercate per giustificare l'insuccesso, ma non può ignorarsi che le procedure stabilite costituivano una parte inserita nel più complesso sistema del nuovo assetto mondiale. Conseguentemente anche la protezione delle minoranze dipendeva dalla situazione generale dell'ordine internazionale e delle relazioni internazionali; nel momento in cui tale ordine si è disintegrato, il sistema non poteva non disintegrarsi anch'esso”.⁵

Questo modello di tipo internazionalistico di protezione delle minoranze cede il passo all'indomani del secondo conflitto mondiale a favore di misure interne ad ogni Stato, legate ad una prospettiva strettamente individuale e non collettiva dei diritti.

Questa tendenza si afferma per due concomitanti ragioni: da una parte la paura di nuovi nazionalismi, che avevano già condotto al disastro bellico, dall'altra prevale a livello internazionale la teoria statunitense del “melting pot” che tende a privilegiare la garanzia dei diritti individuali piuttosto che dei diritti collettivi alla conservazione delle peculiarità di gruppi minoritari; in questa situazione dunque appare ancor più eccezionale l'accordo De Gasperi-Gruber risalente al 1946.

⁵ CLAUDIO ZANGHI *Minoranze etnico-linguistiche II (voce)* in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Roma 1990.

Questo accordo, stipulato tra il Presidente del Consiglio italiano e il Ministro degli Esteri austriaco, prevede una serie di misure riparatorie nei confronti della popolazione sudtirolese di lingua tedesca, con la previsione di un'autonomia sudtirolese e con una precisa disciplina per l'ottenimento della cittadinanza italiana da parte di quei soggetti che hanno optato per la cittadinanza tedesca a seguito degli accordi Hitler-Mussolini del 1939.

Esso è dunque un accordo internazionale che prevede per la prima volta una forma di autonomia per la minoranza germanofona, ponendo quindi le basi per il primo Statuto di autonomia del 1948.

Le organizzazioni internazionali, in primis l'ONU non hanno mai elaborato veramente una compiuta e specifica definizione di “minoranza”; a testimonianza di ciò né all'interno della Carta dell'ONU né nella Dichiarazione universale dei Diritti dell'Uomo, adottata dall'assemblea generale nel 1948, sono presenti riferimenti alla protezione delle minoranze.

In sede ONU l'unico documento di rilievo in questo ambito (se si eccettuano le numerose definizioni elaborate da esperti per varie commissioni che sono di scarso rilievo pratico) è il Patto internazionale sui diritti civili e politici.

All'art. 27 di questo documento si stabilisce il principio secondo il quale gli appartenenti alle minoranze etniche “non possono essere privati del diritto di avere, in comune con gli altri membri del loro gruppo, la propria vita culturale, di professare e praticare la propria religione o di utilizzare la propria lingua”; tuttavia anche in questo caso la protezione assicurata riguarda gli individui, pur se facenti parte di minoranze etniche.

I motivi che determinano in sede internazionale una particolare genericità delle definizioni sono diversi: abbiamo già preso in considerazione

l’opposizione, per così dire “ideologica”, da parte degli USA (pur con alcune differenze tra i vari Stati) e di altri Paesi come Brasile e Canada, ad una tutela di tipo collettivo; dobbiamo inoltre aggiungere che “vi è un’esigenza politica intesa ad evitare che attraverso l’attribuzione di diritti collettivi alle minoranze si possano creare o alimentare antagonismi fra gruppi”.⁶

La “politica” del Consiglio d’Europa riguardo alle minoranze etnico-linguistiche non si discosta da quella dell’ONU.

Oltre ai numerosi rapporti sul tema, come al solito di scarsa rilevanza pratica, più recente è la Convenzione quadro adottata il 10 novembre 1994: “il documento, di contenuto eminentemente programmatico, si limita ad imporre agli stati firmatari obblighi relativi alla protezione dei singoli appartenenti alle minoranze nazionali, ma evita accuratamente di elevare queste ultime al rango di gruppo o di comunità intermedia, investita dei suoi autonomi poteri di auto-organizzazione e titolare essa stessa dei diritti e delle garanzie derivabili dalla normativa di tutela”.⁷

Peraltro l’utilizzo della espressione “minoranze nazionali” in questo testo fornisce l’occasione per una precisazione del suo significato e della sua differenza con “minoranze etnico-linguistiche”.

Secondo il rapporto redatto nel 1973 dal Comitato di esperti del Consiglio d’Europa nella maggior parte dei casi la minoranza nazionale è anche una minoranza etnica, linguistica o religiosa mentre non è detto che sia vero il

⁶ Ibidem.

⁷ SUSANNA MANCINI *Minoranze autoctone e Stato. Tra composizione dei conflitti e secessione*, Giuffrè, Milano 1996.

contrario; è cioè possibile che esistano minoranze etniche, linguistiche o religiose che non costituiscono minoranze nazionali.⁸

Dal punto di vista giuridico sia il dibattito in diritto internazionale sia la riflessione nel diritto interno è ormai concorde nel ritenere che una minoranza si assume come tale in quanto rappresenta “una frazione del popolo la quale costituisce un gruppo sociale, posto in condizioni di inferiorità nell’ambito della comunità statale, i cui membri, legati allo stato dal rapporto di cittadinanza, ricevono dall’ordinamento giuridico di esso un trattamento particolare diretto ad eliminare la situazione minoritaria ovvero ad istituzionalizzarla e disciplinarla nell’ambito dello stato stesso”.⁹

L’utilizzo dell’espressione “trattamento particolare” richiama implicitamente il concetto di uguaglianza.

La dottrina costituzionalistica è concorde nell’individuare due aspetti del principio di uguaglianza: da una parte l’uguaglianza formale di tutti di fronte alla legge, dall’altra l’uguaglianza sostanziale che impone di trattare diversamente situazioni tra loro differenti; “fra queste due concezioni si instaura non tanto una tensione, quanto una vera e propria antitesi”.¹⁰

È chiaro che in uno Stato democratico nel quale i diritti dei singoli sono completamente garantiti l’esistenza di una minoranza tendenzialmente permanente di tipo linguistico può determinare l’adozione di “affirmative actions mediante le quali si chiede non tanto l’eliminazione di una

⁸

CLAUDIO ZANGHI *Minoranze etnico-linguistiche II (voce)* in *Enciclopedia giuridica Treccani* 1990 .

⁹ ALESSANDRO PIZZORUSSO *Le minoranze nel diritto pubblico interno. Con un’appendice sulla condizione giuridica della minoranza tirolese nell’ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano 1967.

¹⁰ MICHELEAINIS *Cinque regole per le azioni positive* in *Quaderni costituzionali* 1999, pp. 359 ss.

discriminazione, quanto l'applicazione di provvedimenti di favore capaci di compensare disuguaglianze di fatto derivanti da cause naturali o da ingiustizie del passato”.¹¹

La proporzionale etnica nella provincia di Bolzano può essere vista dunque in questa ottica come uno strumento attraverso il quale riparare un torto subito e soprattutto attraverso il quale garantire in futuro una parità di accesso sostanziale ai posti di lavoro nel pubblico impiego ed anche il controllo da parte della minoranza della p.a. del territorio dove vive.

Le minoranze, anche quelle linguistiche, si presentano generalmente come semplici comunità allo stato diffuso, da alcuni ascritte al genus delle formazioni sociali o definite come frazioni dell'elemento personale dello Stato, prive quindi nella stragrande maggioranza dei casi di personalità giuridica.

La rappresentanza delle minoranze spetta quindi, almeno in genere, ai singoli esponenti dei gruppi minoritari nel momento in cui essi usufruiscono singolarmente della tutela apprestata loro.

Problema più spinoso risulta essere invece la rappresentanza delle minoranze nel caso di trattative; l'individuazione di soggetti portatori delle istanze minoritarie non è semplice né immediata data l'assenza di personalità giuridica del gruppo in quanto comunità diffusa.

La rappresentanza spetta comunque generalmente al partito od ai partiti che raccolgono il voto della minoranza; tale selezione può comunque risultare particolarmente difficoltosa nel caso in cui i partiti rappresentanti la minoranza siano numerosi oppure può dare adito a scelte discrezionali da parte di colui che sceglie i propri interlocutori, cioè il governo, che potrebbe

¹¹ ALESSANDRO PIZZORUSSO *Minoranze e maggioranze*, Einaudi, Torino 1993.

preferire alcuni partiti od associazioni a scapito di altre, magari escludendo i soggetti portatori di istanze più radicali.¹²

La tutela delle minoranze linguistiche può “essere operata con un criterio personale o territoriale, secondo un modello di separatismo linguistico o di bilinguismo e, ancora, con norme di valore generale o specificamente riferite a singoli gruppi linguistici minoritari”¹³.

Utilizzando il criterio personale si “viene a sottoporre i soggetti che fanno parte del gruppo all’autorità dell’ente esponenziale della minoranza, il quale esercita in tal modo su di loro una potestà quantitativamente limitata, ma qualitativamente non diversa da quella che spetta allo stato su tutto il suo elemento personale”.¹⁴

L’aspetto negativo di questo sistema riguarda l’individuazione di coloro che fanno parte del gruppo, ottenibile necessariamente attraverso un sistema quanto più veritiero possibile di censimento.¹⁵

¹² La rappresentanza della minoranza germanofona è sempre stata appannaggio della SVP che è stata a lungo il partito di quasi totale “raccolta” del gruppo tedesco. Negli ultimi anni il panorama politico sudtirolese è comunque mutato, soprattutto per quanto riguarda la rappresentanza politica del gruppo germanofono. Accanto alla ancora predominante SVP sono sorti alla sua destra un partito portatore di istanze più radicali e indipendentistiche come l’”Union Fur Sudtirol” e un altro partito di centrodestra che si richiama ad ideali liberali come “Die Freiheitlichen”. L’SVP, tradizionale rappresentante anche della comunità ladina sudtirolese, è stata poi scalzata da tale rappresentanza dalla nascita di un nuovo partito di raccolta ladina, denominato “Ladins”.

¹³ ELISABETTA PALICI DI SUNI PRAT *Minoranze* (voce) in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Utet, Torino 1994.

¹⁴ ALESSANDRO PIZZORUSSO *Le minoranze nel diritto pubblico interno. Con un’appendice sulla condizione giuridica della minoranza tirolese nell’ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano 1967.

¹⁵ Il sistema personale è parzialmente adottato in genere come correttivo all’autonomia territoriale, mentre ha avuto un ruolo importante nel sistema dei millet nell’Impero Ottomano e un uso più recente nelle vicende di Cipro, la cui popolazione è divisa dalla costituzione del 1960 in due comunità, quella greca e quella turca, ciascuna delle quali per molte materie elegge ciascuna i propri rappresentanti, che emanano leggi vincolanti per una sola parte. L’inconveniente più importante del sistema di autonomia personale riguarda l’accertamento dell’appartenenza dei cittadini all’una o all’altra comunità; questo è possibile solamente attraverso censimenti molto accurati, nei quali la dichiarazione non può aver altro valore che di una dichiarazione di scienza e non di una dichiarazione di volontà, ponendo problemi cruciali di accertamento per uno stato democratico.

L’altro tipo di autonomia, notevolmente più diffusa, è quella territoriale che evita ogni inconveniente riguardante le dichiarazioni di appartenenza, ma fa sì che siano compresi al suo interno non solo le minoranze verso le quali è diretta più specificamente l’autonomia ma anche tutti coloro che risiedono in quel territorio e che possono comunque usufruire dei vantaggi derivanti da tale autonomia.¹⁶

“Dei due sistemi di autonomia, quello territoriale può essere applicato con buoni risultati soltanto quando i diversi gruppi presentano un elevato grado di coesione territoriale, dato che altrimenti esso non fa altro che riprodurre la situazione minoritaria esistente nel paese”.¹⁷

Nel caso della provincia autonoma di Bolzano ci troviamo di fronte ad un sistema di autonomia territoriale nato per salvaguardare principalmente la minoranza (in Italia) germanofona, ma di cui usufruiscono naturalmente sia la popolazione sudtirolese di lingua italiana (minoritaria in provincia) sia la popolazione ladina (che costituisce una minoranza sia nell’Alto Adige/Südtirol sia naturalmente nello Stato italiano).

Accanto al predominante elemento territoriale l’autonomia sudtirolese è completata da diversi meccanismi autonomistici di tipo personale come la possibilità affidata alla maggioranza dei gruppi linguistici consiliari di impugnare davanti alla Corte costituzionale le eventuali deliberazioni che si presume violino la parità tra gruppi linguistici.¹⁸

¹⁶ Fatti salvi i casi nei quali il territorio autonomo risulta abitato praticamente per la quasi totalità da una popolazione compatta dal punto di vista etnico-linguistico come accade per le isole Åland, sotto la sovranità finlandese, ma abitate da una popolazione svedese per la quasi totalità (97%).

¹⁷ ALESSANDRO PIZZORUSSO *Le minoranze nel diritto pubblico interno. Con un’appendice sulla condizione giuridica della minoranza tirolese nell’ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano 1967.

¹⁸ Per approfondimenti su tale aspetto si veda ELEONORA MAINES *Gli strumenti di tutela procedurale e giurisdizionale. La “quasi personalità” dei gruppi linguistici* in

Nello specifico poi esistono due tipologie di autonomia territoriale: un'autonomia territoriale minoritaria su base maggioritaria e un'autonomia minoritaria su base maggioritaria.

All'interno della provincia di Bolzano la prima situazione è propria della popolazione di lingua tedesca, mentre la seconda è quella dei ladini che costituiscono una piccola minoranza all'interno della stessa provincia.

La stessa popolazione di lingua tedesca si trova in una situazione di autonomia territoriale minoritaria su base minoritaria se riferita alla prospettiva della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol al cui interno la popolazione italiana è in netta maggioranza.

È evidente che una forma di autonomia minoritaria su base maggioritaria rappresenta una migliore garanzia per la minoranza, ma “non può negarsi che ove la situazione politica renda irraggiungibile questo traguardo, anche l'istituzione di una forma di autonomia su base minoritaria possa rappresentare pur sempre un vantaggio rispetto alla situazione che si ha quando viga un regime di centralizzazione”.¹⁹

L'attribuzione di situazioni giuridiche soggettive è, molto spesso accanto ai vari tipi di autonomia, uno dei mezzi attraverso i quali raggiungere una soluzione delle questioni minoritarie nell'ambito dei sistemi pluralistici.

Tali situazioni giuridiche soggettive possono interessare tutti i cittadini e comprendere i diritti di libertà e uguaglianza che tanta importanza rivestono nelle situazioni in cui la minoranza è stata precedentemente oggetto di

L'ordinamento speciale della provincia autonoma di Bolzano (a cura di) JOSEPH MARKO, SERGIO ORTINO, FRANCESCO PALERMO, Cedam, Padova 2001.

¹⁹ ALESSANDRO PIZZORUSSO *Le minoranze nel diritto pubblico interno. Con un'appendice sulla condizione giuridica della minoranza tirolese nell'ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano 1967.

persecuzioni; in questo caso l'attribuzione di tali situazioni giuridiche rappresenta già un importante passo in avanti nella tutela minoritaria.

Essa può già dirsi completa per le minoranze “loro malgrado” che hanno come aspirazione l'assimilazione al gruppo maggioritario e che quindi vogliono porsi in condizione di uguaglianza con gli altri cittadini.

Questo tipo di soluzione risulta essere meno satisfattiva per quanto riguarda invece le minoranze volontarie, le quali aspirano ad una conservazione delle proprie caratteristiche come traguardo ultimo delle loro aspirazioni.

In questi ultimi casi una piena tutela è raggiunta attraverso l'attribuzione di situazioni giuridiche collettive che “investano” il gruppo minoritario in quanto dotato di una propria e distinta identità e considerato nella sua alterità con il gruppo maggioritario, cioè si manifestano in genere nel riconoscimento, accanto a diritti individuali, di “diritti collettivi”.

Esempi di questo genere possono essere considerati la possibilità di utilizzare la lingua minoritaria nei confronti della pubblica amministrazione o l'insegnamento in lingua materna per i figli degli appartenenti alle minoranze.

La tipologia di insegnamento della lingua minoritaria è generalmente il riflesso dell'orientamento generale in materia di diritti linguistici tra un sistema di bilinguismo totale e uno di separatismo linguistico.

Il primo sistema consente l'utilizzo indifferente di una delle due lingue, la maggioritaria o la minoritaria, dato che la popolazione è tenuta a conoscerle entrambe.²⁰

²⁰ E' questo il modello applicato in Italia alla Valle d'Aosta dove, sia per quanto riguarda l'insegnamento che per quanto riguarda l'uso ufficiale della lingua, l'uso dell'italiano e del francese non deve avvenire necessariamente in contemporanea dato che tutti conoscono le due lingue.

Modello opposto è dato dal separatismo linguistico che “riconosce invece all’appartenente al gruppo linguistico minoritario il diritto di utilizzare sempre la sua lingua materna nei rapporti con le autorità pubbliche e lo stesso sistema scolastico è organizzato con scuole separate per l’uno e l’altro gruppo linguistico”²¹.²²

“Il primo sistema di tutela favorisce l’integrazione tra il gruppo linguistico minoritario e quello maggioritario, ma rischia anche di favorire l’assimilazione delle culture e delle lingue, con la graduale scomparsa delle peculiarità della minoranza. Il secondo sistema garantisce invece al massimo il mantenimento della lingua e della cultura della minoranza, rischiando però di acuire i contrasti e le tensioni tra i due gruppi linguistici”.

²³

Un’altra tipologia di situazioni giuridiche soggettive collettive attribuibili ai membri della minoranza riguardano il ristoro e i vari indennizzi possibili per le discriminazioni subite in passato: un esempio di tal fatta riguarda la possibilità garantita nel secondo dopoguerra agli altoatesini di lingua tedesca di ritornare ad usare i cognomi in uso precedentemente all’italianizzazione forzata voluta dal regime fascista.²⁴

Tutte queste garanzie, sia di tipo autonomistico sia di tipo attributivo di situazioni giuridiche soggettive, possono derivare sia da accordi di tipo

²¹ ELISABETTA PALICI DI SUNI PRAT *Minoranze* (voce) in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Utet, Torino 1994.

²² Tale sistema è attualmente invece in uso nella provincia autonoma di Bolzano.

²³ ELISABETTA PALICI DI SUNI PRAT *Minoranze* (voce) in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Utet, Torino 1994.

²⁴ALESSANDRO PIZZORUSSO *Le minoranze nel diritto pubblico interno. Con un’appendice sulla condizione giuridica della minoranza tirolese nell’ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano 1967.

internazionale sia da previsioni di diritto pubblico interno oppure da entrambe le “fonti”.

L'ART. 6 DELLA COSTITUZIONE ITALIANA

La costituzione del 1948, all'art.6, in maniera piuttosto concisa, statuisce che “La Repubblica tutela con apposite norme le minoranze linguistiche”.

Subito è enfatizzato il soggetto della proposizione: “la Repubblica”. La scelta del termine “Repubblica” non è indifferente rispetto all'utilizzo del termine “Stato”: come la dottrina costituzionalistica ormai sostiene senza incertezze, “Repubblica” indica non solo lo Stato-persona ma anche le Regioni e le autonomie locali, cui spettano parimenti secondo la Costituzione compiti di tutela delle minoranze linguistiche.

Tale indirizzo è ormai consolidato e supera quello opposto tenuto dalla Corte costituzionale per lungo tempo, secondo il quale la tutela delle minoranze linguistiche nell'originario sistema regionalistico italiano (prima della riforma del Titolo V) era materia di legislazione esclusiva statale, escludendo quindi ogni possibilità legislativa regionale in una materia che è tipicamente spettante ad ogni entità autonoma, sia negli ordinamenti di tipo federale che regionalistici.

L'assemblea costituente del 1947 giunge a questa formulazione in maniera piuttosto rocambolesca, dopo che la Commissione dei 75 non previde alcuna norma riguardante le minoranze linguistiche in quanto il presidente della commissione stessa, Ruini, riteneva che le minoranze linguistiche fossero sufficientemente protette dall'articolo 2 (ora art. 3), contenente il principio di uguaglianza.

Di diverso avviso invece Codignola, che propone un articolo che contenga il principio di tutela delle minoranze linguistiche con la seguente

formulazione: “La Repubblica garantisce il pieno e libero sviluppo, nell’ambito della Costituzione, delle minoranze etniche e linguistiche esistenti nel territorio dello Stato”.²⁵

Un altro costituente, Lussu, propone una variante all’articolo proposto da Codignola: “Gli enti autonomi regionali non possono, sotto nessuna forma, limitare il pieno e libero sviluppo delle minoranze etniche e linguistiche esistenti nel territorio dello Stato”.

Prevale infine la proposta di Codignola, rielaborata nell’attuale formulazione e soprattutto depurata dell’aggettivo “etniche”, probabilmente sia per sottolineare che l’aspetto minoritario riguarda maggiormente l’ambito culturale sia per evitare “innegabili risvolti politici”.²⁶

L’articolo 6 della Costituzione è inserito tra i principi supremi e come tale in posizione paritaria con gli artt. 2 e 3, dei quali secondo Pizzorusso costituisce una specificazione e integrazione.²⁷

Di parere opposto è invece Elisabetta Palici, secondo la quale “l’art. 6 mira a garantire la differenziazione, non già l’egualanza delle minoranze linguistiche, alle quali è appunto riconosciuto un trattamento particolare a salvaguardia delle loro specificità”.²⁸

²⁵ MASSIMO STIPO *Minoranze etnico-linguistiche I* (voce) in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Roma 1990.

²⁶ Ibidem.

²⁷ Secondo Pizzorusso, infatti, “ove il contenuto normativo dell’art. che commentiamo non fosse equiordinato, nella gerarchia delle fonti, a quello che risulta da tali articoli, la disposizione in esame non potrebbe realizzare quella specificazione di essi che costituisce invece la sua funzione essenziale”, in ALESSANDRO PIZZORUSSO *Commento all’art. 6*, in G. BRANCA (a cura di) *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli, Bologna-Roma 1975, pp. 296 ss.

²⁸ ELISABETTA PALICI DI SUNI PRAT *Minoranze* (voce) in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Utet, Torino 1994.

Palici ritiene che l'art. 3 della Costituzione possa giustificare ad esempio la previsione dell'intervento di interpreti nei procedimenti giurisdizionali per coloro che non comprendono l'italiano, mentre “l'art. 6 si pone su un altro piano, poiché consente di adottare disposizioni speciali, che riconoscano a gruppi alloglotti il diritto di usare e coltivare la loro lingua materna, predisponendo ad esempio scuole con insegnamento in tale lingua o prevedendo l'utilizzo di questa con le autorità pubbliche. Ciò che la disciplina di tutela adottata a norma dell'art. 6 deve mirare a garantire non è dunque che gli appartenenti alle minoranze qualificate come tali dall'ordinamento parlino italiano come tutti gli altri, ma proprio che essi, a differenza degli altri, utilizzino prevalentemente un'altra lingua ed assicurino il mantenimento e lo sviluppo della cultura e delle tradizioni ad essa collegate”.²⁹

Sempre secondo la studiosa l'art. 6 si collegherebbe piuttosto all'art. 9 Cost, che tutela lo sviluppo della cultura, all'art 21 Cost. che garantisce la libertà di manifestazione del pensiero e, soprattutto, si lega strettamente all'art. 2 Cost. che tutela i diritti inviolabili dell'uomo all'interno delle formazioni sociali.

In quest'ottica il principio di tutela delle minoranze linguistiche “è riferito alle minoranze come gruppi, e vuole appunto tutelare i valori che uniscono i loro appartenenti. Mentre il principio di uguaglianza è rivolto innanzitutto ai singoli, il principio di tutela delle minoranze linguistiche consente agli appartenenti ad esse di mantenere e rafforzare il legame culturale, linguistico e storico che li unisce”³⁰

²⁹ Ibidem.

³⁰ ELISABETTA PALICI DI SUNI PRAT *Intorno alle minoranze*, Giappichelli, Torino 2002.

La disposizione dell'art. 6 della Costituzione non specifica quale tipo di tutela minoritaria debba attuarsi, se sia da preferire un'unica legge di tipo "organico", valida per tutte le minoranze, oppure se fosse più opportuna una disciplina differenziata per ogni minoranza.

La seconda strada è stata quella percorsa fin dall'inizio con l'emanazione degli statuti speciali della Valle d'Aosta e del Trentino-Alto Adige/Südtirol nell'immediato dopoguerra e successivamente della regione Friuli-Venezia Giulia mentre si è dovuto aspettare la fine degli anni Novanta per giungere ad una legge di tutela generalizzata delle minoranze linguistiche storiche.

"Questo atteggiamento, certamente comprensibile per ragioni anche economiche (si pensi ai costi altissimi che lo Stato sostiene per garantire a determinate minoranze una serie di diritti certamente non facili da mettere in pratica, come ad es. alcuni diritti linguistici), può stupire per la palese ingiustizia che a volte viene a creare; forse è anche questa una delle ragioni che hanno determinato l'attuale processo di rivendicazione di un riconoscimento da parte delle realtà minoritarie più deboli".³¹

Il carattere contraddittorio di questa situazione che si è protratta per lunghissimo tempo è ribadita da Pizzorusso secondo il quale "la mancanza di ogni attuazione sistematica e generale dell'art. che commentiamo contraddice d'altronde all'indicazione che emerge dai lavori preparatori precedentemente ricordati, secondo la quale la valorizzazione delle particolarità delle minoranze linguistiche costituisce una finalità che lo Stato italiano fa propria come obiettivo di politica culturale, indipendentemente

³¹ FRANCESCO PALERMO *La tutela giuridica delle minoranze linguistiche in Italia* in <http://www.eurac.edu/NR/rdonlyres/1D1CA361-1CF8-4003-A96BF5E0AEF9C2D4/10915/Bazalguen.pdf>.

dagli specifici impegni assunti verso stati stranieri o verso singoli gruppi³², e che corrisponde all'interpretazione dell'articolo in esame che appare adottata dallo stesso costituente quando esso ha dettato la disposizione transitoria X con la quale, nello stabilire la provvisoria applicabilità alla Regione Friuli-Venezia Giulia della disciplina delle regioni a statuto ordinario, si è preoccupato di far salva la “tutela delle minoranze linguistiche in conformità con l'articolo 6”³³.

In realtà sono molti i fattori che possono spingere il legislatore statale a propendere per un modello debole piuttosto che per uno forte di tutela delle minoranze linguistiche storiche, intendendosi per tali nell'ordinamento italiano le minoranze concentrate in varie isole linguistiche lungo tutta la penisola, escludendo quindi la minoranza sudesttirolese e i francofoni della Valle d'Aosta.

Valeria Piergigli riconduce la scelta tra i due modelli alla sussistenza di presupposti sia fattuali che giuridici riassunti nei seguenti tre aspetti:

- Indipendentemente dal fattore numerico che non è determinante, una minoranza linguistica stanziata in prossimità o racchiusa nell'ambito di un altro gruppo minoritario può far leva con successo sulla sensibilità già dimostrata dal legislatore a favore di quest'ultimo e ricevere, sebbene in tono minore, uno status giuridico soddisfacente, al quale probabilmente non può aspirare in assenza di condizioni ambientali altrettanto favorevoli;³⁴

³² A conferma di questa tesi nell'Assemblea Costituente si dichiarò che l'Italia non concepiva la protezione delle minoranze come un eventuale obbligo internazionale (probabilmente anche in previsione di quello che sarà poi l'accordo italo-austriaco siglato da De Gasperi e da Gruber), ma faceva proprio, liberamente e spontaneamente il principio in questione.

³³ ALESSANDRO PIZZORUSSO *Minoranze etnico-linguistiche* (voce) in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano 1976.

³⁴ In Italia è questo il caso dei ladini sudesttirolese che godono di una posizione piuttosto favorevole grazie all'autonomia concessa in realtà per tutelare soprattutto la minoranza

- La previsione di misure speciali tramite la conclusione di accordi internazionali e lo sviluppo della cooperazione transfrontaliera interstatale realizza una delle migliori forme di garanzia, consentendo agli Stati contraenti di impegnarsi l'uno verso l'altro per tutelare le rispettive minoranze nazionali o assicurare omogeneità di trattamento al medesimo gruppo eventualmente separato da un confine politico,³⁵
- Anche la considerazione del carattere tradizionale e autoctono di un determinato insediamento minoritario è suscettibile di determinare la previsione di strumenti di tutela positiva.^{36 37}

Prima di arrivare alla legislazione del 1999, la giurisprudenza costituzionale si è più volte occupata di minoranze linguistiche con pronunce talvolta contraddittorie.³⁸

Nell'arco di tempo che va dal “revival etnico” degli anni '70 alla citata normativa di fine secolo tre sono state le sentenze particolarmente significative in tema di minoranze linguistiche.

germanofona; tale considerazione può valere almeno in parte per i ladini fassani, compresi all'interno della provincia autonoma di Trento, che hanno a lungo rivendicato e, soprattutto in tempi recenti ottenuto, diritti simili a quelli dei loro omologhi sudtirolese. Al contrario i ladini ampezzani, situati amministrativamente all'interno della provincia di Belluno, sono del tutto privi dei diritti cui sopra si è fatto riferimento proprio perché non possono usufruire della condizione di minoranze di secondo grado per rivendicare una legislazione di favore.

³⁵ Tale situazione ricorre per alcuni aspetti nella protezione delle minoranze slovene in Italia (esiste un memorandum di intesa che comporta la difesa reciproca delle minoranze slovene in Italia e delle minoranze italiane in Slovenia) e di quelle croate in Molise (a seguito di un trattato che prevede la tutela reciproca delle minoranze italiane e croate, firmato da Italia e Croazia nel 1996), pur se in questo caso la protezione risulta essere più generica.

³⁶ La speciale tutela accordata in Slovenia alle minoranze italiane e ungheresi (pur numericamente inferiori ad altre minoranze) è dovuta proprio al riconoscimento del carattere autoctono di esse.

³⁷ VALERIA PIERGIGLI *Lingue minoritarie e identità culturali* Giuffrè, Milano 2001.

³⁸ Pensiamo ad esempio all'overruling in materia di competenza di minoranze linguistiche. La Corte cost. ha, infatti, in un primo momento sostenuto l'esclusiva competenza statale in materia di minoranze linguistiche, per poi superare tale tesi e propendere per la sussistenza anche di una competenza regionale.

La prima di esse è la numero 28 del 1982.

Essa riguarda la minoranza slovena insediata in provincia di Trieste, ma le considerazioni della Corte hanno un respiro più ampio, specificando cosa significhi “minoranza riconosciuta”.

La questione nello specifico verte sull'art. 137 del c.p.p. che prescrive che tutti gli atti del processo penale siano in lingua italiana e che sanziona, all'ultimo comma, il rifiuto di esprimersi in lingua italiana da parte di una persona che la conosca, nonché la falsa attestazione di ignorarla.

La Corte, per quanto a noi interessa, verso la fine del “Considerato in diritto” si pronuncia in questi termini, in riferimento al fatto che esistono molte norme di legge che riguardano la minoranza slovena, pur non sussistendo una disciplina completa analoga ad esempio allo statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige/Südtirol:

Ciò che conta è che tali norme danno riconoscimento alla minoranza slovena o meglio qualificano la popolazione di lingua slovena nel territorio di Trieste come “minoranza riconosciuta”, il che concretizza l’ulteriore operatività normativa dell’art. 6 della Cost. e dell’art. 3 dello Statuto regionale, quanto meno per il territorio triestino. Se ormai si è in presenza, al di là di ogni dubbio, di una “minoranza riconosciuta”, con tale situazione è incompatibile, prima ancora logicamente che giuridicamente, qualsiasi sanzione che colpisca l’uso della lingua materna da parte degli appartenenti alla minoranza stessa.

Il giudice costituzionale ricava quindi dall'art. 6 Cost, pur definito come “norma direttiva e dall'applicazione differita” un'incompatibilità con la norma che vieta l'uso di lingue straniere, e quindi anche della lingua slovena.

Due sono gli elementi principali di riflessione forniti dalla sentenza.

In primo luogo i giudici fanno uso dell'espressione "minoranza riconosciuta"; il problema interpretativo principale riguarda gli elementi dai quali desumere tale riconoscimento.

Si può alternativamente ritenere che esso debba derivare dalla disciplina abbastanza varia e corposa che già riguarda la minoranza slovena (ma il discorso è allargabile a qualunque minoranza) oppure può essere direttamente ricollegabile alla particolare disciplina internazionale che regola lo status delle popolazioni slovene residenti in provincia di Trieste.

La prima di tali interpretazioni "è suggerita principalmente dalla successione logica degli argomenti usati dalla Corte per rilevare l'esistenza di una minoranza riconosciuta. L'affermazione secondo cui gli sloveni di Trieste sono minoranza riconosciuta segue immediatamente all'esame delle leggi ordinarie adottate in varie materie a tutela degli sloveni".³⁹

L'altra tesi è però sostenuta dal percorso argomentativo della Corte quando essa sembra ricollegare l'esistenza stessa di tale legislazione all'attuazione di un trattato internazionale, il Memorandum d'intesa.

Una lettura del primo tipo determinerebbe inevitabilmente un'accezione estesa del concetto di "minoranza riconosciuta" ponendo nello stesso tempo dei problemi nel valutare il "quantum" legislativo riguardante una minoranza linguistica sufficiente per far considerare essa stessa "minoranza riconosciuta".

La tesi della necessaria sussistenza di un'accordo internazionale limita notevolmente il numero delle possibili "minoranze riconosciute, ma allo stesso tempo propone un criterio certo di valutazione: la qualifica di

³⁹ ELISABETTA PALICI DI SUNI PRAT *Intorno alle minoranze*, Giappichelli, Torino 2002.

“minoranza riconosciuta” potrebbe derivare solo da norme speciali come l’accordo internazionale italo-jugoslavo.⁴⁰

Il secondo aspetto significativo derivante dalla sentenza è il carattere immediatamente operativo dell’art. 6 Cost, nella lettura datane dai giudici della Consulta. Essi non si sono però voluti spingere troppo oltre nel delineare la tutela minima assicurata direttamente dalla Costituzione, evitando anche un invito esplicito al legislatore alla formulazione di discipline specifiche.

La sentenza n. 62 del 1992 specifica in parte i concetti già espressi dalla Consulta nella citata sentenza, precedente di dieci anni.

La conclusione del percorso argomentativo della Corte è la seguente: una minoranza è riconosciuta se è espressamente “menzionata” da norme costituzionali o di diritto internazionale.

Nel momento in cui tali requisiti sussistono l’art. 6, pur nella sua essenza di “norma direttiva ad efficacia differita”, può determinare, come specifica la sentenza in questione, un’operatività immediata della norma in presenza di adeguate strutture organizzative, ma la regola generale è comunque che la disposizione, in quanto assume i caratteri sopra precisati, necessita in linea di massima di una disciplina legislativa di attuazione.^{41 42}

L’ultima sentenza significativa in materia di minoranze linguistiche antecedente alla legge 482/1999 è la sentenza Corte cost. n. 15 del 1996.

⁴⁰ Ibidem.

⁴¹ La sentenza, pur nei suoi elementi innovativi, ricalca comunque lo schema, a lungo seguito nel diritto italiano, di una differenziazione tra le varie minoranze attraverso diversificati interventi del legislatore; tale linea di tendenza sembra però essere contraddetta, almeno in parte, dalla legge 482/1999 che ipotizza, previo adempimento degli organi locali, una disciplina legislativa simile per tutte le minoranze linguistiche storiche.

⁴² ELISABETTA PALICI DI SUNI PRAT *Intorno alle minoranze*, Giappichelli, Torino 2002.

In essa i giudici costituzionali sembrano almeno in parte discostarsi dalle precedenti linee guida della Corte in tema di minoranze linguistiche riconosciute; non si fa più riferimento ad un'auspicabile legge generale di tutela delle minoranze, ma si parla più specificamente della necessità di norme di attuazione in materia di protezione della minoranza slovena.

L'altro aspetto che emerge con forza è la progressiva regionalizzazione della materia “minoranze linguistiche” operata dalla Consulta, soprattutto con riguardo alle regioni di confine, in questi termini: “non esistono ragioni per escludere una competenza anche del legislatore regionale, quanto meno nell'apprestamento di mezzi e nell'organizzazione di strutture volte a rendere effettivi i diritti linguistici delle minoranze situate sul territorio”.

Solo nel 1999 si è arrivati, pur faticosamente, alla legge quadro per la tutela delle minoranze linguistiche storiche. Queste sono innanzitutto individuate nelle “popolazioni albanesi, catalane, germaniche, greche, slovene e croate e in quelle parlanti il francese, il franco-provenzale, il friulano, il ladino, l'occitano e il sardo”

La stessa formulazione della legge è problematica in quanto sembra operare una distinzione tra “etnia” e “lingua”, del tutto fuorviante dato che tutti questi gruppi minoritari sono presenti da lungo tempo nella penisola italiana e non possono dunque essere considerati in parte di etnia italiana ma parlanti una diversa lingua e in parte invece di etnia non italiana.

La legge prevede molte possibilità di valorizzazione di tali lingue, soprattutto nell'ambito dell'istruzione.

E' reso possibile, infatti, l'uso della lingua minoritaria accanto alla lingua italiana per l'educazione nelle scuole materne ed è previsto, nella scuola

elementare e media, l'uso della lingua minoritaria come lingua veicolare (art. 4.1).

Sono previste inoltre iniziative formative che favoriscono la formazione e l'istruzione degli adulti in lingua minoritaria.

La legge stabilisce poi la possibilità del ripristino di una toponomastica in lingua minoritaria (art. 10), la possibilità dell'utilizzo di tale lingua nei confronti della pubblica amministrazione (art 9), la possibilità di traduzione delle leggi ufficiali dello Stato e delle Regioni (art 8), la possibilità di ristabilire i nomi originali, in precedenza italianizzati (art. 11).

Il punto nodale dell'applicazione della normativa risiede nella delimitazione territoriale entro la quale individuare le popolazioni alloglotte e garantire le possibilità di tutela previste dalla legge quadro.

A tal proposito essa prevede, all'art. 3.1, che “la delimitazione dell'ambito territoriale e subcomunale in cui si applicano le disposizioni di tutela delle minoranze linguistiche storiche previste dalla presente legge è adottata dal consiglio provinciale, sentiti i comuni interessati, su richiesta di almeno il quindici per cento dei cittadini iscritti nelle liste elettorali e residenti nei comuni stessi, ovvero di un terzo dei consiglieri comunali dei medesimi comuni”.

Specifica poi il secondo comma del medesimo articolo che quando “non sussista alcuna delle due condizioni di cui al comma 1 e qualora sul territorio comunale insista comunque una minoranza linguistica ricompresa nell'elenco di cui all'articolo 2, il procedimento inizia qualora si pronunci favorevolmente la popolazione residente, attraverso apposita consultazione promossa dai soggetti aventi titolo e con le modalità previste dai rispettivi statuti e regolamenti comunali.”.

Si prevede infine al terzo comma che “quando le minoranze linguistiche di cui all'articolo 2 si trovano distribuite su territori provinciali o regionali diversi, esse possono costituire organismi di coordinamento e di proposta, che gli enti locali interessati hanno facoltà di riconoscere”.

I diritti sopra elencati e gli altri ancora previsti dalla normativa sono resi applicabili solo in minima parte grazie ad un finanziamento dello Stato; spetta, infatti, agli enti locali finanziare in gran parte tale legislazione di tutela.⁴³

L'effetto virtuoso di questa disposizione è duplice: da un lato la concessione di fondamentali diritti alle minoranze finora neglette è resa possibile ad un costo irrisorio per lo Stato, e dall'altro si sensibilizzano al problema le Regioni e gli enti locali interessati, che in questo modo saranno i primi veri responsabili della politica di tutela e promozione delle minoranze linguistiche presenti nei rispettivi territori.⁴⁴

Molti studiosi, pur rimarcando l'importanza della legge in un quadro per la prima volta generale di tutela delle lingue minoritarie, hanno posto l'accento sulla mancanza all'interno del “catalogo” dei gruppi linguistici delle popolazioni Rom e Sinti.

“Essi, infatti, pur compresi nei rapporti ufficiali del Ministero dell'Interno e nelle proposte di legge quadro precedenti a quella poi approvata, sono esclusi dalla lista delle minoranze storiche riconosciute e non possono dunque godere di alcuno dei diritti previsti dalla legge 482/1999.

⁴³ Ciò è dovuto ad un atteggiamento filo-autonomistico che pervade da qualche anno la legislazione statale, anche in materia minoritaria, e che fa sembrare ormai lontanissimo il vecchio assunto più volte espresso dalla Corte costituzionale secondo la quale solo lo Stato-persona, garante dei principi di unità e di uguaglianza, può intervenire in materia di tutela delle minoranze.

⁴⁴ FRANCESCO PALERMO *Verso l'attuazione dell'art. 6 della Costituzione* in *Informator* 1998, 3, pp. 18 ss.

L'esclusione di questi gruppi dalla tutela ha attirato all'Italia qualche rilievo critico da parte di quegli organismi europei e internazionali, ai cui principi la legge dichiara di ispirarsi (art. 2 l. 482/1999)”.⁴⁵

È previsto espressamente che le forme di tutela linguistica previste da questa legge si applichino solo se non esistono ulteriori previsioni legislative più favorevoli; appare dunque chiaro che la tutela della minoranza germanofona e ladina sudtirolese, dei francofoni della Valle d'Aosta e delle popolazioni slovene del Friuli-Venezia Giulia non è inficiata né modificata da tale legge.

Essa è comunque di rilevanza oggettiva, dato che per la prima volta ha posto norme di tutela per minoranze in precedenza non tutelate; il concetto è ribadito da Pizzorusso, secondo il quale “il processo evolutivo della politica linguistica dello Stato italiano[...] dovrebbe poter trovare nell'approvazione di questa legge una svolta decisiva, così da consentire a dottrina e giurisprudenza l'individuazione di un complesso di principi generali in base ai quali dovrebbe trovare assettamento e consolidamento, previo se del caso qualche aggiustamento, la disciplina adottata in relazione alle singole situazioni”.⁴⁶

Una valutazione positiva della l. 482/1999 è espressa anche da Valeria Pierigli per la quale “il processo di attuazione della legge generale si rivela dunque complesso e articolato, ed il suo esito dipende dal grado di sensibilità e dallo spirito di collaborazione di tutti i livelli istituzionali coinvolti. In particolare, dalla fase di avvio della procedura di delimitazione

⁴⁵ FRANCESCO PALERMO *Le minoranze linguistiche in Italia dopo la legge generale di tutela* in <http://www.eurac.edu/NR/rdonlyres/1D1CA361-1CF8-4003-A96B-F5E0AEF9C2D4/11059/QuovadisRomanialitalia1.pdf>.

⁴⁶ ALESSANDRO PIZZORUSSO *La politica linguistica in Italia. Il caso della provincia di Bolzano e la legge di attuazione generale dell'art. 6 della Costituzione in L'ordinamento speciale della provincia autonoma di Bolzano* (a cura di) JOSEPH MARKO, SERGIO ORTINO, FRANCESCO PALERMO, Cedam, Padova 2001.

territoriale sino alla disciplina in concreto del regime giuridico applicabile e variamente modulabile a seconda della specificità di ciascuna situazione minoritaria non possono esimersi, in presenza della accertata volontà della popolazione locale, gli organismi del decentramento infraregionale, che diventano i principali protagonisti della attuazione delle misure astrattamente delineate dal parlamento, mentre alle regioni ordinarie nelle materie di competenza e al governo tramite decreti legislativi di attuazione statutaria è affidato il compito di elevare il livello di tutela esistente.⁴⁷

MINORANZE LINGUISTICHE, FEDERALISMO, REGIONALISMO

Il concetto ottocentesco di nazione-ethnos, cioè di uno Stato all'interno del quale la popolazione abbia la stessa cultura e la stessa identità, ha lasciato il posto in epoche più recenti alla concezione di una nazione-demos, all'interno della quale i cittadini si possono differenziare a seconda dei vari caratteri identitari in un quadro di tipo pluralistico.

L'elemento predominante dello Stato moderno (almeno negli Stati occidentali) è sicuramente il suo carattere pluralista che comporta spesso la presenza e la valorizzazione (almeno negli Stati a democrazia più avanzata) delle differenze etnico-linguistiche proprie di minoranze stanziate all'interno dello Stato stesso.

⁴⁷ VALERIA PIERGIGLI *Lingue minoritarie e identità culturali*, Giuffrè, Milano 2001.

Elemento tipico dello Stato che persegue finalità di tutela minoritaria è l'adozione di strumenti giuridici specificamente indirizzati a favorire, attraverso modalità di carattere prevalentemente derogatorio, i membri della minoranza o la minoranza stessa. Da un'analisi complessiva risulta come una delle strategie più diffusamente impiegate sia l'adozione di sistemi di tipo federale o regionale.⁴⁸

La differenza tra modello federale e modello regionale è, secondo la maggior parte degli studiosi, di tipo meramente quantitativo con riguardo alle competenze di tali entità: l'unica differenza rilevabile riguarda la possibilità da parte degli stati all'interno di federazioni, a differenza delle regioni, di adottare costituzioni "unilaterali".⁴⁹

Partendo dall'analisi degli Stati federali, possono essere individuate due tipologie differenti di federalismo: simmetrico e asimmetrico.

Nel primo modello le unità territoriali sono omogenee dal punto di vista sociale e culturale, sia tra loro sia rispetto allo stato centrale di cui costituiscono modelli su scala ridotta.

Le federazioni asimmetriche, per contro, sono composte da unità federate diverse che coincidono con la localizzazione territoriale dei vari gruppi etnici presenti nel Paese. In questo secondo caso il livello di omogeneità della federazione nel suo complesso è evidentemente più basso, mentre è frequente che esso sia molto alto nell'ambito dei singoli stati membri.⁵⁰

Tale secondo caso è tipico di molti stati federali.

⁴⁸ CARLO CASONATO *Pluralismo etnico e rappresentanza politica: spunti per un'analisi comparata* in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo* 1999, fasc. 2, pp. 609 ss.

⁴⁹ SUSANNA MANCINI *Minoranze autoctone e Stato. Tra composizione dei conflitti e secessione*, Milano, Giuffrè 1996.

⁵⁰ Ibidem.

Essi, nell'ottica di una garanzia di un certo grado di autonomia territoriale, si sono costituiti o si sono evoluti in tal maniera proprio per garantire una convivenza più equilibrata all'interno dello Stato a minoranze che, secondo la classica idea di nazione di derivazione ottocentesca, non condividono con la popolazione maggioritaria dello Stato una comune identità culturale, linguistica, etnica.

Un esempio di tal genere è offerto dalla Spagna, divisa in Comunidades Autonomas, con competenze differenti tra le varie regioni, nell'ottica di un regionalismo a diverse velocità che alcuni vorrebbero introdurre anche in Italia.⁵¹

In Spagna, proprio in ragione delle loro particolarità linguistiche, Galizia, Catalogna e Paesi Baschi godono di un regime linguistico e scolastico differenziato dal resto del Paese (ma anche tra loro considerando ad esempio che in Catalogna vige un modello scolastico di bilinguismo totale simile a quello adottato in Italia per la Valle d'Aosta, mentre nei Paesi Baschi esiste un modello separatista simile a quello alto-atesino).

Il Canada è, almeno in teoria, uno stato binazionale formato da anglofoni protestanti e francofoni cattolici.

Tuttavia la distribuzione dei francofoni quasi esclusivamente nello Stato del Quebec ha comportato progressivamente la perdita del carattere binazionale, facendo del Canada uno Stato tendenzialmente anglofono con la “riserva” francese del Quebec.

Nonostante molte leve del potere a livello federale siano o siano state in mano alla componente francofona per lunghi anni, a partire dagli anni '70 si

⁵¹ In realtà in Italia già esistono forme di regionalismo differenziato che coinvolgono i territori di insediamento delle più vaste minoranze linguistiche presenti in Italia, la Valle d'Aosta e il Trentino-Alto Adige.

è avuta una crescente rivendicazione in senso autonomista e indipendentista nel Quebec.

Si sono svolti nella regione due referendum sulla secessione, l'ultimo dei quali, nel 1995, fallito per pochi voti.

Il malcontento emergente nella componente francofona ha rappresentato una risposta alla progressiva anglizzazione del Canada, sia nelle restanti regioni nelle quali il numero dei francofoni è ridotto al lumicino (se si eccettua la provincia del New Brunswick dove la percentuale raggiunge il 30%) sia nello stesso Quebec.

In quest'ultima zona si è reagito attraverso l'emanazione della Carta della lingua francese, attraverso la quale perseguire in Quebec una politica di francesizzazione.

Nonostante i forti dissidi che travagliano il Canada, la legislazione attuale in materia di lingua è comunque piuttosto favorevole e nella scelta tra libertà di lingua e principio territoriale, prevale nettamente la prima, con alcuni limiti, in materia di istruzione in lingua madre, legati al principio espresso dalla Corte Suprema canadese “where the number warrant”.⁵²

In ogni caso i francofoni canadesi hanno diritto all'uso della loro lingua, oltre che naturalmente in Quebec, anche nei rapporti con la federazione e negli organi collegiali federali.

La normativa canadese appare quindi ben più garantista di quella svizzera, nell'interpretazione che ne ha dato il Tribunale federale, per quanto riguarda la tutela della libertà di lingua e i diritti delle minoranze.⁵³

⁵² Solo nel caso in cui ci siano cioè numeri sufficienti a giustificare il finanziamento pubblico per l'istruzione in lingua minoritaria.

⁵³ SUSANNA MANCINI *Minoranze autoctone e Stato. Tra composizione dei conflitti e secessione*, Milano, Giuffrè 1996.

Il Belgio rappresenta in Europa un altro importante modello di federalismo asimmetrico; la compresenza di una comunità germanofona accanto alle maggiori comunità vallone e fiamminga ha determinato la costruzione di un modello federalista sia di tipo personale che territoriale. Coesistono, infatti, allo stesso tempo con competenze differenziate una suddivisione di tipo territoriale che divide il territorio belga in tre regioni (Fiandre, Vallonia e regione bilingue di Bruxelles) e un'articolazione di tipo personale con la presenza di tre comunità aventi competenza tra l'altro in materia scolastica e linguistica, non sovrapposte geograficamente alle regioni, e comprendenti la comunità fiamminga, quella francofona e la piccola comunità germanofona del sud-est.

Ultimo esempio, il più antico però, è quello offerto dalla Svizzera, che attribuisce rilevante importanza alle autonomie territoriali, considerando tra l'altro che una Camera è formata da due esponenti per ogni cantone, uguaglianza tesa a simboleggiare la pariordinazione tra loro.

Il diritto linguistico svizzero appare comunque meno garantista rispetto ad altri ordinamenti come quello canadese.

La Svizzera prevede che tre siano le lingue ufficiali: tedesco, italiano e francese. Il romancio è considerato lingua ufficiale nei rapporti con i cittadini romanci e con le istituzioni romance.

Questo significa che un cittadino può scegliere una delle tre lingue ufficiali nei rapporti con l'amministrazione federale ed ha diritto ad una risposta nella lingua prescelta.

A livello cantonale però le garanzie sono nettamente inferiori: il federalismo svizzero si è evoluto, infatti, seguendo il criterio dell'unilinguismo territoriale, che ha portato alla creazione di cantoni i più omogenei possibili

dal punto di vista linguistico. Nei rapporti con le amministrazioni a livello cantonale è necessario utilizzare la lingua o le lingue del cantone e i diritti linguistici delle minoranze sono nettamente meno tutelati.

La modifica della Costituzione, con il nuovo art. 116 che ha previsto la trasformazione del romanzo in lingua nazionale come sopra specificato,⁵⁴ ha comunque rappresentato un importante sviluppo nell'ottica della valorizzazione del principio della libertà di lingua, rendendo meno rigida l'applicazione del criterio di territorialità.

Il modello linguistico svizzero ha comunque, almeno in parte fallito, nel proteggere le minoranze linguistiche più deboli come i romanci o gli italiani, sia del Ticino sia facenti parte della piccola comunità dei Grigioni, e ha permesso una progressiva espansione in particolar modo del tedesco che ha avuto una grande diffusione della comunicazione in quanto lingua principale, la cui conoscenza è necessaria per una buona integrazione sociale nella maggior parte dei cantoni e per accedere a posizioni di prestigio nel mondo del lavoro.⁵⁵

I motivi che spingono alla scelta di un modello federale o regionale in presenza di minoranze etnico-linguistiche appaiono piuttosto intuitivi: infatti, le istituzioni dell'ente federato o regionale-provinciale si avvicinano a porzioni di territorio di dimensioni inferiori, in cui il gruppo minoritario può costituire una percentuale maggiore rispetto a quella raggiunta a livello nazionale. In situazioni di tal genere, la minoranza, oltre che esercitare sempre un'influenza politica locale certamente superiore rispetto a quanto

⁵⁴ In precedenza il romanzo era, infatti, considerato lingua nazionale ma non ufficiale.

⁵⁵ SUSANNA MANCINI *Minoranze autoctone e Stato. Tra composizione dei conflitti e secessione*, Milano, Giuffrè 1996.

può fare su scala nazionale, arriva talvolta a costituire la maggioranza numerica della popolazione ed a controllare anche le maggioranze politiche nei corpi rappresentativi locali e la formazione del conseguente indirizzo politico.⁵⁶

Non sempre però l'adozione di modelli che garantiscono ampia autonomia alle minoranze o ai gruppi linguistici di stati binazionali o plurinazionali riesce a garantire una stabile convivenza che prevenga il rischio di una secessione.

L'attuale situazione del Belgio o la fallita coesistenza a Cipro sulla base di una forte autonomia personale fra le due comunità⁵⁷ stanno a testimoniare che il modello federale non sempre è in grado di contenere agevolmente o in toto le spinte secessionistiche fortemente radicate in una comunità.

All'opposto l'adozione di un modello autonomista che ha garantito un ampio potere di autogoverno all'entità territoriale all'interno della quale risulta maggioritaria la minoranza linguistica ha garantito un progressivo benessere e una progressiva pacificazione e stabilizzazione all'interno della provincia di Bolzano.

L'elemento di svolta è stato in quest'ultimo caso l'adozione del nuovo statuto di autonomia del '71-72: grazie alle nuove ed ampie competenze attribuite alla provincia, ente territoriale a netta maggioranza germanofona, per la prima volta il gruppo tedesco si "è sentito padrone in casa propria"⁵⁸.

⁵⁶ CARLO CASONATO *Pluralismo etnico e rappresentanza politica: spunti per un'analisi comparata* in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo* 1999, fasc. 2, pp. 609 ss.

⁵⁷ Per approfondire l'argomento si veda GIOVANNI POGGESCHI *Cipro: la questione infinita di un'isola spaccata in due* in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo* IV, 2004, pp. 1640 ss.

⁵⁸ ALESSANDRO PIZZORUSSO *Il pluralismo linguistico in Italia fra Stato nazionale e autonomie regionali*, Pacini , Pisa 1975.

Questo ha permesso un progressivo acquisto di fiducia da parte della minoranza che al tempo stesso ha stabilizzato la situazione dal punto di vista socio-politico ed ha progressivamente allontanato lo spettro di una possibile (anche se per la verità improbabile) deriva secessionistica da alcuni anzi auspicata ancora negli anni '80.⁵⁹ ⁶⁰

⁵⁹ Pensiamo alla proposta di dividere l'Alto Adige dall'Italia, alla quale sarebbe rimasta l'isola italofona di Bolzano inserita in S. ACQUAVIVA, G. EISERMAN *Alto Adige: spartizione subito?*, Bologna, Patron 1981.

⁶⁰ Per un'analisi più approfondita si veda SUSANNA MANCINI *Minoranze autoctone e Stato. Tra composizione dei conflitti e secessione*, Milano, Giuffrè 1996.

BREVE STORIA DELL'ALTO ADIGE/SÜDTIROL

L’Alto Adige/Südtirol è una terra che rappresenta un “unicum” nello Stato italiano.

Storicamente questa porzione di territorio che comprende l’alto corso dell’Adige fino allo spartiacque del Brennero è abitata fin dall’alto Medioevo da popolazioni di origine germanica che gradualmente sostituiscono le popolazioni di origine romana precedentemente insediate, della cui presenza è segno l’esistenza di popolazioni di lingua ladina nelle zone dolomitiche.

Durante il basso Medioevo il territorio dell’attuale provincia di Bolzano è diviso nel principato vescovile di Trento, nel principato vescovile di Bressanone e nella contea del Tirolo ma tale divisione cessa ben presto, già nel 1248, quando Mainardo II unifica la regione del Tirolo. I suoi discendenti, poco più di un secolo dopo, cedono i loro possedimenti a Rodolfo IV d’Asburgo; da questo momento l’Alto Adige/Südtirol entra completamente nella sfera di influenza austriaca degli Asburgo.⁶¹

Tale situazione consolidata resiste fino allo scoppio del primo conflitto mondiale, se si eccettua una breve parentesi nel periodo tra il 1805 e il 1813

⁶¹ Per maggiori informazioni si veda EMMA LANTSCHNER *Breve sintesi della storia dell’Alto-Adige in L’ordinamento speciale della provincia autonoma di Bolzano* (a cura di) JOSEPH MARKO, SERGIO ORTINO, FRANCESCO PALERMO, Cedam, Padova 2001.

quando il Tirolo è occupato da truppe franco-bavaresi alle quali la popolazione locale oppone una forte resistenza.

La prima guerra mondiale sconvolge la geografia europea, inclusa quella tirolese.

L’Italia, infatti, scende in guerra al fianco delle potenze alleate contro gli imperi centrali, con la promessa da parte inglese che, in caso di vittoria, saranno possibili ingrandimenti territoriali, nella fattispecie il Trentino, il Sudtirolo, l’Istria e la Dalmazia.

Il Trattato di Saint Germain sancisce lo smembramento dell’impero asburgico e l’annessione all’Italia del Trentino e del Sudtirolo.

Tuttavia mentre il territorio di Trento è abitato, con l’eccezione di piccole isole linguistiche tedesche, da una popolazione in massima parte italiana, non così è per il Sudtirolo che conta al suo interno una popolazione quasi compattamente di lingua e cultura tedesca.⁶²

Nonostante i famosi 14 punti del presidente americano Wilson, che prevedono una ripartizione dei confini degli Stati secondo linee etniche ben definite, a prevalere sono le considerazioni di opportunità militari-strategiche e diplomatiche che permettono l’annessione del Sudtirolo all’Italia.

I maggiori esponenti politici italiani dell’epoca dichiarano tuttavia di voler assumere un atteggiamento “liberale” nei confronti della popolazione sudtirolese che, tra l’altro, non gode in quel periodo di alcuna protezione internazionale dato il carattere di potenza vincitrice assunto dall’Italia.

⁶² A testimonianza di ciò un censimento risalente al 1910 fornisce i seguenti dati: a quell’epoca il Sudtirolo è abitato da una popolazione all’89% tedesca, da un 3, 7% di ladini e da un 3% di italiani; vedi ibidem.

Considerati i tempi, l’atteggiamento italiano nei confronti della popolazione autoctona è piuttosto favorevole: nel periodo compreso tra l’entrata in vigore del trattato di pace e l’avvento del fascismo il legislatore appare chiaramente orientato alla concessione di forme di autonomia alle popolazioni dei territori annessi, le quali risultino almeno equivalenti a quelle di cui esse fruivano sotto la monarchia asburgica e comunque dotate di un carattere di specialità rispetto alle modestissime autonomie locali previste su scala generale dall’ordinamento italiano.⁶³

La situazione per la popolazione di lingua tedesca peggiora notevolmente a partire dal 1922 con l’avvento del regime fascista. Mussolini persegue un forte programma di snazionalizzazione dei sudtirolesi attraverso forti incentivi all’immigrazione italiana in provincia di Bolzano e alla scomparsa dell’elemento tedesco nella toponomastica.

In questo campo fortissimo è l’impegno di Ettore Tolomei, senatore fascista di Rovereto, che si impegna alacremente nella “traduzione” della toponomastica tedesca, sostituita forzatamente da quella in lingua italiana con nomi a volte frutto della antica toponomastica latina ma spesso completamente inventati, anche in maniera piuttosto fantasiosa.

La toponomastica è un argomento ancora molto caldo nel Sudtirolo; per comprenderne la misura sono sufficienti queste parole di Alexander Langer in riferimento ai conflitti degli anni Sessanta: “concrete sono le azioni di diversi commandos, italiani e tedeschi, che di notte hanno già cancellato spesse volte nelle valli o nelle città le denominazioni rispettivamente italiane o tedesche. Ma dalla guerra fredda sulla legittimità dei nomi è facile

⁶³ ALESSANDRO PIZZORUSSO *Le minoranze nel diritto pubblico interno. Con un’appendice sulla condizione giuridica della minoranza tirolese nell’ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano 1967.

passare alla diatriba sulla legittimità della presenza degli uni o degli altri. Ed il passo successivo potrebbe essere l'azione dimostrativa per affermare o contestare questa legittimità. Non è un'ipotesi poi molto lontana”.⁶⁴

Altri interventi molto pesanti del regime fascista riguardano la pubblica amministrazione e la scuola: nella p.a. sono numerosi i germanofoni cacciati, l'unica lingua ammessa è l'italiano, mentre nella scuola è proibito l'insegnamento della lingua tedesca.

Il governo italiano persegue poi la sua politica attraverso l'italianizzazione forzata dei cognomi e favorendo soprattutto a partire dal 1926 un massiccio flusso di immigrati italiani nelle p.a. e nelle industrie, costruite grazie agli aiuti statali del regime.

La situazione per i sudtirolesi di lingua tedesca peggiora, se possibile, nel 1939 con la firma degli accordi Hitler-Mussolini con i quali sono posti di fronte ad una scelta inumana: decidere se optare per la cittadinanza tedesca con il conseguente abbandono della loro terra oppure conservare la cittadinanza italiana con la minaccia di essere trasferiti a sud del Po.

L'86% decide di andarsene, chi resta è tacciato di tradimento.⁶⁵

Lo scoppio della guerra impedisce il completo attuarsi di questa “pulizia etnica” e la ferita è sanata solo nel 1946 con l'accordo De Gasperi-Gruber.

L'argomento delle opzioni è stato poi oggetto in tempi più recenti, all'inizio degli anni '80 di una forte polemica che ha coinvolto lo scalatore Messner, accusato da molti per le sue dichiarazioni con le quali aveva sollecitato un'autocritica da parte della popolazione tedesca per la facilità con la quale

⁶⁴ ALEXANDER LANGER *Il viaggiatore leggero: scritti (1961-1995)*, Sellerio, Palermo 1996.

si era “alleata” con Hitler in chiave anti-italiana e per la sua decisione di abbandonare la propria terra.

Lo stesso Langer supporta la tesi di Messner con queste argomentazioni: “la rielaborazione autocritica del passato nazista o fascista, che in Italia si era realizzata in qualche modo con la resistenza antifascista ed in Germania rappresentava il più grande sforzo intellettuale collettivo dopo la seconda guerra, nel Sudtirolo non era mai stata compiuta”.⁶⁶

Dopo l’armistizio dell’8 settembre 1943 la Germania invade l’Alto Adige/Südtirol che viene, insieme con le province di Trento e Belluno, annesso al Reich con il nome di “Alpen Vorland”.

La popolazione sudtirolese di lingua tedesca assume un atteggiamento in parte collaborazionista nei confronti del nazismo, che perseguita gli italiani e i tedeschi non optanti nel 1939.

La resistenza al nazismo è condotta dal locale CNL composto da italiani, mentre da parte tedesca si oppone al diffuso collaborazionismo solamente la “Andreas Hofer Bund”.

Nel maggio 1945 i tedeschi si ritirano dall’Alto Adige/Südtirol e immediatamente il governo italiano dà prova di un mutato indirizzo con la promulgazione di leggi che permettono nuovamente l’insegnamento in lingua tedesca nelle elementari, la possibilità del suo uso nei confronti della p.a. delle autorità politiche e giurisdizionali.⁶⁷

⁶⁶ ALEXANDER LANGER *Il viaggiatore leggero: scritti (1961-1995)*, Sellerio, Palermo 1996.

⁶⁷ ALESSANDRO PIZZORUSSO *Le minoranze nel diritto pubblico interno. Con un’appendice sulla condizione giuridica della minoranza tirolese nell’ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano 1967.

Nonostante l'opinione contraria della neonata SVP (Partito del popolo sudtirolese), le trattative diplomatiche post-guerra sono favorevoli al mantenimento del confine del Brennero per motivi strategici.⁶⁸

Sebbene l'Italia sia inizialmente riluttante, la Gran Bretagna spinge per una trattativa italo-austriaca, che giunge effettivamente a buon fine con l'accordo De Gasperi-Gruber del 5 settembre 1946, allegato al trattato di pace di Parigi.

Tale accordo, in un'epoca tra l'altro di forte svalutazione del sentimento nazionale che favorisce la tutela delle minoranze esclusivamente da un punto di vista dei diritti individuali, si presenta a prima vista piuttosto favorevole per i sudtirolese.

Il primo punto fondamentale dell'accordo prevede l'attribuzione di diverse situazioni giuridiche soggettive di tipo collettivo alla minoranza germanofona in provincia di Bolzano e nei limitrofi comuni bilingue della provincia di Trento. Tali misure sono sia di contenuto ripristinatorio (dirette ad assicurare una toponomastica bilingue e la modifica dei cognomi italianizzati) sia rivolte verso il futuro come quelle che concernono l'uso della lingua tedesca e il diritto di accedere agli uffici pubblici in base ad un criterio di proporzionalità fra i due gruppi etnici.⁶⁹

Il secondo punto dell'accordo riguarda la previsione di un'autonomia territoriale, da concordare con i rappresentanti della minoranza, da circoscrivere all'area prevalentemente abitata dalla popolazione germanofona.

⁶⁸ Si teme, infatti, un possibile passaggio dell'Austria nell'orbita sovietica, timore unito alla volontà di non danneggiare l'Italia che si trova in una posizione eccezionalmente strategica nell'Europa divisa in due fronti.

⁶⁹ ALESSANDRO PIZZORUSSO *Il pluralismo linguistico in Italia fra Stato nazionale e autonomie regionali*, Pacini, Pisa 1975.

La redazione originale in lingua inglese dell'accordo parla di “frame”, cioè “quadro” inteso in senso territoriale; il contrasto nasce su cosa debba intendersi per quadro territoriale dell'autonomia.

Da parte italiana si farà coincidere il “frame” con la regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, nonostante le forti (e probabilmente giuste) critiche da parte sudtirolese per il rischio di una possibile “diluizione” dell'autonomia in un più ampio contesto a maggioranza italiana (la Regione T.A.A.).

L'ultimo punto contiene la previsione di futuri accordi internazionali tra Italia e Austria in varie materie e la previsione diretta della revisione delle opzioni che prevede la possibilità da parte di quasi tutti gli ex-optanti di riottenere la cittadinanza italiana.

Le misure previste dall'accordo devono poi essere quasi sempre oggetto di norme di attuazione da parte del legislatore italiano.

L'attuazione dell'autonomia territoriale avviene con la legge costituzionale n. 1 del 1948 che costituisce il primo Statuto della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol; tale Statuto e le successive interpretazioni riduttive da parte della giurisprudenza costituzionale e da parte del Governo provocano un forte risentimento tra i sudtirolesi di lingua tedesca tanto da portare a rivendicare il famoso “Los von Trient” (“via da Trento”) da parte della SVP che cessa ogni collaborazione istituzionale con la parte italiana.

Lo sviluppo successivo delle rivendicazioni sudtirolese è svolto dall'Austria, che apre la vertenza internazionale presso l'ONU negli anni 1960-61.

Dopo vari episodi di tipo terroristico nel 1961 il Ministro degli Interni italiano Scelba nomina una commissione c.d. dei diciannove, formata da 12 rappresentanti italiani, sei tedeschi e un ladino per discutere proposte per la soluzione della questione sudtirolese.

Il lavoro della commissione, dopo un lavoro di circa tre anni, produce un insieme di 137 norme di modifica dello statuto di autonomia, da attuarsi con d. lgs. e con altre modalità, che nella sostanza svuotano l'autonomia regionale a favore di quella provinciale.

Il c.d. “Pacchetto” è approvato dal congresso straordinario della SVP del 1969 con una risicata maggioranza (52, 8%) e a seguire è approvato il nuovo statuto di autonomia, emanato come DPR 670/1972.

Con il nuovo statuto d'autonomia fondamentali competenze sono attribuite alle province autonome di Trento e Bolzano, è introdotta l'obbligatorietà della seconda lingua a partire dalla 2° o 3° elementare, sono create le scuole ladine.

L'attuazione delle misure previste dallo statuto è compito di una speciale “commissione dei dodici”, mentre una commissione c.d. “dei sei” ha compiti di intervento nel solo caso di materie inerenti la provincia autonoma di Bolzano.

La previsione della c.d. proporzionale etnica nel pubblico impiego all'art. 89 dello Statuto rappresenta però l'aspetto probabilmente più discusso e controverso delle modifiche del 1971, anche se potrà disegnare i suoi effetti solo con il decreto attuativo del 1976.

Il 1981 è l'anno del primo vero censimento etnico con la possibilità per la popolazione della provincia di Bolzano di dichiararsi appartenente a tre gruppi: tedesco, italiano, ladino.

Contro questo meccanismo definito di “gabbie etniche” si batte una combattiva minoranza capeggiata dalla nuova sinistra sudtirolese di Alexander Langer, che vede in esso l'inizio di una completa separazione

istituzionalizzata tra gruppi, l'opposto cioè di una politica di convivenza e comprensione reciproca.

Gli anni Ottanta scorrono all'insegna di un rinnovato conflitto etnico, di un ritorno degli attentati e di una polarizzazione etnica che vede rafforzati le ali conservatrici e “nazionalistiche” in entrambi i due gruppi maggioritari: questo determina una fortissima avanzata dell’MSI, sostenuto massicciamente dalla popolazione di lingua italiana, che giunge ad ottenere alle comunali di Bolzano del 1985 il 22,6% dei voti.⁷⁰

Gli inizi degli anni Novanta sono forieri di grandi cambiamenti.

Nel 1991, nonostante una forte opposizione in alcuni ambienti, si rinnova il censimento etnico con alcuni cambiamenti che saranno approfonditamente analizzati nel corso di questa trattazione.

Nel 1992 dopo una dichiarazione di chiusura del pacchetto da parte del governo italiano, il congresso della SVP vota a favore della chiusura della vertenza internazionale dell’Austria, che è concessa con la c.d. “quietanza liberatoria” poche settimane dopo.

Nel 1995 l’Austria aderisce all’UE e pochi anni dopo il trattato di Schengen abbatte definitivamente la frontiera del Brennero; la questione sudtirolese sembra ormai definitivamente chiusa.

Molti muri tuttavia resistono tutt’oggi nella società altoatesina o sudtirolese come dir si voglia: la scuola, il bilinguismo, la toponomastica, la proporzionale rimangono argomenti scottanti e oggetto di accese polemiche.

Molto spesso questi argomenti sono utilizzati in maniera strumentale dagli “estremisti” di entrambe le parti, proprio perché la via della vera convivenza è la più complessa e la più difficile da percorrere: “a me sembra che oggi

⁷⁰ EMMA LANTSCHNER *op. Cit.*

sviluppare forme di cultura, di politica, di vita sociale, ecc. plurietniche e pluriculturali, sia una scelta difficile, per niente facile e scontata. Però credo che sia la risposta più civile, meno rassegnata e più ricca anche di prospettive positive fra le risposte che oggi in qualche modo possiamo cercare a questo proposito. Le forme alternative sono o di esclusione violenta, o di separazione violenta o al limite di inclusione violenta, cioè di assimilazione, di sottomissione o qualcosa del genere”.⁷¹

⁷¹ ALEXANDER LANGER *La scelta della convivenza*, edizioni e/o, Roma 2001.

AUTONOMIA TERRITORIALE E QUASI-PERSONALITA' DEI GRUPPI LINGUISTICI SUDTIROLESI

La Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol è composta dalle province autonome di Trento e Bolzano. Tali province rappresentano un “unicum” nel sistema regionalistico italiano dal momento che, pur avendo la denominazione di province, dispongono di poteri simili alle regioni a statuto speciale.

Proprio per questo motivo la Regione rappresenta anch'essa una particolarità per il sistema italiano: ad essa spettano solo poche competenze di raccordo tra le due province che la compongono.

A testimonianza del ruolo secondario della Regione, in Trentino-Alto Adige/Südtirol le elezioni per i consigli provinciali e per il regionale coincidono, dato che quest'ultimo non rappresenta che la mera sommatoria dei due consigli provinciali.

Il ruolo della regione è stato, infatti, nettamente ridimensionato dallo Statuto del '71-'72 che ha attribuito notevoli competenze alle due province; in precedenza la regione aveva invece la maggior parte delle competenze, attribuitele dallo Statuto speciale del 1948.

La scelta della creazione di una regione che comprendeva le due province era dettata non tanto da ragioni storiche, quanto da ragioni politiche; con tale “escamotage” si voleva diluire l'elemento germanofono, predominante nel Sudtirolo all'interno di un più ampio “contenitore” regionale dove la

maggioranza italofona sarebbe stata schiacciante, pur violando, se non la lettera almeno lo spirito, dell'accordo De Gasperi-Gruber.

La popolazione tedesca si oppose fortemente a tale sistemazione costituzionale e, dopo reiterate rivendicazioni e diversi attentati terroristici, riuscì, agli inizi degli anni Settanta, a garantirsi una più efficace autonomia nel territorio sudtirolese e parallelamente anche in Trentino.

Nell'analisi delle competenze delle province autonome, possono essere distinti 5 diversi tipi di potestà legislativa, oltre naturalmente ad ampiissime potestà amministrative:

- Potestà legislativa esclusiva (sottratte del tutto allo Stato salvi i limiti di carattere generale come i principi della Costituzione e dell'ordinamento giuridico italiano, gli obblighi internazionali, i principi contenuti nelle leggi di riforma economico-sociale);
- Potestà legislativa concorrente;
- Potestà legislativa integrativa, con la quale l'ordinamento statale consente di intervenire con una specifica legislazione derogatoria nelle materie che sono in via di principio riservate allo Stato;
- Potestà legislativa delegata (se lo Stato si avvale di deleghe nelle materie di propria competenza);
- Altre forme di potestà legislativa (previste caso per caso).⁷²

Le suddette potestà sono poi limitate, intuitivamente, dal rispetto degli obblighi internazionali e da vari altri limiti come quello territoriale.

Alla Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol è rimasta potestà legislativa esclusiva nella materia dello "ordinamento degli uffici regionali e del

⁷² ENZO REGGIO d'ACI *La regione Trentino-Alto Adige*, Giuffrè, Milano 1994.

personale ad essi addetto”, nello “ordinamento degli enti para-regionali”, nello “ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni”, nella “espropriazione per pubblica utilità non riguardante opere a carico prevalente e diretto dello Stato e le materie di competenza provinciale”, nello “impianto e tenuta dei libri fondiari”, nei “servizi antincendi”, nello “ordinamento degli enti sanitari e ospedalieri”, nello “ordinamento delle camere di commercio”, nello “sviluppo della cooperazione e vigilanza sulle cooperative” e nei “contributi di miglioria in relazione a opere pubbliche eseguite dagli altri enti pubblici compresi nell’ambito del territorio regionale”.

È bene precisare che nel termine “ordinamento” “va ricompreso tutto ciò che attiene alla struttura operativa (ente, organo o ufficio) preposta a operare in un settore amministrativo e cioè al soggetto attivo della potestà amministrativa; la disciplina dell’azione amministrativa di intervento concerne, invece, più propriamente l’esercizio, da parte del soggetto attivo, della funzione amministrativa e i rapporti con i soggetti passivi di essa”.⁷³

Le due province hanno invece potestà legislativa esclusiva in un insieme molto vasto di materie tra cui, solo per citare le più importanti, va ricompresa la toponomastica, l’urbanistica, la tutela del paesaggio, l’artigianato, l’edilizia sovvenzionata da finanziamenti a carattere pubblico, fiere e mercati, viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse provinciale, comunicazioni e trasporti di interesse provinciale, assunzione diretta di servizi pubblici e loro gestione a mezzo di aziende speciali, turismo e industria alberghiera, agricoltura, assistenza e beneficenza pubblica, scuola materna, formazione professionale.

⁷³ Ibidem.

È evidente che molte di queste competenze riguardano da vicino, spesso più specificamente, la minoranza germanofona e i suoi tradizionali settori di maggior impiego come il turismo o l'agricoltura oppure riguardi ambiti culturali-professionali che rivestono una rilevante importanza per la minoranza come le competenze in materia di scuola materna e formazione professionale.

Nell'ambito della potestà legislativa concorrente la regione ha poteri limitati, mentre le province hanno legislazione su un ampio ventaglio di materie tra cui le più importanti sono “istruzione elementare e secondaria, “polizia locale”, “commercio”, “esercizi pubblici”, “igiene e sanità”.

Le altre tipologie di potestà legislative sono veramente marginali ed hanno un’incidenza solo minima nella produzione legislativa provinciale.

Dal punto di vista più strettamente “istituzionale” nella provincia di Bolzano i maggiori poteri amministrativi sono attribuiti al Presidente e alla sua giunta. Il primo è generalmente appartenente al gruppo linguistico tedesco ed è affiancato da due vicepresidenti, uno di lingua italiana e uno di lingua tedesca (tuttavia recenti modifiche hanno permesso la nomina al posto di un appartenente al gruppo italiano o al gruppo tedesco di un esponente ladino).

La stessa composizione della giunta deve rispecchiare in modo tale da adeguarsi la consistenza dei gruppi linguistici rappresentati nel consiglio provinciale (art. 50.4 Statuto) ⁷⁴

Tale regola della rappresentanza “obbligatoria” nelle giunte in proporzione alla consistenza dei gruppi linguistici riguarda anche i comuni, prescrivendo lo Statuto che nel caso siano eletti almeno due consiglieri comunali dello

⁷⁴ ALESSANDRO PIZZORUSSO *Il pluralismo linguistico in Italia fra Stato nazionale e autonomie regionali*, Pacini , Pisa 1975.

stesso gruppo linguistico, tale gruppo ha diritto ad una rappresentanza in giunta.⁷⁵

Simili meccanismi di rappresentanza riguardano anche il livello regionale.

All'interno del Consiglio regionale si vengono a formare gruppi linguistici, trasversali almeno in parte alle appartenenze più strettamente politiche, la cui consistenza deve essere valutata all'atto della formazione della giunta regionale.

È da segnalare la norma per cui il presidente del consiglio regionale è eletto a periodi alterni fra i consiglieri del gruppo di lingua italiana e fra quelli di lingua tedesca, mentre il vice-presidente è eletto, rispettivamente fra i membri dell'altro gruppo. Questa alternanza si combina con quella relativa al presidente del consiglio provinciale di Bolzano in modo che quando uno dei due appartiene al gruppo linguistico tedesco l'altro appartenga al gruppo italiano e viceversa.⁷⁶

Lo Statuto di autonomia prevede per i gruppi linguistici della provincia di Bolzano, come abbiamo appena visto, una forte autonomia territoriale che è completata da alcune previsioni di forme di autonomia personali o simili.

Innanzitutto, come abbiamo almeno in parte accennato, i gruppi linguistici all'interno del consiglio provinciale di Bolzano hanno una loro legittimazione attiva in due casi.

L'art. 56, 2° comma dello Statuto, prevede che, sulla base del principio di parità fra gruppi linguistici, ognuno di essi possa richiedere il voto separato

⁷⁵ Come previsto dall'art. 61, 2° comma dello Statuto.

⁷⁶ ALESSANDRO PIZZORUSSO *Il pluralismo linguistico in Italia fra Stato nazionale e autonomie regionali*, Pacini , Pisa 1975.

per gruppi linguistici all'interno delle assemblee elettive ogni volta che ritenga che un disegno di legge sia lesivo degli interessi di tale gruppo.

Esistono tuttavia due modalità: nel caso la richiesta avvenga in sede di approvazione di un disegno di legge da parte del Consiglio regionale o provinciale di Bolzano è necessario, affinché si arrivi alla votazione separata, che la maggioranza del consiglio, intesa in senso strettamente numerico, lo deliberi.

Nella materia di bilancio, invece, la votazione separata ha automaticamente luogo quando ne fa richiesta la maggioranza di un gruppo linguistico, senza necessità di una successiva approvazione.⁷⁷

Queste previsioni si collegano direttamente alle speciali previsioni di ricorso diretto alla Corte costituzionale previste nello Statuto.

Infatti, esso, oltre a prevedere la possibilità di ricorrere al ricorso diretto di costituzionalità da parte della Regione e delle province autonome ed ammettendo tra i motivi di impugnazione anche la lesione della tutela delle minoranze linguistiche tedesca e ladina, ha previsto all'art. 56, 2° comma la legittimazione a ricorrere da parte dei gruppi linguistici.

La maggioranza dei gruppi linguistici, infatti, in seno al Consiglio regionale o provinciale di Bolzano, può ricorrere alla Corte costituzionale sia nel caso in cui non è accettata la richiesta di voto separato per gruppi linguistici di cui si è in precedenza parlato sia nel caso in cui la proposta di legge sia stata

⁷⁷ ELEONORA MAINES *Gli strumenti di tutela procedurale e giurisdizionale. La “quasi personalità” dei gruppi linguistici in L’ordinamento speciale della provincia autonoma di Bolzano* (a cura di) JOSEPH MARKO, SERGIO ORTINO, FRANCESCO PALERMO, Cedam, Padova 2001.

approvata nonostante il voto contrario dei due terzi dei componenti il gruppo linguistico che ha formulato la richiesta di votazione separata.⁷⁸

Le varie legittimazioni analizzate creano dei dubbi intorno alla qualificazione del soggetto (la maggioranza del gruppo linguistico) che può ricorrere.

È da intendersi che il collegio si costituisca come un soggetto ad hoc soltanto per compiere gli atti necessari all'instaurazione del giudizio di costituzionalità e per la conduzione dello stesso.

Eleonora Maines ritiene inoltre che “nel caso in cui si rendesse necessaria una nuova manifestazione di volontà, si ipotizza la totale fungibilità dei consiglieri appartenenti al gruppo linguistico. Ne consegue che il “collegio imperfetto” dei ricorrenti è aperto e che tutti gli appartenenti al gruppo linguistico sono potenzialmente membri del collegio stesso”⁷⁹.

Il ricorso non è dunque dato dalla mera somma di ricorsi individuali ma dal ricorso di un soggetto, la maggioranza di un gruppo linguistico che sembra avvalorare la tesi di uno sviluppo dell'autonomia verso la configurazione di una vera e propria soggettività per i gruppi linguistici.

L'autonomia personale dei gruppi linguistici emerge anche in un altro ambito fondamentale per ogni minoranza: la scuola.

Come già sottolineato, in Alto Adige/Südtirol vige un regime di separatismo linguistico che determina un modello scolastico tripartito; nel territorio esistono, infatti, scuole italiane dove l'italiano è lingua veicolare e il tedesco è studiato solo come seconda lingua, scuole tedesche nelle quali avviene il

⁷⁸ Ibidem.

⁷⁹ Ibidem.

contrario di quanto previsto per le scuole italiane e scuole ladine nelle quali il ladino, tranne che per la scuola materna, non è lingua veicolare ma semplicemente materia di studio e nel quale lingue veicolari sono per uno stesso numero di ore l’italiano e il tedesco.

Date le peculiarità anche il sistema di governo scolastico si informa al criterio di autonomia delle varie comunità: esistono, infatti, tre intendenze scolastiche inglobate nell’amministrazione provinciale al cui vertice sono posti intendenti nominati con diverse modalità: infatti, essi sono scelti dalla provincia ma “per la nomina degli intendenti tedesco e ladino va sentito il Ministero dell’istruzione, mentre per la nomina del sovrintendente di lingua italiana deve esserci intesa con il Ministero della pubblica istruzione”.⁸⁰

È previsto inoltre che i tre gruppi linguistici devono essere rappresentati nel Consiglio scolastico provinciale le cui funzioni sono notevolmente più vaste rispetto a quelle di diritto comune, in quanto ad esso spetta anche il compito di esprimere parere obbligatorio sulla istituzione e soppressione delle scuole, sui programmi e sugli orari, nonché sulle materie di insegnamento e il loro raggruppamento.⁸¹

Risulta chiaro dunque dagli esempi in tema di gruppi linguistici consiliari che ci troviamo di fronte ad “una forma di autonomia che si colloca a metà

⁸⁰ GUNTHER RAUTZ *Il sistema scolastico* in *L’ordinamento speciale della provincia autonoma di Bolzano* (a cura di) JOSEPH MARKO, SERGIO ORTINO, FRANCESCO PALERMO, Cedam, Padova 2001.

⁸¹ GUNTHER RAUTZ Lo prevede l’art. 19 dello Statuto. Per approfondimenti sul sistema scolastico si veda anche ENZO REGGIO d’ACI *La regione Trentino-Alto Adige*, Giuffrè, Milano 1994.

strada tra l'autonomia a base personale e quella a base territoriale”⁸², suscettibile peraltro di sviluppi futuri.

La compresenza di elementi territoriali e personali nel modello d'autonomia sudtirolese è messa a fuoco con precisione nell'analisi di Palermo, secondo il quale ”la soluzione statutaria del 1972 mirava ad una tutela di tipo sostanzialmente personale delle minoranze tedesca e ladina, anche se formalmente di tipo e per via territoriale. Il riconoscimento dei gruppi in quanto tali e della loro soggettività giuridica ha avuto un ruolo centrale nello sviluppo autonomistico[...]Per contro la dimensione strettamente territoriale entro cui la soggettività dei gruppi linguistici può svolgersi ha costituito un contrappeso determinante al principio personalista[...], facendo dell'autonomia trentino-tirolese un modello di autonomia in primo luogo territoriale al quale sempre più si guarda anche da parte di altre regioni italiane”.⁸³

⁸² ELEONORA MAINES *Gli strumenti di tutela procedurale e giurisdizionale. La “quasi personalità” dei gruppi linguistici in L’ordinamento speciale della provincia autonoma di Bolzano* (a cura di) JOSEPH MARKO, SERGIO ORTINO, FRANCESCO PALERMO, Cedam, Padova 2001.

⁸³ FRANCESCO PALERMO *Autonomia e tutela minoritaria al vaglio della giurisprudenza costituzionale ed europea. Una riflessione sulla dimensione territoriale e personale dell'autonomia trentina e sudtirolese* in <http://www.eurac.edu/NR/rdonlyres/1D1CA361-1CF8-4003-A96BF5E0AEF9C2D4/10950/Informatore1991.pdf>.

LA DICHIARAZIONE DI APPARTENENZA

LINGUISTICA

L’allegato IV dell’accordo De Gasperi-Gruber all’art. 1 lettera d) prevede che “in conformità dei provvedimenti legislativi già emanati o emanandi, ai cittadini di lingua tedesca sarà specialmente concesso l’eguaglianza di diritti per l’ammissione ai pubblici uffici, allo scopo di attuare una più soddisfacente distribuzione degli impieghi tra i due gruppi etnici”.

Tale norma, che non prevede espressamente il meccanismo della proporzionale etnica, è stata comunque alla base dell’inserimento all’interno dello Statuto della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol di tutte le previsioni di ripartizione etnica e degli istituti ad esso connessi, come la dichiarazione di appartenenza linguistica.

L’utilizzo generalizzato della proporzionale è fatto derivare dallo Statuto del 1972 e dalle successive norme di attuazione e risponde ad un’esigenza ben precisa: essa “scaturisce dal diritto elementare di un popolo di farsi amministrare da personale proprio. Nei confronti delle minoranze etniche viventi in Alto Adige/Südtirol, tale diritto è stato gravemente violato in passato. La proporzionale etnica ha lo scopo di eliminare le ingiustizie commesse e di creare un’immagine speculare tra la composizione etnica dei cittadini residenti in Alto Adige/Südtirol e quella degli impiegati pubblici ivi in servizio”.⁸⁴

⁸⁴ PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO *Proporzionale etnica e bilinguismo in Manuale dell’Alto Adige* in http://www.provincia.bz.it/LPA/publ/publ_getreso.asp?PRES_ID=59145

Infatti, soprattutto durante il fascismo ma ancora per lunghi anni dopo il secondo dopoguerra le leve del potere pubblico sono rimaste nelle mani degli altoatesini di lingua italiana, determinando una forte sproporzione nel pubblico impiego, cui la proporzionale etnica mira a porre rimedio.⁸⁵

Tale meccanismo può però funzionare solo in quanto esistano dati, quanto più reali possibili, sulla composizione etnica della provincia di Bolzano, che possono essere ottenuti solo attraverso un apposito censimento, che si è avuto per la prima volta nel 1981.

L'art. 89, 3° comma, dello Statuto in riferimento all'istituzione di ruoli del personale civile, distinti per carriere, relativi alle amministrazioni statali aventi uffici nella provincia (1° comma), stabilisce che “i posti dei ruoli di cui al primo comma, considerati per amministrazione e per carriera, sono riservati a cittadini appartenenti a ciascuno dei tre gruppi linguistici, in rapporto alla consistenza dei gruppi stessi, *quale risulta dalle dichiarazioni di appartenenza rese nel censimento ufficiale della popolazione*” (il corsivo è nostro).

La dichiarazione di appartenenza è quindi resa all'interno del censimento, ma sembrerebbe non coincidere con il censimento stesso. Questo perché

⁸⁵ Dati molto precisi sono forniti da PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO *Censimento e proporzionale etnica* in <http://www.provincia.bz.it/eGovStuff/print/?page=/aprov/alto-adige/censimento.htm>. Si afferma, infatti, che alla data di entrata in vigore del nuovo Statuto di autonomia (1972), dei 7131 posti presso l'amministrazione statale, soggetti alla proporzionale etnica, solamente 662 (quindi meno del 10%) erano coperti da personale di lingua tedesca o ladina. Ancora nel 1984, su 12024 alloggi sociali 8226 (68,4%) erano occupati da famiglie di lingua italiana, 3676 (30,6%) da famiglie di lingua tedesca e 122 (1%) da famiglie di lingua ladina. Grazie all'introduzione della proporzionale la percentuale di germanofoni e ladini all'interno della p.a. è aumentato velocemente: infatti, nei soli primi 7 anni dall'introduzione di tali meccanismi proporzionali di rappresentanza, la componente linguistica tedesca e ladina è passata da una copertura del 27, 5 % dei posti verso la fine degli anni '70 al 44% del 1986. Questi ultimi dati sono forniti da PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO *Proporzionale etnica e bilinguismo* in *Manuale dell'Alto Adige* in http://www.provincia.bz.it/LPA/publ/publ_getreso.asp?PRES_ID=59145

nello stesso decreto di attuazione dell'art. 89, il d.p.r. 752 del 1976 e nell'ulteriore d.p.r. 216 del 1981 si prevede che la dichiarazione “viene resa e sottoscritta nel censimento generale della popolazione” e visto anche che in linea generale il censimento ha una sua funzionalità legata a fini statistici, che poi possono avere effetti giuridici dispiegandosi verso la generalità dei cittadini, mentre la dichiarazione di appartenenza produce effetti giuridici nella sfera personale del singolo dichiarante.⁸⁶

Nell'attuale sistema istituzionale del Sudtirolo il meccanismo della dichiarazione di appartenenza è strettamente connesso all'istituto della proporzionale etnica, senza di esso l'edificio della proporzionale crollerebbe; proprio per tale motivo vari ricorsi che si sono susseguiti negli anni '80 (e che saranno poi analizzati) puntavano ad abbattere o stravolgere il meccanismo della dichiarazione di appartenenza per colpire il principio della proporzionale.

L'analisi delle forme odierne della dichiarazione di appartenenza deve necessariamente partire dal passato, in primo luogo dal primo vero censimento “etnico” realizzato nel 1961.

Tale censimento era limitato alla provincia di Bolzano e alla provincia di Trieste, due territori quindi fortemente caratterizzati da una presenza minoritaria, e prevedeva che fosse dichiarata la lingua utilizzata all'interno del nucleo familiare.

“Nel censimento del 1971, anch'esso limitato alle due summenzionate province, era possibile, per i cittadini del Sudtirolo, barrare nel modulo una casella scegliendo il “gruppo linguistico di appartenenza” fra i gruppi

⁸⁶ PAOLO CARROZZA *La dichiarazione di appartenenza ai gruppi linguistici nella provincia di Bolzano* in *Nuove leggi civili commentate* 1983 pp. 1137 ss.

italiano, ladino tedesco e altro. Le proporzioni fra i tre gruppi linguistici erano poi effettuate solo tra chi aveva scelto una delle tre dizioni univoche”.

87

In questo caso la dichiarazione di appartenenza risultava anonima, ma gli effetti di essa non risultavano puramente statistici, dato che si utilizzavano tali risultati per determinare, nei casi in cui ciò si necessitasse, la consistenza dei gruppi linguistici.⁸⁸

Per l’applicazione della proporzionale, che già era in vigore per il pubblico impiego non statale, l’appartenenza del singolo risultava dalla domanda di partecipazione al concorso e la consistenza dei gruppi si ricavava dalla rappresentanza da loro ottenuta, rispettivamente, nel consiglio regionale ed in quello provinciale.⁸⁹

Il vero cambiamento si ebbe con il censimento del 1981, svoltosi secondo le previsioni del d.p.r. 752 del 1976 e le ulteriori norme del d.p.r. 216 del 1981, che pur con alcune modifiche anche di un certo rilievo, corrisponde in buona parte alla disciplina attuale.

Le forti polemiche che caratterizzarono quelle innovazioni furono dovute sostanzialmente ad una ragione: per la prima volta la dichiarazione di appartenenza era stata finalizzata al dispiegamento di effetti anche nella sfera individuale.

⁸⁷ GIOVANNI POGGESCHI *Il censimento e la dichiarazione di appartenenza linguistica* in *L’ordinamento speciale della provincia autonoma di Bolzano* (a cura di) JOSEPH MARKO, SERGIO ORTINO, FRANCESCO PALERMO, Cedam, Padova 2001.

⁸⁸ PAOLO CARROZZA *La dichiarazione di appartenenza ai gruppi linguistici nella provincia di Bolzano* in *Nuove leggi civili commentate* 1983 pp. 1137 ss.

⁸⁹ Ibidem.

Infatti, la dichiarazione era nominativa, era firmata personalmente e poteva essere modificata solo contestualmente al successivo censimento, dunque ben 10 anni dopo.

Gli aspetti però verso i quali le critiche furono ancora più dure erano i seguenti: da una parte “poteva essere dichiarata l’appartenenza solo ad uno dei tre gruppi linguistici ufficiali, cioè contemplati dallo Statuto, vale a dire l’appartenenza al gruppo linguistico tedesco, italiano o ladino”, dall’altra “aver reso la dichiarazione di appartenenza era inoltre presupposto necessario per poter esercitare alcuni diritti o interessi legittimi collegati a tale dichiarazione, come ad esempio la possibilità di ricoprire un posto assoggettato alla proporzionale o di ottenere talune agevolazioni in materia di edilizia abitativa”.⁹⁰

Contro tale modalità di rilevazione della dichiarazione di appartenenza si schiera fin da subito un fronte, di una certa consistenza, che si batte non solo contro la dichiarazione di appartenenza svolta secondo tali modalità ma più in generale per favorire i momenti di incontro interetnico in una società, come quella sudtirolese, segnata da profonde fratture tra le due comunità dovute a decenni di conflitto per una pretesa supremazia sul territorio.

Il comitato contro le opzioni del 1981 dichiara di voler puntare “inizialmente ad ottenere modifiche alle norme che regolano il censimento in modo da renderlo meno vincolante, specialmente per quanto riguarda l’erogazione dei diritti sociali e politici. In particolare, le conseguenze del censimento si presentano pericolose per i Ladini, limitandone nella pratica anche la libertà di spostamento, e per i mistilingue, senza dimenticare chi

⁹⁰ PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO *Proporzionale etnica e bilinguismo* in *Manuale dell’Alto Adige* in http://www.provincia.bz.it/LPA/publ/publ_getreso.asp?PRES_ID=59145

semplicemente rifiuta di "schierarsi" con uno dei tre gruppi riconosciuti. La battaglia è naturalmente di ordine culturale, per un "Sudtirolo indiviso", ma l'impegno è da subito per limitare i danni concreti di un censimento che comunque, vista la volontà dei gruppi dirigenti, verrà fatto".⁹¹

Il comitato propone modifiche nel senso di rendere possibile la dichiarazione di appartenenza a più gruppi linguistici in maniera da evitare scelte che i promotori del comitato definiscono come "opzioni", per sottolineare la vicinanza di questo modello con la scelta posta ai sudtirolese di lingua tedesca nel lontano 1939.

Tali modifiche, infatti, mirerebbero ai seguenti obiettivi:

- "a) al posto di un'opzione, dove una scelta esclude l'altra subentrerebbe una "professione di appartenenza" meno drammatica e meno gravida di conseguenze: Una tale possibilità valorizzerebbe sicuramente quella "fascia intermedia" di popolazione del Sudtirolo che può favorire l'incontro, l'unità, la mediazione, il dialogo tra gruppi.
- b) allo stesso tempo una possibilità di dichiarazione plurima non contesterebbe radicalmente il principio che nel Sudtirolo esistono tre gruppi linguistici anche collettivamente riconosciuti .
- c) tutte le altre norme vigenti dell'assetto statutario potrebbero essere ugualmente applicate (piacciono o non piacciono), ma con la differenza che quei cittadini del Sudtirolo che per una qualche ragione lo desiderino, potrebbero avere più di una "cittadinanza etnica" e quindi anche più di un "passaporto", potendo di conseguenza circolare più liberamente tra gli

⁹¹ ALEXANDER LANGER *A ognuno il suo recinto etnico coi relativi capi* in <http://www.alexanderlanger.org/cms/index.php?r=1&k=162&id=714>

schieramenti e rappresentando un concreto ed assai vivo ostacolo alla formazione dei blocchi etnici”⁹².

Nell’ipotesi in questione poi, il meccanismo della proporzionale continuerebbe ad esistere, ma la consistenza dei rispettivi gruppi sarebbe determinata detraendo dal totale il numero di coloro che si dichiarano appartenenti a più di un gruppo linguistico.

Alexander Langer, intellettuale sudtirolese ed europarlamentare verde, diviene l’alfiere della protesta contro la dichiarazione del 1981 e più in generale contro la progressiva etnicizzazione della vita politica e soprattutto sociale del Sudtirolo.

Le sue parole ben rappresentano lo stato d’animo di chi, visti i conflitti etnici in corso da decenni avrebbe appoggiato una politica interetnica di contatto fra i gruppi piuttosto che di separazione istituzionale tra loro: “sono angosciato per questa grande operazione di razzismo legale che le cosiddette forze democratiche in Italia (tutte, dal PCI al PLI) e in Austria consentono, minimizzano, appoggiano. Non capisco tanta cecità, tanta noncuranza, tanta confusione tra giuste esigenze di autonomia e di tutela delle minoranze e pericolosi intruppamenti etnici. Mi sembra quasi di toccare con mano un processo analogo a quello che ha portato al muro tra le due Germanie: dove prima la linea di demarcazione era appena tratteggiata sulle carte, e magari con qualche palo, ora c’è la “striscia della morte” e una vera “cortina di ferro” a dividere “noi” e “loro”. I passi che hanno portato a questa separazione, singolarmente presi, non sembravano così terrificanti”⁹³.

⁹² Ibidem.

⁹³ ALEXANDER LANGER *Opzione 1981: le gabbie etniche* in <http://www.alexanderlanger.org/cms/index.php?r=1&k=144&id=283>. Tutta la produzione di Langer è incentrata sul tema della convivenza tra diverse comunità e popolazioni. Si veda in particolare ALEXANDER LANGER *La scelta della convivenza*, e/o, Roma 2001.

Il comitato contro le opzioni decide il boicottaggio del censimento del 1981.

Accanto a molti cittadini, oltre a Langer, spicca la figura del noto alpinista Messner, che dichiara di avere come proprie madrelingue il tedesco, l’italiano e l’inglese, in quanto parlate correntemente.

Fortissime sono le pressioni contro coloro che rifiutano il censimento, in particolar modo tra i germanofoni che vengono tacciati di tradimento.

C’è chi addirittura, come Silvius Magnago, leader carismatico della SVP minaccia sanzioni penali contro di loro.

In realtà il discorso sulla possibile punibilità di coloro che rifiutano di rendere la dichiarazione di appartenenza è piuttosto complesso: bisognerebbe, infatti, distinguere tra censimento e dichiarazione di appartenenza.

Le dichiarazioni rese in sede di “censimento” (inteso nell’accezione stretta del termine ed escludendo quindi la dichiarazione di appartenenza) hanno per oggetto sia notizie statistiche sia notizie di stato civile ed anagrafico; possono quindi essere applicate le disposizioni, previste all’interno della legge sul censimento, che prevedono sanzioni penali per le mancate risposte o per le dichiarazioni non veritieri.

Diversa è invece il caso della dichiarazione di appartenenza, che deve essere considerata una dichiarazione di volontà e non di fatto: questa è l’unica soluzione possibile in un paese democratico, nel quale non sono pensabili meccanismi che accertino un’appartenenza etnico-linguistica, vista anche la difficoltà pratica dell’accertamento.

Nel caso di specie non si sono verificate naturalmente alcune conseguenze penali, ma, in caso di assenza di dichiarazioni, gli “obiettori” non si potevano partecipare a concorsi pubblici od essere inseriti nelle graduatorie

per l'edilizia abitativa agevolata, né concorrere a cariche pubbliche (ciò è accaduto ad Alexander Langer, che per aver rifiutato la dichiarazione, è stato escluso dalle elezioni comunali di Bolzano del 1995).

La concezione della dichiarazione di appartenenza come dichiarazione di volontà e non come dichiarazione di scienza, condivisa dalla dottrina, è stata negata (senza però avere poi effetti, viste anche le possibili conseguenze aberranti) dal Consiglio di Stato nella decisione del 7 giugno 1984, n. 439.

In quella sentenza il Consiglio di Stato si orienta nella direzione di considerare la dichiarazione di appartenenza come una dichiarazione di scienza:

“Per risolvere tale questione (come debba essere considerata la natura della dichiarazione di appartenenza), occorre prima di tutto stabilire la natura della dichiarazione in parola; e cioè se essa sia una mera opzione, priva di ogni necessario collegamento con la realtà delle cose, o se, all’opposto, il dichiarante sia tenuto a dichiarare la verità oggettiva. La prima soluzione sembra appoggiarsi sulla considerazione che non sono previsti (almeno apparentemente) controlli sulla veridicità delle dichiarazioni rese, e sulla circostanza che l’ordinamento espressamente consente di modificare la dichiarazione ogni volta che si procede al censimento, e, eccezionalmente anche in altri casi. Sembra, tuttavia, preferibile la tesi contraria, perché più rispondente alle finalità ed alle linee generali della “proporzionale” e degli altri meccanismi di tutela dei gruppi linguistici. Non vi è dubbio che questi istituti sarebbero snaturati, se si ammettesse la possibilità, per chiunque, di iscriversi ad un gruppo

diverso da quello cui effettivamente appartiene, ad esempio per godere di maggiori opportunità nell'accesso a determinati impieghi o benefici.

Il sistema complessivo, in altre parole, appare costruito sul presupposto che le dichiarazioni rispondano alla realtà oggettiva. In questa luce, la possibilità di modificare l'appartenenza appare piuttosto un correttivo per casi particolari e marginali, che non l'espressione di una facoltà di libera opzione.⁹⁴

Se così è, però, ne consegue che non è concepibile che l'ordinamento vietи di dichiarare la verità (ed anzi imponga una dichiarazione non veritiera) a tutte quelle persone che non appartengono ad alcuno dei tre gruppi ufficiali, o si ritengono appartenenti ad ugual titolo a più di un gruppo; casi, questi, relativamente rari ma prevedibilmente destinati a diventare più frequenti con il passare del tempo. L'ordinamento non può imporre ad alcuno di occultare la propria identità culturale e linguistica (lo vietano gli art. 2, 3 e 6 Cost.), o di esprimere liberamente il proprio pensiero al riguardo (art. 21 Cost)".

L'inquadramento della dichiarazione di appartenenza come una dichiarazione di scienza è stata tuttavia fermamente avversata dalla dottrina, in particolare da Carrozza, secondo il quale "il Consiglio di stato finisce per sostenere (in violazione dei sopra richiamati principi costituzionali fondamentali) che l'appartenenza al gruppo è una questione di fatto (dunque accertabile e controllabile) e non di volontà (espressione dell'insopprimibile

⁹⁴ Alcune previsioni legislative stabiliscono, infatti, le modalità di dichiarazione per coloro che non erano residenti al momento del censimento in Alto Adige ma anche per coloro che hanno compiuto diciotto anni successivamente ad esso.

diritto alla libertà di opinione). È auspicabile che tale affermazione rimanga del tutto priva di conseguenze, che rischiano di risultare aberranti”.⁹⁵

Le paventate conseguenze, fortunatamente, non ci sono state, proprio perché la sentenza, sotto questo aspetto, non ha determinato conseguenze.

La stessa sentenza ha avuto però una notevole rilevanza per l’altro aspetto menzionato nella porzione di decisione sopra citata: si stabilisce che l’ordinamento non può impedire di dichiarare la verità a coloro che non fanno parte dei tre gruppi, o perché di differente origine o perché mistilingue.

Il Consiglio di Stato ha accolto, infatti, la tesi dei ricorrenti, alcuni dei quali di origine slovena e croata, altri in quanto coppie miste, i quali figli non potevano essere “catalogati” all’interno delle possibilità di scelta previste dal censimento del 1981.

In realtà i ricorrenti miravano più in alto, all’abbattimento del sistema della divisione in tre gruppi linguistici, unico sistema funzionale all’istituto della proporzionale etnica, ma il Consiglio di Stato ha riconosciuto loro solo il diritto ad una dichiarazione di appartenenza veritiera e alle conseguenti, necessarie, modifiche al sistema di censimento.

Oltretutto poi, rimangono insoluti e manca ogni pronunciamento a proposito, riguardo al problema della adeguata tutela della libertà negativa di adesione, peraltro ribadita fortemente nello stesso anno da una sentenza della Corte costituzionale avente ad oggetto le comunità israelitiche.^{96 97}

⁹⁵ PAOLO CARROZZA *Il Consiglio di Stato corregge la normativa sui censimenti linguistici in Sudtirolo* in *Foro italiano* 1988, III, pag. 16 ss.

⁹⁶ Ibidem.

⁹⁷ La sentenza in questione è la n. 239/1984.

A seguito della sentenza del Consiglio di Stato nessun cambiamento proviene dal livello politico, tanto da far sì che si giunga ad un nuovo pronunciamento del Consiglio di Stato con l'ottemperanza emanata dalla sezione IV con la decisione 7 agosto 1987, n. 497.

Il Consiglio di Stato prende atto che l'unica modifica apportata alla materia dal d.p.r. n. 108 del 1985 ha riguardato la possibilità per i genitori appartenenti a gruppi linguistici diversi di astenersi dal rendere la dichiarazione per i figli minori, qualora non vi fosse accordo sul gruppo da scegliere.

Tale innovazione non rappresenta, però la soluzione del problema che era oggetto della decisione del Consiglio di Stato nel 1984 in quanto mancano ancora nel 1987 norme che assicurino la possibilità di una dichiarazione di appartenenza veritiera, inserendo le “categorie” di alloglotto e mistilingue.

Nel giudizio di ottemperanza il governo propone opposizione, adducendo, però argomenti che sono più adatti nel caso del 1984 e non in un giudizio di ottemperanza come quello del 1987.

Il Consiglio di Stato quindi dà ragione ai ricorrenti stabilendo che siano adottate le seguenti innovazioni:

- a) *“la rinnovazione, entro un termine da stabilire, delle operazioni censitarie, limitatamente alla raccolta delle dichiarazioni di appartenenza linguistica e limitatamente ai soggetti che, avendo sinora omesso di rendere per sé o per chi di ragione la dichiarazione, intendano renderla adesso utilizzando una delle categorie non previste dalla normativa originaria;*
- b) *la previsione della possibilità di indicare, invece di uno dei tre gruppi stabiliti, una delle due seguenti alternative: “altro” e “misto”,*

intendendosi dichiarata con “altro” la condizione di alloglotta e con “misto” quella di appartenente a più di uno dei tre gruppi ufficiali. Rientra nella discrezionalità del governo lo stabilire se sia opportuno suddividere la categoria “altro” in ulteriori specificazioni, e altresì se sia opportuno suddividere la categoria “misto” in “tedesco-italiano”, “italiano-ladino”, “tedesco-ladino”.

E’ quindi fissato un termine, il 17 febbraio 1988, per l’adempimento del governo delle modifiche richieste nella decisione in questione.

In ottemperanza alla decisione del Consiglio di Stato è stato emanato il d. lgs. 253/1991, che non è altro poi che la soluzione di compromesso adottata all’interno della Commissione dei Sei.

Le principali novità sono tre:

1. è introdotta la possibilità di non dichiararsi appartenente ai tre gruppi linguistici “storici” ma di dichiararsi “altro”. In tal caso tuttavia il soggetto deve rendere una dichiarazione di “aggregazione” ad uno dei tre gruppi. Tale disciplina permette agli alloglotti e ai mistilingue di dichiararsi da un lato conformemente a verità e dall’altro di accedere ai diritti che lo Statuto collega all’appartenenza ad uno dei tre gruppi linguistici.
2. vengono introdotte due dichiarazioni, una nominativa dove si dichiara l’appartenenza, l’altra anonima che serve a valutare la consistenza dei gruppi linguistici. Per evitare difformità tra le due dichiarazioni è utilizzata carta carbone.
3. la dichiarazione di appartenenza deve essere resa non solo dai maggiorenni ma anche da coloro che hanno un’età compresa tra 14 e 18 anni mentre per i minori di 14 anni la dichiarazione è resa dai genitori in

forma anonima e contribuisce dunque solo a determinare la consistenza dei gruppi linguistici, escludendo quindi ogni effetto personale nei confronti del minore con meno di 14 anni.⁹⁸

Riguardo ad aspetti più marginali il d. lgs. 253 prevede inoltre che se il cittadino residente in provincia di Bolzano non possa rendere la dichiarazione per forza maggiore o per la sua assenza dalla provincia durante il periodo intercorso fra la consegna dei moduli del censimento alla unità di rilevazione e il ritiro dei moduli dalla stessa, la dichiarazione è resa, collocata in busta gialla chiusa nominativa, entro sei mesi dal rientro nella provincia o dalla cessazione della causa di forza maggiore al pretore competente, il quale provvede con decreto motivato non appellabile sull'ammissione del cittadino alla dichiarazione, assunte sommarie informazioni sulla sussistenza dell'impedimento.

In ordine all'estensione ai minori della dichiarazione, come previsto nella decisione del consiglio di Stato del 1984 il d. lgs. prevede che i genitori o il genitore che esercita in via esclusiva la potestà parentale debbano procedere alla dichiarazione in forma anonima, escluso il caso in cui essi, appartenenti a gruppi linguistici diversi, non riescano a concordare tra loro sulla scelta del gruppo linguistico al quale dichiarare il figlio.

Il d. lgs. ha comunque una forte lacuna là dove non prevede la possibilità per i genitori che si siano dichiarati “altro” di rifiutare la dichiarazione per il proprio figlio.

⁹⁸ PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO *Proporzionale etnica e bilinguismo* in *Manuale dell'Alto Adige* in http://www.provincia.bz.it/LPA/publ/publ_getreso.asp?PRES_ID=59145

In questo caso è da ritenere possibile una lettura secondo la quale sia possibile non rendere la dichiarazione anche in questo caso, accomunando tale situazione a quella dei genitori che non concordano tra loro, escludendo una dichiarazione ad uno dei tre gruppi linguistici, che non sarebbe altro che un obbligo ad attestare il falso, già escluso dal Consiglio di Stato nella sentenza del 1984.⁹⁹

Ultima rilevante previsione, che riguarda un insieme numericamente limitato di soggetti, si occupa della dichiarazione in relazione alla candidatura a cariche pubbliche. Si stabilisce un collegamento tra la dichiarazione resa con il censimento e la candidabilità alle elezioni, disposizione che porterà, come accennato addietro, ad un'esclusione clamorosa, quella di Alexander Langer dalla candidatura a sindaco di Bolzano nel 1995.

Le modifiche del 1991 ricalcano sostanzialmente le proposte di modifica formulate da Roland Riz, senatore della SVP. Non sono state invece prese in considerazione in quella occasione le proposte elaborate da Stuflesser, allora direttore dell'ASTAT, e dal parlamentare verde Lanzinger.

La proposta Stuflesser era particolarmente articolata e si basava sul principio della separazione tra la dichiarazione individuale di appartenenza dalla dichiarazione che serviva a valutare la consistenza dei tre gruppi linguistici, proprio per evitare dichiarazioni false e di comodo, abbastanza diffuse nel censimento del 1981 che aveva visto, anche a causa di questo

⁹⁹ GIOVANNI POGGESCHI *Il censimento e la dichiarazione di appartenenza linguistica in L'ordinamento speciale della provincia autonoma di Bolzano* (a cura di) JOSEPH MARKO, SERGIO ORTINO, FRANCESCO PALERMO, Cedam, Padova 2001.

fenomeno, una significativa diminuzione del gruppo linguistico italiano a vantaggio dei gruppi tedesco e ladino.¹⁰⁰

“Altri punti chiave della proposta Stuflesser sono l’anonimità della dichiarazione, che deve essere fatta non solo dai residenti cittadini, ma anche da quelli che hanno la cittadinanza di uno Stato della UE, e il dovere di rendere una dichiarazione ad hoc solo nel caso che se ne presenti la necessità (ad esempio la partecipazione ad un concorso o la presentazione alle elezioni)”.¹⁰¹

Nel complesso però le innovazioni portate dalla modifica sono state limitate, come del resto era negli auspici della SVP: “la soluzione costituita dalla doppia dichiarazione (di “appartenenza” e di “aggregazione”) non sembra un grande passo in avanti verso la da più parti auspicata attenuazione della politica etnocentrica, politica che avrà certamente avuto il merito di mantenere coesa e compatta la minoranza di lingua tedesca, ma che ha anche non poco contribuito a frustrare la piena valorizzazione e l’ulteriore sviluppo dell’autonomia provinciale in un clima di rinnovata fiducia e reciproca comprensione tra le etnie che convivono nell’area in questione”.¹⁰²

Il meccanismo del necessario collegamento tra dichiarazione di appartenenza effettuata nel contesto del censimento e candidabilità alle elezioni non ha colpito solo Langer, che è stato il più famoso ma non certamente l’unico caso.

¹⁰⁰ L’ASTAT registra una diminuzione del gruppo italiano, infatt, al di sotto del 30%.

¹⁰¹ GIOVANNI POGGESCHI *Il censimento e la dichiarazione di appartenenza linguistica in L’ordinamento speciale della provincia autonoma di Bolzano* (a cura di) JOSEPH MARKO, SERGIO ORTINO, FRANCESCO PALERMO, Cedam, Padova 2001.

¹⁰² PAOLO CARROZZA *Minoranze linguistiche* in *Annuario delle autonomie locali* (diretto da Sabino Cassese) 1992 pp. 307 ss.

Rilevante è stata, infatti, la situazione che è scaturita dal ricorso avverso l'esclusione dalle elezioni regionali del 1993 da parte di Ivan Beltramba, il cui ricorso è stato accolto dalla Cassazione con la sentenza 5 ottobre 1999 n. 11048, con la quale la Suprema Corte ha statuito che “è noto che secondo il costante orientamento della Corte costituzionale, il diritto all'elettorato passivo è diritto politico fondamentale, che l'art. 51 comma 1 riconosce e garantisce con i caratteri dell'inviolabilità; sicché, trattandosi di un diritto intangibile nel suo contenuto di valore, esso può essere disciplinato unicamente da leggi generali, le quali possono limitarlo soltanto al fine di realizzare altri interessi costituzionali del pari fondamentali e generali, senza porre discriminazioni sostanziali fra cittadino e cittadino, qualunque sia la regione e il luogo di appartenenza”.¹⁰³

Più recentemente, nel 2001, i verdi sudtirolesi hanno proposto modifiche al regime della dichiarazione di appartenenza per due motivi: la sopraggiunta ratifica della convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali del Consiglio d'Europa e due interventi del Garante per la protezione dei dati personali in data 28 settembre 2001.

Per quel che riguarda il primo aspetto la Convenzione citata prevede che “ogni persona appartenente ad una minoranza nazionale ha diritto di scegliere liberamente se essere trattata o non trattata in quanto tale e nessun svantaggio dovrà risultare da questa scelta o dall'esercizio dei diritti ad essa connessi”; stabilisce inoltre che “le persone appartenenti a minoranze nazionali possono esercitare individualmente ed in comunità con altre

¹⁰³ FEDERAZIONE DEI VERDI DI BOLZANO 1972-2002: *la nostra autonomia va per i trenta. Il pacchetto verde per un Alto Adige aperto in* <http://omnibus.grueneverdi.bz.it/pdf/171/171.pdf>

persone i diritti e le libertà derivanti dai principi enunciati nella presente Convenzione quadro”.

La conseguenza di tali previsioni, secondo i Verdi prevalenti sul d. lgs. 253 del 1991 in quanto *ius superveniens* e in quanto diritto internazionale pattizio, dovrebbe essere la possibilità che fosse assicurato il diritto all’obiezione di coscienza per la candidatura ad elezioni; solo nel caso in cui ci sia effettivamente l’elezione del soggetto che si è avvalso dell’obiezione potrebbe essere previsto per le elezioni comunali e provinciali un meccanismo di aggregazione ad hoc che al tempo stesso salvaguarderebbe i diritti del candidato e permetterebbe l’esistenza della proporzionale nei corpi elettivi.¹⁰⁴

Le pronunce del Garante per la protezione dei dati personali in materia di dichiarazione di appartenenza sono state l’altro elemento che hanno spinto i Verdi a richiedere le modifiche sopra citate.

Il Garante è intervenuto nel 2001 per ben tre volte in materia e le sue prese di posizione sono state piuttosto nette.

La prima di esse risale al parere reso il 6 febbraio 2001: il Garante stabilisce quel caso che l’istituto provinciale di statistica debba aggiungere una lettera al materiale spedito per il censimento e per la dichiarazione di appartenenza nella quale si renda chiara l’estrema delicatezza delle operazioni, in quanto con la dichiarazione di appartenenza si rendono notizie contenenti dati sensibili.¹⁰⁵

¹⁰⁴ GIOVANNI POGGESCHI *Il censimento e la dichiarazione di appartenenza linguistica in L’ordinamento speciale della provincia autonoma di Bolzano* (a cura di) JOSEPH MARKO, SERGIO ORTINO, FRANCESCO PALERMO, Cedam, Padova 2001.

¹⁰⁵ GARANTE PER LA PROTEZIONE DEI DATI PERSONALI *Parere 6 febbraio 2001* (40943) in http://www.garanteprivacy.it/garante/navig/jsp/search_result.jsp

Il parere del 28 settembre (n. 1081493) è forse quello più gravido di conseguenze per l'assetto che propone per il futuro e per le dure critiche alle modalità passate di svolgimento.

Il Garante “constata che la proporzionale etnica può essere attuata mediante nuove e più selettive modalità di raccolta dei delicati dati personali”.

L'Autorità nota in particolare che le modalità di rilevazione confliggono con la normativa europea trasposta in Italia con la legge 675/1996.

Essa prevede che “tutti i trattamenti devono essere informati ai principi di pertinenza e non eccedenza...dettagliati ulteriormente con riferimento ai dati sensibili da parte dei soggetti pubblici, dal d. lgs. n. 135 del 1999.

Esaminando il sistema in questione alla luce di tale nuovo quadro normativo, non può farsi a meno di rilevare che la raccolta sistematica delle dichiarazioni di appartenenza o aggregazione linguistica di tutti i residenti (compresi anche i minori), a fronte di un utilizzo dei dati che si rivela spesso solo occasionale ed eventuale, si pone in contrasto con i principi sopra richiamati ”.¹⁰⁶

L'Autorità prosegue precisando che “dette modalità di dichiarazione non garantiscono il diritto degli interessati di non far conoscere la propria appartenenza allorché tale conoscenza non sia in concreto necessaria per specifiche finalità previste dalla legge. Creano, poi, un accumulo di informazioni sproporzionato e potenzialmente lesivo e discriminatorio, proprio nei confronti delle minoranze che si intendono tutelare ”.¹⁰⁷

¹⁰⁶ GARANTE PER LA PROTEZIONE DEI DATI PERSONALI *Parere 28 settembre 2001 (1081493)* in http://www.garanteprivacy.it/garante/navig/jsp/search_result.jsp

¹⁰⁷ Ibidem .

In relazioni alle operazioni censitarie che si sarebbero svolte poche settimane dopo tale parere il Garante suggerisce le seguenti modalità: “si potrebbe, infatti, prevedere che [...] il modulo A/1 della dichiarazione di appartenenza linguistica, anziché essere inviato in busta chiusa all’ufficio giudiziario competente per territorio, sia custodito anch’esso dall’interessato, magari validato da un timbro del rilevatore censuario che ne attesti la valenza per tutto il periodo che intercorre tra i due censimenti”. Bisognerebbe poi prestare maggiore attenzione al trattamento dei dati, da eseguire sempre in osservanza delle norme di trattamento.

Per il successivo censimento il Garante ipotizza poi importanti novità: “si potrebbe ad esempio introdurre un sistema garantito di dichiarazioni ad hoc o di autocertificazione da parte dell’interessato – da redigere e produrre solo in singoli casi e all’occorrenza – basato su una particolare responsabilizzazione dei dichiaranti”.¹⁰⁸

Nell’ultimo parere il Garante si sofferma su alcune specifiche modifiche da apportare allo schema relativo alle “Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol in materia di adeguamento di alcune norme in vigore ai principi di tutela dei dati personali sensibili relativi all’origine etnica” predisposto dal Governo e richiesto di un parere al Garante.¹⁰⁹

Le indicazioni offerte dal Garante nei summenzionati pareri non sono state immediatamente accolte per il censimento del 2001, visto lo stretto arco di

¹⁰⁸ Ibidem.

¹⁰⁹ Per approfondimenti si faccia riferimento a GARANTE PER LA PROTEZIONE DEI DATI PERSONALI *Parere 28 settembre 2001* (41870) in http://www.garanteprivacy.it/garante/navig/jsp/search_result.jsp

tempo che separava i pareri dall'inizio delle operazioni censitarie, ma hanno sortito effetto alcuni mesi dopo.

Con il d. lgs. 18 gennaio 2002, n. 11, è stato previsto che le dichiarazioni di appartenenza linguistica debbano essere depositate presso il commissario del governo di Bolzano oppure presso il comune di residenza, a scelta del soggetto, differentemente rispetto al passato quando esse erano conservate dal Tribunale competente per territorio.

L'ultima modifica è intervenuta con il d. lgs 23 maggio 2005, n. 99 che ha recepito sostanzialmente le proposte formulate da Stufflesser quasi 15 anni prima.

Infatti, per la prima volta si adotta il principio di separare nettamente l'accertamento della consistenza dei tre gruppi linguistici, funzionale all'istituto della proporzionale, e la dichiarazione nominativa di appartenenza.

Il meccanismo per la determinazione della consistenza dei tre gruppi linguistici rimane pressappoco lo stesso e si effettua in occasione del censimento ogni 10 anni (con la novità che coloro che non appartengono a nessuno dei tre gruppi rilasciano un'attestazione di aggregazione anonima per la determinazione della consistenza di essi).

La disciplina della dichiarazione di appartenenza nominativa è invece stravolta.

La legge prevede, infatti, che "ogni cittadino residente nella provincia di età superiore ai 14 anni, ha facoltà di rendere in ogni momento una dichiarazione individuale nominativa di appartenenza ad uno dei tre gruppi linguistici italiano, tedesco e ladino, qualora intenda beneficiare degli effetti giuridici derivanti dall'appartenenza o dall'aggregazione ad uno di tali

gruppi. Coloro che ritengono di non appartenere ad alcuno di tali gruppi, lo dichiarano e rendono soltanto una dichiarazione nominativa di aggregazione ad uno di essi. Tutte queste dichiarazioni sono rese sul c.d. foglio A/1 e conservate in busta sigillata presso il tribunale di Bolzano”. La legge, nell’ottica di evitare dichiarazioni non veritieri derivanti dallo sfruttamento di situazioni contingenti, prevede degli specifici limiti temporali decorsi i quali la dichiarazione resa ha effetto: 18 mesi per i maggiorenni, immediatamente se si ha un’età compresa tra 14 e 18 anni. La dichiarazione ha durata indeterminata e può essere modificata trascorsi almeno 5 anni; dopo un’eventuale modifica devono trascorrere altri 2 anni prima che acquisti efficacia. È possibile anche la revoca della dichiarazione a seguito della quale può essere presentata una nuova dichiarazione solo decorsi 3 anni; in quest’ultimo caso, come avviene per le modifiche, l’efficacia decorre trascorsi ulteriori 2 anni.

La nuova disciplina permette quindi, con previsioni minuziose, il rilascio di una dichiarazione di appartenenza o di aggregazione, nel momento in cui è necessaria, emessa dal cancelliere del Tribunale.

Per coloro che si trasferiscono in provincia di Bolzano è previsto che i Comuni debbano informare i nuovi residenti (come pure i neomaggiorenni) sulla possibilità della dichiarazione di appartenenza che se resa entro un anno dalla comunicazione ha effetto immediato, altrimenti subisce i limiti di efficacia sopra menzionati.¹¹⁰

¹¹⁰ PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO *Proporzionale etnica e bilinguismo* in *Manuale dell’Alto Adige* in http://www.provincia.bz.it/LPA/publ/publ_getreso.asp?PRES_ID=59145

La possibilità di rilasciare dichiarazioni ad hoc in caso di concorsi ha però creato problemi di veridicità di tali dichiarazioni, sollevate soprattutto da parte tedesca. In molti, infatti, decidono di dichiarare nell'atto di partecipazione al concorso l'appartenenza al gruppo linguistico tedesco, cui sono riservati più posti, nell'ottica di una facilitazione nel concorso.¹¹¹

In questa maniera, se vincitori, tali soggetti vanno a ricoprire posti che spetterebbero all'altro gruppo etnico; tale escamotage può funzionare facilmente visto che non esiste l'obbligo di sostenere l'esame nella lingua del gruppo cui si è dichiarato di appartenere. Un obbligo di tal genere limiterebbe certamente tali fenomeni e proprio in questa direzione si è mosso il consiglio provinciale che ha approvato nel 2000 una mozione che suggerisce l'emanazione di una disciplina legislativa che preveda tale obbligo. Tale richiesta è comunque fino ad ora rimasta inascoltata.¹¹²

La disciplina legislativa della dichiarazione di appartenenza è stata quindi decisamente modificata, seguendo le linee direttive prospettate dal Garante e da coloro che ritengono che una disciplina simile a quella vigente in passato rappresentava soltanto un'inutile costrizione individuale funzionale ad una prova di forza collettiva dei vari gruppi etnici, in particolar modo quello tedesco, desideroso di rivalsa dopo le repressioni del fascismo e la posizione piuttosto subalterna in alcuni campi della società sudtirolese, tenuta fino almeno alla emanazione del nuovo Statuto di autonomia agli inizi degli anni Settanta.

¹¹¹ Infatti, nonostante i posti siano proporzionali alla consistenza dei gruppi linguistici, è chiaro che, soprattutto per i concorsi nei quali i posti sono limitati, è sconveniente dichiararsi appartenente al gruppo italiano e più ancora al gruppo ladino.

¹¹² PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO *Proporzionale etnica e bilinguismo in Manuale dell'Alto Adige* in http://www.provincia.bz.it/LPA/publ/publ_getreso.asp?PRES_ID=59145

Non c'è dubbio che un censimento, intervallato entro ragionevoli limiti temporali, sia comunque necessario specialmente in quelle società dove sussistono alcuni forti elementi identitari che separano la popolazione.

È giusto che lo Stato conosca le dimensioni dei gruppi che lo popolano al suo interno, in vista della progettazione di adeguate politiche che tengano conto delle varie necessità. Proprio per tale ragione sono diversi gli Stati che propongono meccanismi censitari di accertamento delle caratteristiche etnico-linguistiche della loro popolazione, anche con modalità particolarmente sofisticate.¹¹³

Non sono poi indifferenti gli stessi numeri che scaturiscono dai censimenti: molto spesso, infatti, alcune politiche, magari particolarmente costose, possono essere attuate solo in presenza di un certo numero di soggetti appartenenti ad un gruppo.

Questo principio è stato più volte espresso dalla Corte Suprema canadese che spesso applica il principio *where numbers warrant*: alcune politiche, soprattutto linguistiche, sono possibili solamente qualora il numero dei soggetti cui è diretto tale “vantaggio” lo giustifichi.¹¹⁴

È chiaro quindi che se il fine del censimento è anche la valutazione della consistenza dei gruppi per stabilire adeguate politiche dei loro confronti, non aveva senso il modello di dichiarazione di appartenenza linguistica così come era strutturato in passato; esso, infatti, dava adito a molti dubbi circa la veridicità delle dichiarazioni di appartenenza, mentre oggi con le modifiche che si sono succedute a partire dall'inizio degli anni Novanta la

¹¹³ Per una disamina più approfondita del censimento in alcuni Stati occidentali si faccia riferimento a GIOVANNI POGGESCHI *Il censimento e la dichiarazione di appartenenza linguistica in L'ordinamento speciale della provincia autonoma di Bolzano* (a cura di) JOSEPH MARKO, SERGIO ORTINO, FRANCESCO PALERMO, Cedam, Padova 2001.

¹¹⁴ Ibidem.

procedura è stata sicuramente affinata ed è più adeguata e realistica nell'accertare l'effettiva consistenza dei gruppi linguistici.

LA PROPORZIONALE ETNICA

Con l'espressione *proporzionale etnica* si intende "un particolare meccanismo in forza del quale l'ammissione a certi pubblici uffici ovvero al godimento di particolari diritti avviene non già sulla base di un metodo di

libera e generale competitività tra tutti gli aspiranti, bensì in ragione di una suddivisione tra gruppi etnici dei posti o benefici disponibili onde la competitività può avvenire solo all'interno di ognuna di dette suddivisioni e di ogni gruppo e non già per l'intero delle cariche conferibili”.¹¹⁵

In realtà lo Statuto di autonomia, come poi vedremo, non fa menzione dell'aggettivo “etnica” che è entrato in uso in diverse leggi regionali e provinciali per “rafforzare” il concetto di separatezza tra quelli che la dichiarazione di appartenenza definisce in termini meno forti “gruppi linguistici”.

L'adozione di un meccanismo di tal genere va ricondotta alla storica esclusione dei gruppi minoritari tedesco e ladino dai ruoli della p.a. attuata con decisione durante il fascismo e mirante ad un'italianizzazione forzata dell'apparato pubblico, situazione che peraltro non è migliorata neanche in seguito fino alla fine degli anni Settanta.¹¹⁶

L'istituto ha avuto la sua prima introduzione, per quel che riguarda i posti nel pubblico impiego statale, solamente con l'emanazione dello Statuto di autonomia del 1972, mentre meccanismi analoghi erano stati previsti in precedenza dagli enti locali.

Infatti, questi ultimi, pur in assenza di esplicativi richiami statutari,¹¹⁷ cominciano ad applicare la proporzionale, con previsioni in leggi regionali,

¹¹⁵ ENZO REGGIO d'ACI *La regione Trentino-Alto Adige*, Giuffrè, Milano 1994.

¹¹⁶ Si considerino questi dati: ancora nel 1975, poco prima del decreto di attuazione della proporzionale su 6000 posti statali solo il 14% era occupato da germanofoni e ladini mentre il dato era ancora più basso (8%) nelle ferrovie. Dati forniti in PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO *Proporzionale etnica e bilinguismo in Manuale dell'Alto Adige* in http://www.provincia.bz.it/LPA/publ/publ_getreso.asp?PRES_ID=59145

¹¹⁷ L'art. 54 del vecchio Statuto accenna ad una rappresentanza proporzionale agli “organi” degli enti locali. Il termine “organi” è stato interpretato estensivamente, comprensivo anche del personale dipendente degli enti pubblici locali.

provinciali e regolamenti comunali, prendendo come parametro per il calcolo della proporzionale la consistenza dei gruppi linguistici quali furono rappresentati in consiglio provinciale -per gli enti a raggio d'azione provinciale- in consiglio regionale per gli enti aventi tale raggio d'azione.

In sostanza quindi la base per l'applicazione della proporzionale agli enti era la composizione linguistica del rispettivo organo elettivo.¹¹⁸

In definitiva però il vero sviluppo della proporzionale si è avuto dagli anni Settanta in poi, costituendo il nuovo Statuto una svolta netta nella politica adottata nei confronti della minoranza.

Alcuni giustificano l'esistenza dell'intero istituto sulla base di un passaggio dell'accordo De Gasperi-Gruber che prevede "l'eguaglianza di diritti per l'ammissione ai pubblici uffici, allo scopo di attuare una più soddisfacente distribuzione degli impieghi tra i due gruppi etnici".

È evidente che la lettera del testo non sembra prevedere come necessario un meccanismo di tipo strettamente proporzionale come quello oggi in vigore¹¹⁹ ma è altrettanto indubbio che probabilmente, in assenza di riferimenti del genere, l'istituto della proporzionale non ci sarebbe stato o sarebbe stato magari strutturato con modalità differenti.

L'art. 89 del nuovo Statuto ha previsto per la prima volta il meccanismo della proporzionale per l'accesso al pubblico impiego statale prevedendo che i posti dei ruoli delle amministrazioni statali aventi uffici in provincia

¹¹⁸ PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO *Proporzionale etnica e bilinguismo* in *Manuale dell'Alto Adige* in http://www.provincia.bz.it/LPA/publ/publ_getreso.asp?PRES_ID=59145. Questa stessa fonte sottolinea però che tale regola subiva delle eccezioni, come ad esempio l'applicazione della proporzionale presso l'ex Cassa mutua di malattia di Bolzano, che è stata calcolata sulla base della consistenza dei gruppi linguistici dei lavoratori obbligatoriamente iscritti alla Cassa medesima.

¹¹⁹ Una semplice applicazione del principio di uguaglianza formale, che renda veramente possibile un più ampio ingresso di esponenti del gruppo tedesco, sembrerebbe non contraddirre il dettato dell'accordo.

“sono riservati a cittadini appartenenti a ciascuno dei tre gruppi linguistici, in rapporto alla consistenza dei gruppi stessi, quale risulta dalle dichiarazioni di appartenenza rese nel censimento ufficiale della popolazione”.

Quest’ultima proposizione rende quindi l’idea del doppio filo che lega l’istituto della proporzionale alla dichiarazione di appartenenza resa contestualmente al censimento della popolazione ogni 10 anni; senza quest’ultimo cadrebbe inevitabilmente l’intero “edificio” della proporzionale.

Lo stesso art. 89, al secondo comma, precisa che tali meccanismi di ripartizione non si applicano “per le carriere direttive dell’Amministrazione civile dell’interno, per il personale della pubblica sicurezza e per quello amministrativo del Ministero della difesa”.

È evidente che le previsioni dell’art. 89 necessitavano di un’attuazione, che si è avuta con il d.p.r. 752 del 1976, che ha permesso dopo qualche tempo i primi bandi di concorsi nei quali erano attuati i principi della proporzionale.

Gli articoli che riguardano in special modo la proporzionale sono il 2, l’8, il 16 e il 33.

L’articolo 2 statuisce che i posti soggetti alla ripartizione saranno solamente i posti vacanti e dunque, gradualmente, quando si renderanno necessarie nuove assunzioni; il personale in questione potrà essere trasferito su sua richiesta solamente decorsi almeno dieci anni di effettivo servizio.¹²⁰

L’articolo 8 precisa invece un aspetto pratico molto importante, senza il quale in concreto non si sarebbe potuto procedere alle nuove assunzioni rispettando il principio della proporzionale: si prevede, infatti, che “nella

¹²⁰ Nella disciplina attuale il limite dei 10 anni è stato portato a 7 anni.

provincia di Bolzano sono istituiti i ruoli locali del personale civile delle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, aventi uffici nella provincia, stabiliti nelle tabelle contrassegnate con i numeri da 1 a 20 allegate al presente decreto”.

L’articolo 16 ribadisce il principio, già espresso dallo Statuto, della rappresentanza proporzionale alla consistenza dei gruppi linguistici desunta dall’ultimo censimento, stabilendo peraltro che “qualora il riparto così effettuato non assegni ad un gruppo linguistico un posto, delle frazioni inferiori all’unità, si terrà conto nei riparti dei successivi concorsi”.

L’articolo 33 prevede infine l’applicazione del meccanismo della proporzionale anche ai posti in magistratura, argomento sul quale si tornerà fra poco.

L’introduzione della disciplina del d.p.r. ha permesso dalla fine degli anni Settanta un aumento esponenziale dei gruppi tedesco e ladino nella p.a. gruppi che per decenni erano stati fortemente sottorappresentati; tale aumento è stato possibile grazie anche alla previsione del citato d.p.r. all’art. 46, 2° comma, secondo la quale “fino al raggiungimento delle quote riservate, la percentuale dei posti da assegnare nei singoli concorsi agli appartenenti dei gruppi linguistici tedesco e ladino può essere determinata in misura superiore” a quella risultante dalle dichiarazioni di appartenenza rese nel censimento della popolazione.

Accanto alla proporzionale vera e propria il d.p.r. 752/1976 ha introdotto, all’art. 12, 1° comma, la previsione di un diritto di precedenza per i candidati idonei residenti da almeno due anni in provincia di Bolzano nei concorsi a posti dei ruoli locali, dei posti a disposizione senza concorso o privi di ruolo.

Questa disposizione dovrebbe, secondo i “padri” della proporzionale Riz e Benedikter, avere lo scopo “di favorire l’assunzione di candidati di lingua italiana acclimatatati”¹²¹, limitando così, nei loro intenti, l’emigrazione in Alto Adige/Südtirol di lavoratori italiani.¹²²

In occasione dell’emanazione della legge provinciale n. 40/1988 la Provincia ha cercato di estendere tale regola anche all’amministrazione provinciale ma ha trovato una netta opposizione del governo.

Il diritto di preferenza si esplica anche in un particolare diritto alla stabilità di sede: i trasferimenti al di fuori della provincia sono possibili solo per gravi e motivate esigenze di servizio oppure per addestramento non attuabile in provincia.

In questo caso il trasferimento è adottato con un provvedimento emanato dal Commissario del Governo di Bolzano su parere conforme di un organo rappresentativo dei tre gruppi e del personale locale, denominato “Consiglio di amministrazione per il personale dei ruoli locali”.

Si prevede inoltre che questi trasferimenti non possono essere adottati in misura superiore al 10% dei posti rispettivamente occupati nel ruolo locale da detto personale nelle singole amministrazioni e nelle singole carriere e

¹²¹ STEFANO RECCHIA *Censimento e proporzionale etnica in Sudtirolo/Alto Adige* in <http://209.85.129.104/search?q=cache:s8s1VIPYZwgJ:80.94.113.200/CAPPATO/Cappato/Faldone67-15Ditittiumani/dirittielibert%C3%A0/stefano.pdf+STEFANO+RECCHIA+Censimento+e+proporzionale+etnica+in+Sudtirolo/Alto+Adige+in&hl=it&ct=clnk&cd=1&gl=it>

¹²² Un caso piuttosto recente è quello che riguarda Andrea Postiglione (figlio di un noto magistrato di Cassazione), arrivato terzo degli “italiani” ad un concorso per magistrati a Bolzano e superato da un residente in base al principio di preferenza dei candidati residenti. In STEFANO RECCHIA *Censimento e proporzionale etnica in Sudtirolo/Alto Adige* in <http://209.85.129.104/search?q=cache:s8s1VIPYZwgJ:80.94.113.200/CAPPATO/Cappato/Faldone67-15Ditittiumani/dirittielibert%C3%A0/stefano.pdf+STEFANO+RECCHIA+Censimento+e+proporzionale+etnica+in+Sudtirolo/Alto+Adige+in&hl=it&ct=clnk&cd=1&gl=it>

per un periodo che, salvo in caso di addestramento, non superi i sei mesi, prorogabili per una sola volta. In caso di addestramento si può però derogare a tale precetto nel senso che a domanda degli interessati i trasferimenti possono andare oltre il limite del 10% e oltre quello temporale.¹²³ ¹²⁴

L'applicazione della proporzionale nel pubblico impiego statale ha dato origine ad alcuni problemi soprattutto sul finire degli anni Ottanta, contemporaneamente ad un ampio processo di ristrutturazione dello Stato verso una privatizzazione di alcuni settori.

Proprio tale privatizzazione ha influenzato fortemente l'applicazione della proporzionale dato che essa è prevista solamente per gli impieghi nella p.a. sul punto si sono susseguite continue e a volte contraddittorie pronunce della Corte costituzionale che saranno esaminate nel capitolo seguente.

Il d. lgs. 354/1997 ha inciso in parte sulla disciplina del d.p.r. del 1976, puntando in special modo ad ammorbidente la proporzionale. È stato, infatti, previsto che i posti riservati ad uno dei gruppi linguistici che restassero vacanti, o per mancanza di concorrenti o perché i concorrenti non fossero stati dichiarati idonei, possono essere coperti da aspiranti degli altri gruppi linguistici che ne siano risultati idonei, purché non sia superato il numero massimo dei posti spettanti a ciascun gruppo linguistico nel gruppo di calcolo delle quote proporzionali.

Questo ultimo limite può però essere superato, per un numero di assunzioni varianti a seconda dell'ente tra il 30% e il 50%, per fronteggiare motivate esigenze di servizio.

¹²³ PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO *Proporzionale etnica e bilinguismo* in *Manuale dell'Alto Adige* in http://www.provincia.bz.it/LPA/publ/publ_getreso.asp?PRES_ID=59145

¹²⁴ Art. 15 d.p.r. 752/1976 come modificato dal d. lgs. 354/1997.

La flessibilizzazione della proporzionale nella p.a. statale è un traguardo particolarmente importante, che permette peraltro di evitare eccessive rigidità; la norma poi nella sua applicazione concreta è risultata particolarmente favorevole al gruppo italiano, poiché la popolazione di lingua tedesca tende “storicamente” a trovare occupazione in altri settori (turismo e agricoltura), “disertando” spesso concorsi in alcuni settori del pubblico impiego.

Uno degli ultimi interventi del legislatore in materia di proporzionale risale al 2002: con il d. lgs. 272 si è confermata l'applicazione dell'istituto alle agenzie, tranne quelle dipendenti dal ministero della difesa.

L'uso della proporzionale negli ultimi anni, viste anche le modifiche sopraccitate, è stato meno rigido e si sono tenuti in maggiore considerazione i criteri di efficienza e valutando anche caso per caso.

Queste evoluzioni se da una parte sono apprezzabili in vista di una progressiva perdita di peso dell'elemento etnico, dall'altra “non si può che guardare con preoccupazione alla tendenza di regolare per mezzo di deliberazioni di Giunta le varie situazioni nelle quali dovrebbe essere per legge applicata la proporzionale, in spregio ai principi di imparzialità e buon andamento”.¹²⁵

In linea di principio la proporzionale poi è applicabile anche ai ruoli della magistratura ordinaria in provincia di Bolzano, pur con alcune differenze dettate dalla particolarità del caso.

¹²⁵ GIOVANNI POGGESCHI *La proporzionale “etnica” in L'ordinamento speciale della provincia autonoma di Bolzano* (a cura di) JOSEPH MARKO, SERGIO ORTINO, FRANCESCO PALERMO, Cedam, Padova 2001.

Oltre ad applicarsi naturalmente a tutto il personale amministrativo degli uffici giudiziali, il riparto proporzionale riguarda anche i posti di magistrato ordinario e della sezione della Corte dei Conti.

Come avviene per il pubblico impiego anche in questi casi sono predisposte apposite tabelle dei ruoli che stabiliscono il riparto dei posti tra i tre gruppi linguistici.

Proprio per la particolarità del caso il concorso in magistratura nella provincia di Bolzano si differenzia leggermente dal concorso nazionale: oltre alla ovvia conoscenza delle due lingue e dell'ordinamento giuridico amministrativo della provincia di Bolzano si prevede che la commissione giudicatrice sia composta da soli sei membri, tre appartenenti al gruppo linguistico italiano e tre al gruppo tedesco.

Prescindendo dai singoli e formali aspetti ad emergere è l'idea che “la magistratura in provincia di Bolzano nella sua globalità integri un sistema relativamente impermeabile, sia in entrata che in uscita”¹²⁶. Soprattutto in riferimento all'ultimo aspetto citato i magistrati in servizio a Bolzano non possono essere trasferiti fuori provincia per almeno dieci anni (successivamente solo dietro loro richiesta) ed hanno uno status che li abilita (a differenza di coloro che hanno incarichi fuori provincia) all'avanzamento di carriera presso gli uffici giudiziari siti in provincia di Bolzano.

Ancora più particolare è l'organizzazione della sezione autonoma per la provincia di Bolzano del Tribunale regionale di giustizia amministrativa, istituita nel 1989.

¹²⁶ HEINRICH ZANON *La magistratura ordinaria in provincia di Bolzano: i meccanismi per l'accesso e limitazioni ad essi conseguenti in L'ordinamento speciale della provincia autonoma di Bolzano* (a cura di) JOSEPH MARKO, SERGIO ORTINO, FRANCESCO PALERMO, Cedam, Padova 2001.

A differenza degli analoghi tribunali amministrativi in tutte le altre zone d’Italia, i magistrati facenti parte di tale tribunale non ottengono il posto tramite concorso bensì sono nominati a livello politico.

Gli otto magistrati della sezione autonoma di Bolzano sono equamente divisi tra il gruppo linguistico italiano e il gruppo linguistico tedesco¹²⁷; sono nominati con decreto del Presidente della Repubblica per la metà (cioè quattro) su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentito il parere del Consiglio di giustizia amministrativa e *con l’assenso del consiglio provinciale di Bolzano* (per i due magistrati appartenenti al gruppo linguistico tedesco) e metà (di cui due tedeschi) su proposta del Consiglio provinciale di Bolzano.

In realtà poi l’art 4 del d.p.r. di attuazione n. 426/1984 prevede che non sia direttamente il consiglio regionale a scegliere i membri bensì li nomini “su proposta dei rispettivi gruppi linguistici”, disciplina questa che sembra appropriata per evitare che tutti i membri di nomina provinciale siano scelti sostanzialmente dalla medesima maggioranza politica.¹²⁸

I requisiti per la nomina, sostanzialmente politica, sono piuttosto limitati, occorre avere la laurea in giurisprudenza ed essere stato parlamentare o consigliere regionale per almeno due legislature. Questi limiti non particolarmente selettivi e soprattutto non strettamente inerenti alle

¹²⁷ Non si ha quindi nella composizione del T.R.G.A. un’applicazione della proporzionale etnica, essendosi preferito una rappresentanza paritaria, vista la delicatezza delle questioni che il tribunale deve affrontare.

¹²⁸ Dall’altra parte però c’è un “inconveniente”: la disciplina in esame fa sì che la nomina del giudice venga ad avere una connotazione di rappresentanza “etnica” e trasforma in una decisione politica puramente interna al gruppo linguistico quella che dovrebbe essere invece una decisione di alta politica istituzionale (possibilmente bipartisan), sulla quale sarebbe opportuno anche lo sviluppo di un dibattito nell’opinione pubblica. In VINCENZO LA BROCCA *La sezione autonoma per la provincia di Bolzano del Tribunale di giustizia amministrativa del Trentino-Alto Adige* in *L’ordinamento speciale della provincia autonoma di Bolzano* (a cura di) JOSEPH MARKO, SERGIO ORTINO, FRANCESCO PALERMO, Cedam, Padova 2001.

competenze necessarie allo svolgimento del ruolo, uniti ad una netta predominanza nella nomina da parte del livello provinciale e un'incomprensibile nomina a livello governativo pongono seri dubbi su tutta l'organizzazione di tale sezione autonoma, che costituisce una sorta di ibrido.

“Sembra, in definitiva, che la sezione autonoma di Bolzano sia modulata idealmente sullo svolgimento delle proprie competenze peculiari di natura quasi arbitrale tra i diversi gruppi linguistici, ma che invece non altrettanto possa dirsi per quello che riguarda le competenze ordinarie, in relazioni alle quali la nomina politica dei giudici amministrativi, alcuni dei quali con eventuale background politico, rischia di frustrare quell'indipendenza ed autonomia di giudizio che deve sussistere tra coloro i quali adottano le scelte politiche e coloro i quali sono istituzionalmente chiamati a vagliare la legittimità degli atti e dei provvedimenti in cui tali scelte si concretizzano”.

129

Come è stato precisato all'inizio del capitolo le prime applicazioni della proporzionale si sono avute non con riguardo al pubblico impiego statale, bensì a livello regionale, provinciale e comunale.

Il nuovo Statuto del 1972, accanto alla proporzionale “statale” prevista all'art. 89, prevede all'art. 61, 1° comma, che “nell'ordinamento degli enti pubblici locali sono stabilite le norme atte ad assicurare la rappresentanza proporzionale dei gruppi linguistici nei riguardi della costituzione degli organi degli enti stessi”.

Con il d.p.r. 49/1973 si precisa poi che la composizione di tali organi non dovrà più basarsi sulla consistenza degli organi elettivi, come avveniva in

¹²⁹ Ibidem.

precedenza, ma sulla base del censimento, così come avveniva per i ruoli del pubblico impiego statale.

Nonostante tale norma di attuazione “per lungo tempo, tuttavia, l’attuazione concreta di tale disposizione avvenne solo in esigua parte”.¹³⁰

Le leggi di completa attuazione della previsione statutaria per la provincia ed i comuni sono arrivate solamente alla fine degli anni Ottanta.

La prima di essa, la legge n. 40/1988, dispone che per i posti di lavoro della provincia e delle sue aziende si applichi la proporzionale etnica sulla base dell’ultimo censimento ufficiale, con riferimento all’ambito territoriale in cui l’ente esplica la propria attività.

La legge regionale n. 8/1990 prevede un’analoga disciplina per gli impieghi di lavoro presso i comuni della provincia di Bolzano, introducendo quindi il criterio proporzionale sulla base della consistenza dei gruppi linguistici risultante dal censimento, sempre con riferimento all’ambito di attività.¹³¹

Un’ulteriore modifica alla disciplina è stata effettuata con l.r. 1/1993, emanata in realtà sull’onda di un caso concreto che riguardava la base sulla quale calcolare la proporzionale per l’azienda elettrica di Bolzano e Merano.

Partendo da un caso specifico la legge ha comunque avuto il merito di chiarificare alcuni aspetti che risultavano incerti statuendo che negli enti consortili e per le aziende consortili comunali produttrici di energia elettrica il calcolo della proporzionale si baserà sui dati del censimento della

¹³⁰ PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO *Proporzionale etnica e bilinguismo in Manuale dell’Alto Adige* in http://www.provincia.bz.it/LPA/publ/publ_getreso.asp?PRES_ID=59145

¹³¹ In precedenza la proporzionale era applicata sulla base della consistenza derivante dal censimento oppure anche sulla base della composizione dei consigli comunali; esistevano quindi differenze tra i vari comuni poiché non esisteva una disciplina univoca al riguardo, disciplina emanata solo nel 1990 dalla Regione, che ha potestà legislativa in materia di ordinamento dei comuni.

popolazione dei comuni nei quali esistono impianti per la produzione di rispettiva proprietà.¹³²

Riassumendo, gli enti ai quali si applica tale meccanismo di proporzionale sono: l'amministrazione provinciale, il consiglio provinciale (il personale fisso di questo organo), i comuni, le ASL, i vigili del fuoco di Bolzano, l'amministrazione regionale, il consiglio regionale (nella stessa accezione data per il consiglio provinciale), la camera di commercio di Bolzano, l'istituto per l'edilizia abitativa agevolata, l'azienda energetica s.p.a., l'azienda consortile trasporti di Bolzano, Merano e Laives, la radiotelevisione azienda speciale della provincia di Bolzano.

Lo stesso problema di applicazione della proporzionale agli enti derivanti dalle varie privatizzazioni ha riguardato anche gli enti locali privatizzati.

La soluzione del problema poteva essere prospettata da una legge, che però non è stata ancora emanata; tuttavia a supplire a tale carenza sono stati talvolta gli stessi statuti delle società privatizzate che hanno previsto l'applicazione interna della proporzionale.

Le polemiche intorno alla proporzionale sono sempre state roventi ed hanno coinvolto spesso l'applicazione di essa datane da alcuni enti, i quali a volte non hanno coperto con nuove assunzioni i posti vacanti preferendo richiamare lavoratori da altre regioni; questo meccanismo ha chiaramente impedito nuove assunzioni con una percentuale più alta per germanofoni e ladini.

La discussione si è fatta ancora più rovente dopo che il citato d. lgs. del 1997 ha dato la possibilità a tali enti di sanare, previo conseguimento entro

¹³² PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO *Proporzionale etnica e bilinguismo* in *Manuale dell'Alto Adige* in http://www.provincia.bz.it/LPA/publ/publ_getreso.asp?PRES_ID=59145

un certo termine del patentino di bilinguismo, la posizione di tali lavoratori, previsione questa che ha scatenato l'ira del sindacato che rappresenta i lavoratori tedeschi e ladini (ASGB).¹³³ ¹³⁴

Quando si parla di proporzionale generalmente si intende sicuramente il riparto dei posti del pubblico impiego tra i vari gruppi; tuttavia sussistono altri due ambiti nei quali sono previste forme similari di ripartizione basata sulla consistenza dei gruppi linguistici.

Nella provincia di Bolzano ogni ripartizione delle risorse pubbliche, quindi nel campo dell'edilizia, della beneficenza pubblica, delle risorse assegnate alle varie associazioni, si basa su tale criterio.

Una deroga è però prevista dallo Statuto all'art. 15 là dove si stabilisce che “la provincia di Bolzano utilizza i propri stanziamenti destinati a scopi assistenziali, sociali e culturali in proporzione diretta alla consistenza di ciascun gruppo linguistico e in riferimento alla *entità del bisogno del gruppo medesimo, salvo casi straordinari che richiedano interventi immediati per esigenze particolari*” (il corsivo è nostro).

Nel settore dell'edilizia agevolata inoltre dal 1988 si applica la cosiddetta proporzionale combinata, che implica, oltre al criterio della consistenza numerica dei tre gruppi etnici, anche quello del fabbisogno abitativo dei singoli gruppi quale risulta dalle domande di assegnazione presentate distintamente per gruppi linguistici.¹³⁵

¹³³ Ibidem.

¹³⁴ In realtà nella società altoatesina i sindacati sono tra le poche associazioni/formazioni sociali che hanno una composizione interetnica. Molti lavoratori di lingua tedesca e ladina non sono, infatti, iscritti al c.d. sindacato unico sudtirolese ma ai tre sindacati confederali CGIL, CISL, UIL.

¹³⁵ PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO *Censimento e proporzionale etnica* in <http://www.provincia.bz.it/eGovStuff/print/?page=/aprov/alto-adige/censimento.htm>

L'altra applicazione della proporzionale riguarda la rappresentanza politica all'interno delle assemblee elettive e nelle giunte: è previsto, infatti, nelle giunte comunali vi sia almeno un assessore appartenente al gruppo linguistico che ha eletto la cifra minima di due consiglieri, mentre a livello regionale vi sono varie previsioni sull'appartenenza ai gruppi linguistici di soggetti che rivestono determinate cariche.

Dopo l'analisi dei meccanismi giuridici della proporzionale è necessario aprire una parentesi, piuttosto corposa, sullo scopo della proporzionale, sui suoi sviluppi futuri e sul raggiungimento degli scopi che erano stati prefissati.

È evidente che, almeno alla sua nascita la proporzionale sia nata per superare l'esclusione dei tedeschi e dei ladini dalla p.a.; da tale scopo deriva prima di tutto la sua qualificazione come *affirmative action*. Per Poggeschi “se la proporzionale è servita a riparare un precedente torto – quello della inadeguata presenza dei cittadini di lingua tedesca e ladina all'interno della pubblica amministrazione – è lecito e necessario categorizzarla appunto tra le azioni positive, caratterizzate appunto, fra le altre loro caratteristiche, da tale finalità retributiva, quella che la dottrina americana chiama “compensatory justice”.¹³⁶

¹³⁶ GIOVANNI POGGESCHI *La proporzionale “etnica”* in *L'ordinamento speciale della provincia autonoma di Bolzano (a cura di)* JOSEPH MARKO, SERGIO ORTINO, FRANCESCO PALERMO, Cedam, Padova 2001.

Per l'interpretazione della proporzionale come “affirmative action” si veda anche il contributo di LUISA ANTONIOLLI *Azioni positive e tutela delle minoranze etnico linguistiche nella provincia autonoma di Bolzano* in http://www.jus.unitn.it/download/gestione/luisa.antoniolli/20070323_1113scarponi%20stenicocomm.doc

Per una disamina più approfondita della problematica delle azioni positive si veda MICHELEAINIS *Cinque regole per le azioni positive* in *Quaderni costituzionali* 1999, pp. 359 ss. e per una veloce analisi di alcune sentenze della Corte Suprema americana GIOVANNI POGGESCHI *La proporzionale “etnica”* in *L'ordinamento speciale della provincia autonoma di Bolzano (a cura di)* JOSEPH MARKO, SERGIO ORTINO, FRANCESCO PALERMO, Cedam, Padova 2001.

Come tutte le azioni positive, anche la proporzionale etnica aveva un termine di scadenza, formulato in trenta anni dal d.p.r. del 1976, dove all'art. 46, 1° comma, si prevedeva che “le quote di cui al terzo comma dell'art. 89 dello Statuto devono essere raggiunte entro 30 anni dalla data di entrata in vigore dello Statuto”.

Tale limite non è stato rispettato. Nonostante si sia raggiunto un livello di impiego dei gruppi minoritari nella p.a. proporzionale alla loro consistenza numerica¹³⁷ la proporzionale continua ad essere applicata.

Tale applicazione però, in un contesto radicalmente mutato rispetto a quello che ne aveva suggerito la nascita, determina un cambiamento forte nella natura della proporzionale.

Essa si configura sempre più non come un meccanismo di “compensatory justice” bensì di “distributive justice”, come un mezzo cioè di distribuzione delle ricchezze ai gruppi linguistici;¹³⁸ questo meccanismo distributivo sembra quasi inutile oggi in un momento di prosperità per il Sudtirolo, ma potrebbe essere importante se si verificasse una crisi economica.

È indubbio che la proporzionale etnica abbia avuto un ruolo di primo piano nella costruzione dell'edificio della autonomia sudtirolese ed abbia costituito forse l'elemento più importante di pace sociale, proprio perché ha consentito alla minoranza germanofona di inserirsi nei posti del potere pubblico.

¹³⁷ In alcuni settori questo non si verifica per ragioni “fisiologiche” dovute all'orientamento lavorativo del gruppo linguistico tedesco.

¹³⁸ Proprio perchè la proporzionale etnica non tutela il diritto del singolo quanto il diritto collettivo del gruppo linguistico. Sussiste piuttosto una divaricazione tra l'interesse del singolo e l'interesse collettivo tanto da far sì che il secondo possa avere attuazione a discapito del primo. Questa è la ragione per la quale è necessario un attento e soddisfacente bilanciamento tra le due opposte istanze.

Certamente essa ha determinato anche degli effetti negativi, compresa una progressiva etnicizzazione della società sudtirolese, ed ha impedito alla minoranza nella minoranza, cioè al gruppo linguistico ladino di “gareggiare” in condizione di parità con gli altri gruppi.

Chiaramente viste le piccole dimensioni di tal gruppo, i soggetti appartenenti ad esso hanno pochissimi posti ad essi riservati nei ruoli più elevati e sono stati per certi aspetti costretti a “ghettizzarsi” nelle valli ladine, dove hanno diritto ad una collocazione preferenziale.

È molto probabile che la proporzionale rimanga ancora in vigore per diversi anni per varie ragioni: essa innanzitutto, come già accennato, si presta ad una tecnica di divisione delle risorse e del potere di una società non omogenea.¹³⁹

L'altra considerazione è che difficilmente sarà stravolto un istituto che è ben visto dalla maggioranza della popolazione di lingua tedesca e soprattutto cavallo di battaglia della SVP, partito di maggioranza assoluta nel consiglio provinciale.

È al massimo ipotizzabile qualche lieve modifica nella direzione di flessibilizzazione che ha caratterizzato le innovazioni più recenti; è peraltro auspicabile la previsione di una minore centralità della proporzionale nell'ottica di una politica di de-etnicizzazione¹⁴⁰ formulata da Poggeschi,

¹³⁹ GIOVANNI POGGESCHI *La proporzionale “etnica” in L'ordinamento speciale della provincia autonoma di Bolzano (a cura di) JOSEPH MARKO, SERGIO ORTINO, FRANCESCO PALERMO*, Cedam, Padova 2001.

¹⁴⁰ L'esigenza di de-etnicizzare la convivenza in Sudtirolo è sentita sempre più anche da parte della popolazione in lingua tedesca e da alcuni politici di essa facenti parte. A conferma di ciò lo stesso parlamentare della SVP Oskar Peterlini (rappresentante dell'ala più moderata) parla esplicitamente di “una proporzionale più equilibrata che garantisca l'efficienza e la qualità dei servizi pubblici e la presenza di tutti i gruppi linguistici in tutti i livelli avendo anche riguardo al merito”. Si veda a proposito OSKAR PETERLINI *L'obiettivo politico: una vera convivenza* in <http://www.parlamentswahl.org/it/oskar-peterlini/il-programma/>

secondo cui “si può invece supporre che ci troveremo nei prossimi anni di fronte ad uno scenario nel quale l’autonomia altoatesina sarà sempre più forte, sempre più dotata di competenze, e nella quale lo strumento della proporzionale sarà probabilmente meno centrale e caratterizzante l’autogoverno di quanto non lo sia invece oggi”.¹⁴¹

¹⁴¹ GIOVANNI POGGESCHI *La proporzionale “etnica” in L’ordinamento speciale della provincia autonoma di Bolzano* (a cura di) JOSEPH MARKO, SERGIO ORTINO, FRANCESCO PALERMO, Cedam, Padova 2001.

LA PROPORZIONALE ETNICA NELLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE

La Corte costituzionale ha avuto modo, in molte occasioni, di soffermarsi sull'istituto della proporzionale etnica in diverse sentenze, in particolar modo a partire dalla fine degli anni Ottanta, in concomitanza con i profondi cambiamenti che hanno determinato una ristrutturazione dell'intervento pubblico in Italia, specialmente nei settori economici.

La prima rilevante sentenza di questa lunga serie è la n. 289 del 1987, avente per oggetto l'applicabilità della proporzionale al Mediocredito Trentino-Alto Adige, un ente pubblico locale.

Prescindendo dal caso concreto l'importanza della sentenza deriva dalle conclusioni più generali della Corte, secondo la quale le norme degli artt. 61 e 89 dello Statuto della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol non sono derogatorie rispetto ai principi della Costituzione (ad esempio l'art. 3) bensì rappresentano norme costituzionali che esprimono direttamente il principio fondamentale sancito dall'art. 6 della Costituzione.

Nelle parole della Corte costituzionale:

le norme dello Statuto del Trentino Alto-Adige sulla tutela delle minoranze linguistiche hanno subito una profonda modifica del loro significato a seguito delle revisioni statutarie apportate dalla l. cost. 10 novembre 1971, n. 1. Con tali innovazioni la tutela delle minoranze

linguistiche è stata riqualificata come "interesse nazionale" (art. 4 St. T.A.A.), di modo che, per riprendere le parole della sentenza appena citata, essa "costituisce uno dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale, che si pone come limite e al tempo stesso come indirizzo per l'esercizio della potestà legislativa (e amministrativa) regionale e provinciale nel Trentino Alto-Adige".

In questo rinnovato quadro normativo, il quale è indubbiamente più in armonia con l'art. 6 Cost. che colloca la tutela delle minoranze linguistiche tra i "principi fondamentali" della Costituzione, lo stesso significato degli artt. 61 e 89 St. T.A.A. non può non essere profondamente diverso da quel che era anteriormente alle revisioni statutarie. Se prima poteva avere una qualche giustificazione l'interpretazione dei predetti articoli come norme derogatorie rispetto ai principi fondamentali della Costituzione, ora è venuta del tutto meno qualsiasi base normativa per questa ricostruzione.

Gli artt. 61 e 89 St. T.A.A. contengono, infatti, norme costituzionali direttamente espressive del principio generale della tutela delle minoranze linguistiche (art. 6 Cost.). Come tali, essi derivano da quell'insieme di principi dell'ordinamento giuridico che, oltre a vincolare la legislazione regionale e provinciale ancorché esclusiva, pongono ad essa un indirizzo generale che la abilita a stabilire norme di tutela delle minoranze linguistiche anche al di là degli specifici casi espressamente indicati dallo Statuto regionale.

La Consulta riconosce dunque che il principio della proporzionale permea tutto l'ordinamento sudtirolese, al di là dei singoli casi previsti dallo Statuto; per questa ragione deve essere ritenuta infondata l'incostituzionalità, addotta

dalla Presidenza del Consiglio, della legge fondativa del suddetto ente nel punto in cui prevede l'applicazione ad esso della proporzionale, in quanto a tutti gli effetti ente pubblico operante sul territorio regionale.

Il Governo aveva, infatti, addotto a fondamento della sua posizione che il d.p.r. del 1976 (il c.d. decreto sulla proporzionale) non prevedeva l'applicazione del riparto dei posti per gli enti pubblici economici.

Per Poggeschi particolarmente rilevante “è la qualificazione della tutela delle minoranze non più quale “materia”, secondo la prima interpretazione data dalla Corte costituzionale nella sua giurisprudenza degli anni Sessanta e Settanta, ma quale “interesse nazionale”, principio che permette che la disciplina dei diritti linguistici incida su tutte le materie, anche quelle in teoria riservate alla competenza esclusiva dello Stato, informandone dei suoi contenuti la relativa regolamentazione”.¹⁴²

La conclusione della Corte è la seguente:

la nozione di "enti pubblici locali", di cui all'art. 61 St. T.A.A., è stata oggetto di una norma interpretativa, contenuta nell'art. 23 del D.P.R. 1° febbraio 1973, n. 49 (Norme di attuazione dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol: organi della Regione e delle Province di Trento e Bolzano e funzioni regionali). Secondo quest'ultima disposizione, "la norma dell'art. 61, primo comma, dello statuto è applicabile soltanto agli enti pubblici la cui attività si svolge nella Provincia di Bolzano o in entrambe le province della Regione".

¹⁴² GIOVANNI POGGESCHI *La proporzionale “etnica” in L'ordinamento speciale della provincia autonoma di Bolzano* (a cura di) JOSEPH MARKO, SERGIO ORTINO, FRANCESCO PALERMO, Cedam, Padova 2001.

Appare chiaro, dunque, che ai fini dell'applicazione della c.d. proporzionale etnica, di cui all'art. 61, alinea, St. T.A.A., la nozione di "ente pubblico locale" equivale a quella di ente pubblico operante nella Regione o in una delle due province che la compongono (sentenza n. 155 del 1975). Per risolvere la questione di costituzionalità sotto tale profilo è sufficiente, pertanto, verificare se la legge impugnata disciplini il "Mediocredito Trentino Alto-Adige" come ente pubblico che svolge la sua attività nell'ambito del territorio regionale o in quello di una delle due Province autonome di Trento o di Bolzano.

Per tale aspetto la legge impugnata non può dar adito a dubbi, poiché non soltanto disciplina il "Mediocredito Trentino-Alto Adige" come ente pubblico regionale, ma ne circoscrive anche l'ambito di operatività al territorio della Regione stessa.

In breve, non vi può essere dubbio che il "Mediocredito Trentino Alto-Adige" rientri tra gli "enti pubblici locali" di cui all'art. 61, alinea, St. T.A.A., così come interpretato dall'art. 23 del d.P.R. n. 49 del 1973.

La sentenza risulta quindi particolarmente favorevole più in generale per l'interpretazione dell'ambito applicativo della proporzionale ed è espressione di una linea di tendenza favorevole nei confronti dell'istituto¹⁴³ che continuerà ancora in altre sentenze.¹⁴⁴

¹⁴³ Peraltro contraddicendo in pieno un altro indirizzo espresso appena pochi mesi prima con la sentenza n. 227 del 1987 dove aveva espresso il principio opposto, secondo il quale la proporzionale, essendo un istituto che non può essere applicato a fattispecie diverse da quelle espressamente previste, in quanto istituto fortemente derogatorio del principio di uguaglianza. La Consulta aveva, infatti, dichiarato che “il criterio di ripartizione dei benefici in materia di edilizia sociale fondato sull'appartenenza etnica costituisce, come peraltro anche l'ordinanza di rimessione riconosce, un'eccezione al generale principio di egualianza e quindi, secondo le comuni regole di ermeneutica, non risulta applicabile oltre i casi espressamente previsti dalla legge”.

¹⁴⁴ Per una disamina di altre sentenze della Corte costituzionale in materia di proporzionale e bilinguismo si veda PAOLO CARROZZA *Ancora in tema di proporzionale etnica e*

La tendenza favorevole alla proporzionale da parte della Consulta è confermata dalla sentenza 768 del 1988, avente per oggetto la questione di costituzionalità di alcuni articoli della legge istitutiva del nuovo ente Ferrovie dello Stato.¹⁴⁵

Tale legge (n. 210 del 17 maggio 1985)¹⁴⁶ stabiliva la trasformazione delle Ferrovie da “Azienda autonoma” ad “Ente Ferrovie dello Stato”, attribuendo natura privatistica al rapporto di lavoro dipendente, evitando così l’applicazione a questo nuovo ente del principio della proporzionale etnica.

Il Presidente del Consiglio, nelle motivazioni addotte dall’Avvocatura dello Stato, fa leva sul fatto che le norme invocate dalla provincia di Bolzano “non potrebbero in alcun modo limitare i poteri dello Stato di regolare in modo diverso l’organizzazione e la gestione dei propri servizi per assicurarne un più efficiente funzionamento. Invero, si osserva, gli interessi particolari di cui sono portatrici le singole Regioni (nonché la Provincia autonoma) si devono condizionare e conciliare con il preminente interesse generale del Paese del quale è portatore lo Stato ”.

È in gioco quindi un principio fondamentale che riguardava anche la precedente sentenza citata: possono, in sostanza, i vincoli derivanti dalle esigenze di tutela collettiva della minoranza e di stabilità dei rapporti tra i

bilinguismo negli uffici statali in provincia di Bolzano, in *Le Regioni* 1989 fasc. 1, pp. 116 ss.

¹⁴⁵ Si è trattato di una pronuncia molto importante tenuto anche conto che a quel tempo le Ferrovie rappresentavano il maggior datore di lavoro statale tenuto a rispettare la proporzionale, con oltre 3000 impieghi (di cui circa 2000 spettanti ai gruppi tedesco e ladino). Dati forniti da PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO *Proporzionale etnica e bilinguismo* in *Manuale dell’Alto Adige* in http://www.provincia.bz.it/LPA/publ/publ_getreso.asp?PRES_ID=59145

¹⁴⁶ Per un approfondimento di tutta la vicenda relativa alla trasformazione delle Ferrovie dello Stato e alla applicazione ad esse del regime di proporzionalità etnica si faccia riferimento a CARLO FUSARO *Il nuovo ente Ferrovie dello Stato e l’applicazione del principio della “proporzionale etnica”* in *Il Consiglio di Stato* 1986, fasc. 11, pp. 1531 ss.

gruppi costituire un limite invalicabile per interventi statali di riforma e di ristrutturazione della pubblica amministrazione?¹⁴⁷

La Consulta sembra in questo caso rispondere affermativamente: nonostante il cambiamento della forma organizzativa da parte delle Ferrovie dello Stato, nell'ottica di un processo di “imprenditorializzazione” dell’azienda stessa anche attraverso la previsione di un rapporto di lavoro privatistico, l’Ente è costretto ad accettare l’applicazione della proporzionale.

Infatti, per la Corte “la tutela delle minoranze linguistiche costituisce principio fondamentale dell’ordinamento, in quanto espressione delle garanzie all’uopo indicate dall’art. 6 Cost. (sent. 289/1987). Sicché il nuovo Ente, sottentrato integralmente nelle pregresse situazioni, proprie al riguardo della estinta Azienda statale, è venuto ad assorbire attribuzioni che lungi dall’apparire incompatibili sono, all’incontro, costituzionalmente tutelate. Né può aver rilievo specifico che l’Ente agisce a titolo imprenditoriale e in virtù della sua configurazione sulla base (paritetica), nel rapporto di lavoro, della contrattazione: restano salvi, infatti, per effetto di quanto esposto, i dettati dell’art. 89 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol, con la riserva dei posti nei ruoli, così come attuato con d.p.r. 26 Luglio 1976, n. 752 (e successive modifiche) a tenor del quale il bilinguismo assume, poi, ovvia incidenza nella fase delle conseguenti assunzioni”.

È evidente dunque in questo periodo il favor mostrato dalla Consulta nei confronti dell’applicabilità della proporzionale etnica, dovuto principalmente a due motivi; il primo elemento da porre all’attenzione è che

¹⁴⁷ E’ la domanda che si pone Carrozza in PAOLO CARROZZA *Ancora in tema di proporzionale etnica e bilinguismo negli uffici statali in provincia di Bolzano*, in *Le Regioni* 1989 fasc. 1, pp. 116 ss.

la proporzionale gode di un forte ancoraggio giuridico, viste le previsioni dell'accordo italo-austriaco del 1948, dello Statuto speciale e dei decreti di attuazione, primo fra tutti il d.p.r. 752/1976.

L'altra ragione sembra essere più strettamente politica, elemento questo certamente più grave e che non dovrebbe entrare, almeno in teoria, all'interno di un giudizio di costituzionalità.

La fine degli anni Ottanta ha costituito un periodo di forte e rinnovato risentimento etnico, soprattutto da parte della minoranza tedesca. In questa situazione prendere posizione nettamente contro l'estensione della proporzionale, da sempre cavallo di battaglia della SVP ed elemento portante della sua idea di autonomia) avrebbe potuto rappresentare un pericolo per i precari equilibri altoatesini.¹⁴⁸

La linea di tendenza favorevole alla proporzionale è bruscamente interrotta dalla sentenza n. 260 del 1993.

La Consulta con un deciso “overruling” ritiene infondata la questione di legittimità costituzionale proposta dalla Provincia di Bolzano in riferimento ad una legge di privatizzazione dell'Azienda di Stato per i servizi telefonici che prevedeva il passaggio dei dipendenti a società concessionarie presso le quali il rapporto di lavoro sarebbe stato di tipo privato, escludendo quindi tale elemento l'applicazione della proporzionale etnica.

Per quel che ci riguarda bisogna sottolineare il carattere della trasformazione di tale azienda: “strutture e servizi che vengono sottratti alla sfera pubblicistica per essere assegnati, mediante lo strumento della concessione, a soggetti imprenditoriali a struttura privatistica: sicché

¹⁴⁸ GIOVANNI POGGESCHI *La proporzionale “etnica” in L'ordinamento speciale della provincia autonoma di Bolzano* (a cura di) JOSEPH MARKO, SERGIO ORTINO, FRANCESCO PALERMO, Cedam, Padova 2001.

l’attrazione nella sfera nel diritto privato del rapporto di lavoro del personale dipendente si pone come conseguenza inevitabile della precedente privatizzazione del servizio, oggetto centrale della riforma realizzata”.¹⁴⁹

Tuttavia è data ai lavoratori la possibilità di optare per la permanenza nel pubblico impiego; coloro che, invece, rimarranno a lavorare presso le concessionarie vedranno privatizzarsi il proprio rapporto di lavoro.

Tra le altre cose il possibile spostamento degli optanti in altri ruoli della p.a. non viola per la Corte l’art. 89 dello Statuto in quanto avverrà secondo i posti di ruolo disponibili.

Sussiste una certa differenza tra questo caso e quello in precedenza citato riguardante le Ferrovie: in quest’ultimo la proprietà è rimasta pubblica e si è avuta una semplice privatizzazione del rapporto di lavoro, a differenza del caso in questione dove i servizi telefonici sono affidati a concessionari privati.¹⁵⁰

Il nocciolo della questione è però un altro e riguarda la possibilità che i principi di tutela delle minoranze possano limitare il potere del Parlamento di procedere a riforme della p.a.

A tal quesito la Corte costituzionale risponde stabilendo che “le norme di autonomia da essa (si riferisce alla Provincia) invocate non limitano il potere del Parlamento di procedere a riforme organizzative della pubblica amministrazione, anche nel senso della privatizzazione dei servizi pubblici.

Data questa premessa, è inevitabile la conseguenza che, ove una legge sottragga un pubblico servizio all’amministrazione diretta o indiretta dello

¹⁴⁹ MARCO SGROI *Rispetto della proporzionale etnica e privatizzazione dei servizi telefonici* in *Le Regioni*, 1994, fasc. 2, pp. 507 ss.

¹⁵⁰ Tale trasformazione non fa venir meno tra l’altro l’obbligo del bilinguismo che è previsto dallo Statuto (art. 100, 3° comma) per i concessionari di servizi pubblici.

Stato per affidarlo in concessione a società private, l'organico del personale di tali società, la cui libertà di organizzazioni di lavoro è garantita dall'art. 41, 1° comma, Cost., fuoriesce dall'ambito normativo dell'art. 89 dello Statuto speciale, concernente esclusivamente i ruoli del personale degli uffici statali (nel senso ampio dell'art. 8 d.p.r. 752/1976) in provincia di Bolzano”.

Questa sentenza, che ha creato un certo “malumore”, negli ambienti della minoranza, è stata “superata” con il d. lgs. 354 del 1997 che ha previsto norme particolari per il lavoro presso le concessionarie private di pubblici servizi.

È prevista una sorta di indicazione vincolante che l'azionista di riferimento (lo Stato) pone alle società che assumono i servizi dei diciolti enti precedentemente soggetti al criterio proporzionale nelle assunzioni. Si è previsto, sempre garantendo il principio della libertà economica sancito dall'art. 41. Cost, un sistema più flessibile rispetto a quello in vigore per i posti del pubblico impiego statale, peraltro leggermente flessibilizzato anch'esso con la stessa normativa.¹⁵¹

PROPORZIONALE ETNICA E DIRITTO COMUNITARIO

¹⁵¹ ANTONIO LAMPIS *Autonomia e convivenza*, Quaderno n. 17, Accademia europea di Bolzano 1999.

La provincia di Bolzano non gode all'interno dell'ordinamento comunitario del riconoscimento della propria speciale autonomia come avviene ad esempio per le isole Aland appartenenti alla Finlandia.

Questa situazione, dovuta a contingenti situazioni storico-politiche, fa sì che tutti gli istituti caratteristici sudtirolese in materia di protezione minoritaria possano essere valutati dalla CGCE compatibili o meno con il diritto minoritario.

Negli ultimi anni parte della minoranza germanofona e ladina ha, per questo motivo, agitato lo spettro di un nuovo nemico dell'autonomia: non più Roma, inteso come Stato centrale negatore di ogni autonomia, quanto Bruxelles, personificazione dell'Unione Europea.

L'uso propagandistico di tali affermazioni è evidente ma è altrettanto lampante che, almeno per molti aspetti, il principio base dell'autonomia sudtirolese, cioè il mantenimento da parte dei gruppi minoritari della loro identità culturale in un'ottica di chiusura rispetto all'esterno, può o potrebbe in futuro scontrarsi con l'idea di mercato comune che è alla base della nascita della CEE e poi della UE.

Infatti, il diritto comunitario “è diretto alla realizzazione di un unico spazio economico senza ostacoli per la libera circolazione delle merci, della forza lavoro e dei servizi. E' evidente che questo approccio si distingue fondamentalmente dagli obiettivi di una tutela delle minoranze: per il diritto comunitario al centro non stanno l'identità culturale e linguistica di determinati gruppi, ma la creazione di uno spazio nel quale fondamentalmente il singolo può perseguire le proprie attività professionali

senza essere ostacolato né dalla sua cittadinanza né dalle frontiere dei singoli paesi”.¹⁵²

Pur non menzionato in alcun trattato, il principio di tutela delle minoranze linguistiche è comunque pienamente accettato dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia delle Comunità Europee con il limite della non discriminazione.

Nel diritto comunitario sussistono due tipi di discriminazione: il primo tipo è la discriminazione diretta basata sulla nazionalità mentre il secondo è la discriminazione indiretta, derivante da elemento diverso dalla nazionalità ma in qualche modo generalmente ad esso ricollegabile (ad esempio la residenza).

Le singole discipline nazionali a tutela delle minoranze linguistiche risultano compatibili con il diritto comunitario qualora siano necessarie e adeguate allo scopo e la limitazione dei diritti fondamentali dell’UE risulti proporzionale allo scopo perseguito.

In realtà l’interpretazione data dalla Corte del criterio di proporzionalità è piuttosto variabile e risulta particolarmente favorevole alle minoranze nei casi in cui la materia sia particolarmente “sensibile” per un determinato Stato e sia al di fuori delle competenze in senso stretto dell’UE.¹⁵³

I principi fondamentali dell’ordinamento comunitario che più frequentemente sono oggetto di contrasto con il principio di tutela delle minoranze sono:

¹⁵² ESTHER HAPPACHER BREZINKA *Diritto comunitario e amministrazione del personale nell’impiego pubblico nella provincia autonoma di Bolzano. Parte II* in *Informator* 1/2003, pp. 37 ss.

¹⁵³ GABRIEL TOGGENBURG *Diritto comunitario e tutela delle minoranze in provincia di Bolzano. Due aspetti inconciliabili di un unico sistema?* in *L’ordinamento speciale della provincia autonoma di Bolzano* (a cura di) JOSEPH MARKO, SERGIO ORTINO, FRANCESCO PALERMO, *Cedam, Padova 2001*.

- libera circolazione dei lavoratori (articoli 39 e seguenti Trattato CE);
- libertà di stabilimento (articoli 43 e seguenti Trattato CE);
- libera prestazione dei servizi (articoli 49 e seguenti Trattato CE).

Il principio della libera circolazione dei lavoratori è il più importante e “consiste nel divieto di ogni discriminazione basata sulla nazionalità tra i lavoratori per quanto riguarda l’impiego, la retribuzione e le altre condizioni di lavoro”¹⁵⁴ mentre gli altri due sono secondari e generalmente ricompresi nel primo.

Uno dei primi pronunciamenti della CGCE in materia di lingua (minoritaria) e limiti al principio di libera circolazione è la sentenza 28 novembre 1989, causa C-379/87, meglio nota come caso Groener, dal nome della ricorrente.

La signora Groener, olandese, era stata oggetto di un rifiuto da parte del ministro per l’istruzione irlandese, il quale non aveva nominato la signora in questione ad un posto di ruolo a tempo pieno di professore di belle arti, posto per il quale era previsto l’insegnamento in lingua inglese, rifiuto causato dalla sua mancata conoscenza della lingua irlandese.

Groener dunque, nonostante avesse tutti gli altri requisiti, non conosceva l’irlandese, che peraltro non doveva essere neanche la lingua veicolare di insegnamento nel caso concreto.

Vistasi respinta la signora aveva fatto ricorso alla CGCE lamentando la lesione del diritto alla libera circolazione delle persone, previsto dal Trattato.

¹⁵⁴ ESTHER HAPPACHER BREZINKA *Diritto comunitario e amministrazione del personale nell’impiego pubblico nella provincia autonoma di Bolzano. Parte I* in *Informator* 4/2002, pp. 48 ss.

La Corte nel caso in questione respinge il ricorso presentato dalla ricorrente, giustificando la previsione che una professoressa di belle arti non debba soltanto conoscere l'inglese (di cui Groener era a conoscenza), che sarebbe stata la lingua veicolare nel suddetto insegnamento, ma anche l'irlandese, lingua ufficiale della Repubblica d'Irlanda e oggetto di politiche di valorizzazione da parte di tale Stato.

La Corte ha ritenuto che “anche se la lingua irlandese non è parlata da tutto il popolo irlandese, la politica seguita dai governi nazionali da molti anni ha mirato non solo a sostenere ma altresì a valorizzare l'uso di questa lingua come mezzo d'espressione dell'identità e della cultura nazionali...L'obbligo imposto ai professori delle scuole pubbliche d'istruzione professionale di possedere una certa conoscenza della lingua irlandese si inserisce tra i provvedimenti adottati dal governo irlandese nel quadro di questa politica”.

La Corte ribadisce poi che gli obblighi discendenti dalla politica di valorizzazione della lingua non devono essere sproporzionati o discriminatori; nel caso di specie la CGCE ritiene che si debba “riconoscere l'importanza che riveste l'istruzione ai fini della realizzazione di una tale politica. Gli insegnanti hanno, infatti, un ruolo essenziale da svolgere, non soltanto tramite l'insegnamento che impartiscono, ma anche grazie alla loro partecipazione alla vita quotidiana della scuola ed ai rapporti privilegiati intrattenuti con i loro allievi. In tale contesto non è irragionevole esigere da loro una certa conoscenza della prima lingua nazionale”.

La Corte è tornata in tempi più recenti ad occuparsi delle questioni linguistiche e degli istituti di tutela minoritaria in due sentenze risalenti rispettivamente al 1998 e al 2000, riguardanti entrambi l'autonomia sudtirolese.

La prima di esse è la sentenza 24 novembre 1998, causa C-274/96, meglio nota con il nome dei ricorrenti Bickel e Franz.

I due ricorrenti, protagonisti di vicende personali diverse, chiedevano entrambi che fosse loro riconosciuto il diritto ad avere un processo in Alto Adige/Südtirol in lingua tedesca, come previsto per gli appartenenti alla minoranza, nonostante essi non fossero cittadini italiani di lingua tedesca ma rispettivamente cittadino austriaco e tedesco.

Dal punto di vista comunitario il rifiuto delle autorità italiane alla richiesta di Bickel e Franz di avere un processo in lingua tedesca, possibile per ogni cittadino italiano residente in Alto Adige/Südtirol che lo richieda, contrasterebbe con il diritto alla libera circolazione dei cittadini dell'UE e con il principio di non discriminazione sulla base della nazionalità (art. 6 Trattato).

La sentenza della Corte, pur condivisibile sotto il profilo del “risultato”, è stata criticata per la sua mancata presa di posizione su argomenti piuttosto spinosi.

Infatti, i giudici, nonostante argomentino che la tutela minoritaria “può costituire un obiettivo legittimo” evitano secondo Palermo di precisare un criterio “che permetta di stabilire in che misura in futuro sarà possibile far valere di fronte alla Corte di Giustizia eventuali limitazioni al divieto di discriminazione o alle libertà fondamentali dell’Unione giustificate in base a normative nazionali dettate a tutela di minoranze etnico-linguistiche”.¹⁵⁵ ¹⁵⁶

¹⁵⁵ FRANCESCO PALERMO *Autonomia e tutela minoritaria al vaglio della giurisprudenza costituzionale ed europea. Una riflessione sulla dimensione territoriale e personale dell’autonomia trentina e sudtirolese* in <http://www.eurac.edu/NR/rdonlyres/1D1CA361-1CF8-4003-A96B-F5E0AEF9C2D4/10950/Informator1991.pdf>

¹⁵⁶ Era peraltro prevedibile l’esito della questione (l’estensione della possibilità per i cittadini comunitari di avere un processo in una delle lingue ufficiali dello Stato in questione a loro scelta) visto anche che in Alto Adige il processo in lingua tedesca è

Il secondo caso affrontato dalla Corte con la sentenza 6 giugno 2000, causa c-281/98 riguarda invece l'ammissibilità dell'attestato di bilinguismo rilasciato sotto forma di patentino in provincia di Bolzano quale unico mezzo di prova della conoscenza delle lingue tedesca e italiana.

Il caso di specie nasce dal rifiuto da parte della Cassa di risparmio di Bolzano della domanda di ammissione ad un concorso da parte di un cittadino italiano residente in provincia di Bolzano, privo di patentino ma perfettamente bilingue, considerati anche i suoi studi a Vienna e le sue esperienze di traduttore verso l'italiano.

La Cassa di risparmio nella sua difesa fa leva sulla previsione dell'art. 19 del CCNL delle Casse di risparmio che attribuisce libertà agli istituti di prevedere i requisiti del concorso.

I giudici della CGCE hanno invece dato ragione al ricorrente, Roman Angonese, stabilendo che l'accertamento obbligatorio del bilinguismo attraverso un patentino acquisibile solamente in una provincia di uno Stato membro contrasta con l'art. 39 del trattato CE, costituendo un'irragionevole discriminazione basata sulla nazionalità dei cittadini comunitari non italiani in relazione alla libera circolazione dei lavoratori.¹⁵⁷

Una volta delineata a linee generali la giurisprudenza della CGCE in materia di uso delle lingue, l'analisi della compatibilità tra diritto comunitario e proporzionale etnica deve muovere le basi dalla disciplina prevista in

previsto per tutti i residenti che si vogliono avvalere di tale diritto, senza peraltro che il processo in lingua tedesca richiesto da Bickel e Franz determini alcuna spesa aggiuntiva per le casse dello Stato.

¹⁵⁷ FRANCESCO PALERMO *Diritto comunitario e tutela delle minoranze: alla ricerca di un punto di equilibrio* in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo* 2000/3, pp. 969 ss. Peraltro nel caso di specie la CGCE è stata fortemente criticata dalla dottrina in quanto mancava ogni competenza da parte di essa per la natura non transfrontaliera del rapporto, necessaria per il collegamento con il diritto comunitario.

materia di pubblico impiego che stabilisce la non applicabilità dell’art. 39 Trattato.

Tale esclusione deve però essere intesa in senso restrittivo: si prevede, infatti, che l’eccezione in questione si applichi alle attività che “implicano la partecipazione diretta o indiretta all’esercizio dei pubblici poteri e alle mansioni che hanno ad oggetto la tutela degli interessi generali dello Stato o delle altre collettività pubbliche” e che “presuppongono da parte dei loro titolari l’esistenza di un rapporto particolare di solidarietà nei confronti dello Stato”.

Queste mansioni devono essere interpretate come comprendenti l’attività dell’esercito, delle forze di polizia, dell’amministrazione delle imposte oppure delle funzioni diplomatiche come pure dell’elaborazione, esecuzione o controllo dell’applicazione di atti giuridici”.¹⁵⁸

E’ chiaro dunque che sono esclusi dal novero dei posti di lavoro necessariamente occupati dai cittadini dello Stato tutti quei posti, che sono peraltro la maggioranza, che non implicano esercizio di poteri pubblici.¹⁵⁹

Per la stragrande maggioranza dei posti di lavoro nel pubblico impiego vigono dunque gli stessi principi applicabili all’impiego nel settore privato, con la possibilità per i cittadini comunitari di lavorare presso la p.a.

¹⁵⁸ ESTHER HAPPACHER BREZINKA *Diritto comunitario e amministrazione del personale nell’impiego pubblico nella provincia autonoma di Bolzano. Parte I* in *Informator* 4/2002, pp. 48 ss.

¹⁵⁹ Si è ritenuta non rientrante nel novero dei posti riservati alla proporzionale la mansione di medico presso le USL nella sentenza della Sezione autonoma del TAR di Bolzano 17 Ottobre 1991, n. 159; per un commento alla sentenza in questione si veda ANTONIO LAMPIS *Dichiarazione di appartenenza linguistica e libera circolazione dei lavoratori CEE nell’impiego pubblico dell’Alto Adige in una sentenza del TRGA di Bolzano. Le ulteriori problematiche relative ai lavoratori extracomunitari* in *Foro amministrativo* 1992, 6, pp. 1408 ss.

Nel quadro così delineato appare subito evidente la contrarietà, almeno parziale, di un istituto di chiusura all'esterno come la proporzionale etnica al diritto comunitario.

La dottrina è concorde su questo aspetto, mentre diverge, anche fortemente, sulle soluzioni da prospettare per permettere che la disciplina della proporzionale etnica risulti in linea con il diritto comunitario.

Le soluzioni prospettate sono fondamentalmente tre: “alcuni, in modo non convincente¹⁶⁰, ritengono che sia sufficiente una mera prassi applicativa conforme al diritto comunitario”, per altri “sarebbero necessarie alcune modifiche al sistema normativo che disciplina la proporzionale senza tuttavia alterare il principio dell’applicabilità anche ai cittadini dell’Unione della distribuzione proporzionale dei posti di lavoro”; infine una terza opinione è quella di coloro i quali propongono “l’esclusione completa dei cittadini europei da tutte le regole sulla proporzionale e dunque sottraendoli da qualunque riparto per quote”¹⁶¹.

Robert Schulmers ritiene in maniera piuttosto radicale che la proporzionale etnica contrasti come istituto giuridico nella sua totalità con il diritto comunitario in quanto “la tutela di una minoranza etnico-linguistica, dunque, nel quadro di un ragionevole contemperamento delle esigenze di tutela positiva delle minoranze etniche da un lato e del rispetto del principio della libera circolazione dei lavoratori dall’altro, può essere ragionevolmente attuata attraverso la previsione del requisito di un’adeguata

¹⁶⁰ Tale soluzione non convince perché lo stesso Trattato prevede che le leggi nazionali contrastanti con esse debbano essere eliminate e non applicate conformemente con una semplice prassi amministrativa.

¹⁶¹ GABRIEL TOGGENBURG *Diritto comunitario e tutela delle minoranze in provincia di Bolzano. Due aspetti inconciliabili di un unico sistema?* in *L’ordinamento speciale della provincia autonoma di Bolzano* (a cura di) JOSEPH MARKO, SERGIO ORTINO, FRANCESCO PALERMO, Cedam, Padova 2001.

conoscenza della lingua ufficiale dello Stato, da parte dei lavoratori comunitari che aspirino ad accedere ad un pubblico impiego nella zona in cui si è insediata la minoranza in questione”.¹⁶²

L’idea di fondo è quindi in questo caso di evitare un’applicazione ai cittadini comunitari di meccanismi, quali quelli della proporzionale, nati per essere applicati in condizioni del tutto diverse e che sarebbero secondo questa opinione impossibili da applicare in casi inizialmente non previsti.

La contrarietà al sistema di riparto proporzionale è comunque da Schulmers espressa non solamente con riguardo ai cittadini comunitari, dato che essa altera gli equilibri del mercato del lavoro determinando discriminazioni ormai anacronistiche: “queste disposizioni legislative, benché in origine presentate quali mezzi di tutela delle minoranze linguistiche, hanno allo stato attuale assunto una vera e propria valenza protezionistica dell’intero mercato del lavoro locale eliminando la scomoda concorrenza dei lavoratori residenti fuori provincia. Tali misure protezionistiche, sebbene nell’immediato diano grosse opportunità di lavoro ai residenti in provincia, nel lungo periodo rischiano di impoverire, sul piano culturale ed umano, il territorio dell’Alto Adige/Südtirol da quei vantaggi che solo una più ampia circolazione degli uomini e delle idee possono portare con sé”¹⁶³.

In realtà la giurisprudenza amministrativa ha previsto che i cittadini comunitari potessero rendere una dichiarazione di appartenenza (o meglio di aggregazione ad uno dei tre gruppi linguistici) ad hoc, al momento della partecipazione al concorso.

¹⁶² ROBERT SCHULMERS *Le condizioni d’accesso al pubblico impiego* in *Alto Adige alla luce dell’art. 48 del Trattato CE* in *Rivista di Diritto europeo* 2/1996 pp. 235 ss.

¹⁶³ Ibidem.

Tale previsione ha permesso di evitare qualsiasi tipo di discriminazione per i cittadini comunitari (che si trovano nelle stesse condizioni dei cittadini italiani), anche se potrebbe dubitarsi di ciò considerando che con la sua dichiarazione occasionale il cittadino comunitario non può incidere sui rapporti di forza tra i tre gruppi linguistici al momento della dichiarazione di appartenenza contestuale al censimento.

La dichiarazione di appartenenza ad hoc resa dai cittadini comunitari sarà dunque meramente funzionale, con un'ipotizzabile preferenza per il gruppo tedesco, riservatario di una maggiore quantità di posti di lavoro vista la particolare consistenza numerica.

La soluzione che si è prospettata nella pratica è stata possibile grazie all'interpretazione analogica del termine "cittadini" anche ai cittadini comunitari (vecchio art. 18 D.P.R. 752/1976).

Tale interpretazione è stata fortemente criticata da molti per due motivi principali: innanzitutto l'art. 14 delle preleggi vieta l'interpretazione analogica di leggi eccezionali (ed è evidente che la proporzionale etnica rientra in questa categoria) ed inoltre manca assolutamente il requisito dell'*eadem ratio* in presenza del quale il giudice potrebbe estendere la norma ad altri casi.¹⁶⁴

Sembrano invece da escludere meccanismi di sottrazione alle quote dei tre gruppi linguistici dei cittadini comunitari in quanto ciò creerebbe problemi, soprattutto riguardo a quale gruppo detrarre i posti, o altri meccanismi che prevedano quote apposite per i cittadini comunitari che inevitabilmente

¹⁶⁴ Il fine della proporzionale è, infatti, chiaramente quello di riparare un torto storico subito dalle minoranze tedesca e ladina. Si veda sul punto ROBERT SCHULMERS *Le condizioni d'accesso al pubblico impiego in Alto Adige alla luce dell'art. 48 del Trattato CE* in *Rivista di Diritto europeo* 2/1996 pp. 235 ss.

creerebbero disparità con i cittadini italiani, determinando la violazione di principi cardine del Trattato UE.

Le modalità di applicazione della proporzionale ai cittadini europei hanno come conseguenza quella di alterare il principio originale della proporzionale quale meccanismo di difesa per i gruppi tedeschi e ladini, modifica che peraltro è stata “accompagnata” dagli inizi degli anni Novanta da altri cambiamenti, già visti in precedenza, riguardanti le modalità della dichiarazione di appartenenza per quanto riguarda i residenti in provincia di Bolzano.

Partendo da queste premesse non si può che concordare con Palermo sul fatto che “a medio termine è evidente che se per mantenere la legittimità di un sistema se ne snatura la ratio (che è precisamente quella di impedire lo stabilimento di non residenti nel territorio della provincia)¹⁶⁵, non ha più molto senso mantenere in piedi un colosso dai piedi d’argilla”.¹⁶⁶

¹⁶⁵ Quella di difendere l’integrità etnica del gruppo tedesco e dei ladini da possibili snazionalizzazioni già viste in passato.

¹⁶⁶ FRANCESCO PALERMO *Diritto comunitario e tutela delle minoranze: alla ricerca di un punto di equilibrio* in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo* 2000/3, pp. 969 ss.

ESPORTABILITA' DEL MODELLO

Pur con le inevitabili ombre, il modello altoatesino è considerato quasi unanimemente in tutto il mondo come un esempio da seguire ed è definito da molti “addetti ai lavori” come il sistema più avanzato al mondo di tutela delle minoranze linguistiche.

Partendo da tale considerazione è ovvio interrogarsi sulla possibile esportabilità del modello di autonomia delineato dallo Statuto e, più specificamente, in quanto oggetto del nostro studio, delle possibili applicazioni in contesti caratterizzati da forti tensioni etniche del principio della rappresentanza proporzionale sia nella p.a. che negli organi pubblici.

La risposta a tale quesito può essere data solamente considerando, però, preliminarmente, le linee di tendenza che hanno caratterizzato lo Statuto e le sue numerose norme di applicazione.

La peculiarità principale del modello sudtirolese è indubbiamente l'intrecciarsi tra loro di misure di separazione e di integrazione.

Il secondo aspetto è reso ben evidente dalla forma di governo della provincia autonoma: un modello di tipo consociativo con una rappresentanza dei vari gruppi, all'interno del quale le decisioni devono essere tendenzialmente approvate dai rappresentanti dei vari gruppi politici.

In realtà per il Sudtirolo questo è avvenuto in passato, a partire dal secondo dopoguerra, in tutte le giunte provinciali formate da DC e SVP, con un allargamento poi a sinistra in corrispondenza alle nuove alleanze a livello nazionale. Questo significava che i partiti che sostenevano la giunta

rappresentavano la netta maggioranza degli elettori. A partire dal 1992 (ma in realtà anche dalla fine degli anni Ottanta con un progressivo avanzamento dell’MSI) l’aspetto consociativo si è affievolito in seguito alla trasformazione dello scenario partitico che ha visto la scomparsa della DC, la quale per lunghi anni aveva rappresentato una larghissima fetta del voto “etnico” italiano.

Da questo momento la giunta provinciale è sempre stata costituita dalla SVP e dai partiti del centro-sinistra italiano, che tuttavia in Sudtirolo raccolgono una percentuale minima del voto italiano, che si è sempre più spostato verso destra ed è confluito in massima parte in Alleanza Nazionale, la quale si è posta di fronte agli elettori italofoni come partito di raccolta etnica, speculare alla SVP nel campo tedesco.¹⁶⁷

Sull’aspetto di integrazione ha però prevalso, in molti ambiti, una più decisa segregazione tra gruppi, all’insegna del motto di Magnago “più ci dividiamo (inteso in riferimento ai gruppi linguistici) più ci capiamo”.

Il più chiaro esempio della politica di separazione è l’istituto della proporzionale etnica, considerata come una vera e propria espressione di una sfiducia istituzionalizzata.¹⁶⁸

¹⁶⁷ Si veda GÜNTHER PALLAVER *Democrazia consociativa in Alto Adige. Regolamentazione dei conflitti etnici tra disciplina giuridica e trasformazioni sociali in 1992. Fine di un conflitto. Dieci anni dalla chiusura della questione sudtirolese.* (a cura di) ANDREA DI MICHELE, FRANCESCO PALERMO, GÜNTHER PALLAVER, il Mulino, Bologna 2003.

Sui vari esempi di democrazia consociativa e sui presupposti per un suo efficace funzionamento si faccia riferimento a ULRICH SCHNECKENER *Making power-sharing work. Lessons from successes and failures in ethnic conflict regulation* in <http://www.jstor.org/cgi-bin/jstor/printpage/00223433/ap050161/05a00050/0.pdf?backcontext=page&downwhat=Acrobat&config=jstor&userID=c1cd5101@ssup.it/01cc99331500501c8a85c&0.pdf>

¹⁶⁸ JOSEPH MARKO *L’Alto-Adige. Un “modello” per la composizione dei conflitti etnici in altre aree d’Europa?* in *L’ordinamento speciale della provincia autonoma di Bolzano* (a cura di) JOSEPH MARKO, SERGIO ORTINO, FRANCESCO PALERMO, Cedam, Padova 2001.

L’aspetto di segregazione è il primo momento nella soluzione di conflitti etnici; esso assicura la separazione tra i gruppi, ma soprattutto garantisce la loro sopravvivenza.

Nel contesto altoatesino l’introduzione della proporzionale etnica ha rappresentato un momento decisivo nella storia della crisi in quanto espressione della volontà di riparazione di un torto storico e istituto che ha permesso per la prima volta al gruppo tedesco, numericamente preponderante, di sentirsi padrone a casa propria.

Accanto al modello di segregazione tra gruppi si è sviluppata l’altra dimensione, quella “linguistico-territoriale, preordinata alla garanzia dell’autonomia dell’intero territorio e con la conseguenza della cooperazione attraverso l’integrazione tra gruppi. In questa ambivalenza come possibilità della funzionalità complementare invece che come reciproca esclusione di elementi di segregazione e di integrazione sta[...]la funzione di modello di questo statuto di autonomia”.¹⁶⁹.

L’elemento di integrazione si è poi sviluppato grazie anche ad un “uguaglianza istituzionale” fra i gruppi, riconosciuta attraverso vari diritti di voto e attraverso la composizione paritetica delle commissioni di attuazione dello Statuto e del Pacchetto (commissione dei Sei e dei Dodici), oltre che di altri organi, come più recentemente ad esempio la Sezione autonoma di Bolzano del Tribunale amministrativo regionale (composta da 4 membri di lingua italiana e da 4 membri di lingua tedesca).¹⁷⁰

¹⁶⁹ Ibidem.

¹⁷⁰ Esistono anche altre cariche di vertice che prevedono una rotazione, fenomeno questo tipico della democrazia consociativa.

Gli aspetti che hanno determinato la fortuna del modello altoatesino non si fermano però qui.

Va innanzitutto presa in considerazione la situazione politica dello Stato all'interno del quale si sono sviluppate le tensioni etniche, cioè l'Italia; il processo di risoluzione della controversia è stato certamente favorito dal fatto che l'Italia è uno Stato pienamente democratico che, almeno a partire dagli anni Settanta, ha speso molte energie nella chiusura della questione altoatesina, affiancata da un interlocutore, l'Austria, che aveva forte interesse nel raggiungimento di una soluzione condivisa e nel miglioramento dei rapporti con l'Italia, anche in vista di un'adesione all'UE. La situazione economica della provincia di Bolzano, una delle regioni più ricche d'Europa, ha rappresentato un'ulteriore condizione che ha facilitato il percorso di pacificazione, così come anche l'ancoraggio internazionale, argomento peraltro oggetto di particolare discussione tra gli studiosi e di differenti orientamenti tra Austria e Italia.¹⁷¹

Altre considerazioni: la situazione conflittuale altoatesina non è mai sfociata, nonostante le repressioni soprattutto da parte del regime fascista, in terribili atrocità come è avvenuto ad esempio nel contesto balcanico, tale aspetto ha facilitato quindi in maniera evidente la ripresa di una fiducia tra i gruppi coinvolti; è da considerare presupposto della pacificazione anche la situazione di relativizzazione del concetto di minoranza: un cittadino germanofono abitante a Bolzano rappresenta una minoranza a livello statale,

¹⁷¹ Per una disamina più approfondita della questione si faccia riferimento a PETER HILPOD *La soluzione graduale di conflitti nel diritto internazionale. La via altoatesina nel contesto europeo in 1992. Fine di un conflitto. Dieci anni dalla chiusura della questione sudtirolese.* (a cura di) ANDREA DI MICHELE, FRANCESCO PALERMO, GÜNTHER PALLAVER, il Mulino, Bologna 2003.

una maggioranza a livello provinciale, infine una minoranza nel comune di Bolzano.

Il processo di pacificazione è stato lungo ed è tuttora in corso, proprio ad evidenziare che non è possibile trovare soluzioni che abbiano immediata efficacia, visto anche che molto spesso solo il tempo può sanare le ferite.

Ultimo aspetto da considerare è la posizione delle parti in conflitto: per giungere ad un compromesso è necessario che ambedue rinuncino ai loro obiettivi massimi, cosa che è avvenuta anche nel Sudtirolo.

L’Italia ha rinunciato ad ogni politica assimilazionistica, anche di tipo democratico fondata sulla forza numerica; al tempo stesso la popolazione di lingua tedesca (e ladina) ha rinunciato ad ogni diritto all’autodeterminazione esterna e ad ogni progetto annessionistico con l’Austria, nella prospettiva però di un’ampia autonomia come quella che è stata poi disegnata dopo lunghi negoziati per questa terra.¹⁷²

La disamina di tutti gli elementi sopra citati rende chiara la difficoltà di un’applicazione del modello altoatesino in realtà diverse dall’originale, considerando poi la peculiarità del peso demografico della minoranza germanofona e ladina: alcune centinaia di migliaia di individui (solo lo 0,5% della popolazione italiana), fortemente concentrati tuttavia in un’area ristretta.

Sono esclusi da questo discorso sull’esportabilità situazioni talmente differenti da quella sudtirolese da far sembrare ingenui coloro che propongono l’utilizzo del modello a paesi come il Nepal o a regioni come il

¹⁷² Un’analisi dei fattori determinanti del successo del modello altoatesino è condotta da JENS WOELK *The case of South Tyrol: lessons from conflict resolution* in <http://www.eurac.edu/Events/SummerAcademy/Further+Reading.htm>

Tibet, caratterizzati quindi da storia, tradizioni e modelli giuridici completamente differenti dai nostri.¹⁷³

Possono invece essere oggetto di considerazioni situazioni a noi più vicine come quella del Kosovo, della Macedonia, della Bosnia-Erzegovina e della Slovacchia.

La prima di queste situazioni è oggetto di dibattito a livello diplomatico e politico recente. Per il Kosovo si va prospettando, almeno secondo molti, una vera e propria indipendenza, sostenuta principalmente dagli USA con il parere contrario della Russia, storico alleato della Serbia.¹⁷⁴

Sembra che ormai risultare anacronistica una discussione sull'applicabilità al Kosovo di un modello autonomistico in stile sudtirolese, visto che appare sempre più remota l'idea di un futuro di questa provincia all'interno dello Stato serbo.

Nel caso di specie, infatti, sembrano realizzarsi tutte le condizioni previste dal diritto internazionale per esercitare il diritto all'autodeterminazione esterna: “innanzitutto, nel Kosovo sono giunte a compimento, in forma ancora più marcata tutte quelle premesse storiche, territoriali, demografiche e culturali favorevoli alla creazione di un proprio essere statale[...] del resto,

¹⁷³ Per questo motivo è da escludere un'esportazione del modello sudtirolese, prospettata ad esempio da PAOLO CAGNAN *Minoranze autonome. Il sogno impossibile del nostro "modello"* in <http://www.eurac.edu/webscripts/eurac/services/viewblobnews.asp?newsid=4922> oppure da THOMAS BENEDIKTER *Autonomia made in South Tyrol: un modello da esportare fino in Asia?* in http://www.eurac.edu/Focus/EuropeSouth+Asia/Eurasia1_Nepal_it.htm

¹⁷⁴ Per gli ultimi sviluppi si vedano SERGIO ROMANO *Ma se l'UE cederà all'impazienza USA venderà la fiera Serbia ai nazionalisti.* in *Corriere della Sera* 5 novembre 2007, DANILO TAINO *“La soluzione? Due seggi all'ONU ma senza formalizzare la scissione”.* in *Corriere della Sera* 5 novembre 2007, FRANCESCO BATTISTINI *“Cinque settimane all'indipendenza”.* *L'ultima sfida sullo status del Kosovo.* in *Corriere della Sera* 5 novembre 2007.

anche un vaglio delle richieste, seppur del tutto legittime, storicamente ed attualmente avanzate dai serbi del Kosovo in contrapposizione alle corrispondenti richieste della popolazione albanese, non porterebbe ad un diverso risultato: sia sotto il profilo storico, sia, ancor più, in considerazione degli attuali rapporti demografici e del radicamento territoriale dei due gruppi nel Kosovo, si deve sicuramente assegnare la priorità alle richieste degli albanesi”.¹⁷⁵

Questo ragionamento risulta tanto più giustificato poi a seguito delle sistematiche repressioni attuate dal regime serbo nei confronti della popolazione albanese solo pochi anni fa.

Maggiore possibilità di applicazione avrebbe invece il modello altoatesino nella Bosnia-Herzegovina.

Riassumendo le vicende bosniache degli ultimi anni si deve ricordare che lo Stato bosniaco è oggi composto da due entità autonome, la Repubblica Srpska, abitata compattamente da una popolazione serba, e la Federazione di Bosnia-Herzegovina (da non confondere con lo Stato centrale) abitata quasi esclusivamente da bosniaci musulmani e da una popolazione croata.

La situazione delineatasi quindi a seguito della pace di Dayton ha visto la creazione di due entità, etnicamente omogenee, la cui coesistenza risulta piuttosto difficile.

¹⁷⁵ STEFAN BOCKLER, RITA GRISENTI *Lo statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige: un modello di pacificazione etnica per l'area centrale danubiana?*, Associazione italo-tedesca di sociologia, Angeli, Milano 1996.

Una più breve disamina della situazione bosniaca è offerta anche da GIOVANNI BATTISTA SCAGLIA *Un possibile modello per la soluzione dei conflitti etnici nella ex Jugoslavia: l'autonomia del Trentino-Alto Adige in Aggiornamenti sociali*, 1995, 6, pp. 437 ss.

Il carattere chiaramente binazionale dello stato bosniaco ha determinato la creazione di modelli di rappresentanza proporzionale a livello politico, peraltro non estranei alla tradizione bosniaca.

Già nella costituzione del 1905 esisteva, infatti, un meccanismo di rappresentanza proporzionale per l'elezione dei 72 componenti della Camera: di questi, infatti, 31 andavano ai serbi, 24 ai musulmani bosniaci e 16 ai croati cattolici, mentre uno era riservato alla componente ebraica.¹⁷⁶

Oggiorno la difficile convivenza tra le varie realtà che costituiscono lo Stato bosniaco è accentuata per certi versi da alcuni meccanismi di rappresentanza che, invece di favorire lo sviluppo di una democrazia consociativa, hanno determinato la nascita di una vera e propria etnocrazia.

In Bosnia, infatti, la stessa presidenza è rappresentata da tre membri, uno per ogni popolo costituente e la stessa seconda camera del Parlamento è formata da 15 delegati, dei quali dieci provenienti dalla federazione ed equamente suddivisi tra bosniaci e croati mentre altri cinque sono nominati dalla Repubblica Srpska.

Questa progressiva equirappresentazione dei vari popoli e i conseguenti diritti di voto hanno però determinato in Bosnia una vera e propria paralisi politica, tanto da far sì che solo l'Alto rappresentante (organo di nomina internazionale e di natura transitoria) sia l'unico a prendere veramente decisioni, insieme alla Corte costituzionale, facilitata in questo dalla presenza di alcuni giudici di nomina internazionale.¹⁷⁷

¹⁷⁶ JOSEPH MARKO *Bosnia and Herzegovina- Multi-ethnic or multinational?* in <http://www.uni-graz.at/suedosteropa/media/Multiehnic.pdf>

¹⁷⁷ FRANCESCO PALERMO *Bosnia Erzegovina: la Corte costituzionale fissa i confini della nuova società multietnica* in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo* 2000/4, pp. 1479 ss.

Non è attuata e nemmeno ipotizzabile una rappresentanza proporzionale nel pubblico impiego delle varie rappresentazioni, paradossalmente perché essa già esiste nei fatti a seguito della omogeneizzazione etnica forzata che ha coinvolto le due entità.

Nella Repubblica Srpska la popolazione è compattamente serba e tale composizione è naturalmente rispecchiata nella composizione del pubblico impiego, delle forze di polizia e della magistratura; la stessa cosa avviene a parti rovesciate nella Federazione dove a prevalere sono i serbi e croati, la cui forza demografica è rappresentata anch'essa proporzionalmente nella p.a.¹⁷⁸

Molteplici sono le ragioni che spingono a considerare impossibile, almeno nel breve periodo, l'applicazione alla Bosnia-Herzegovina del modello sudtirolese.

In primo luogo in questi territori il conflitto è piuttosto recente ed è stato caratterizzato da tali e tante crudeltà da far dubitare di una possibile coesistenza multietnica.

In secondo luogo, poi, mancano i presupposti demografici e politici per una tale applicazione: fino allo scoppio della guerra agli inizi degli anni Novanta mancava un compattamento etnico-territoriale simile all'Alto Adige/Südtirol, essendo i vari gruppi dispersi a macchia di leopardo sia all'interno della Bosnia che all'interno della più vasta realtà jugoslava; oggi, a causa della pulizia etnica, le popolazioni sono compattamente omogenee, con l'assenza completa di minoranze consistenti all'interno delle due entità,

¹⁷⁸ JOSEPH MARKO *Bosnia and Herzegovina- Multi-ethnic or multinational?* in <http://www.uni-graz.at/suedosteropa/media/Multiehnic.pdf>

derivando da tale situazione problemi inerenti la binazionalità ormai raggiunta dello Stato.

Una situazione più simile a quella altoatesina dal punto di vista geografico e demografico è quella della popolazione ungherese della Slovacchia.

La popolazione ungherese in Slovacchia ammonta a circa il 10% della popolazione complessiva dello Stato ed è collocata geograficamente in un territorio ristretto ai confini con l'Ungheria, territorio nel quale la popolazione ungherese raggiunge quote superiori al 50% in più di 435 cittadine e villaggi.¹⁷⁹

Dal punto di vista storico, successivamente al secondo conflitto mondiale la popolazione magiara è stata oggetto di repressione e slovacchizzazione forzata ma negli anni la situazione è migliorata.

Esiste oggi una consistente rappresentanza ungherese nel Parlamento slovacco da parte di quattro partiti di raccolta, esistono istituzioni culturali, teatri, giornali in lingua ungherese, assieme alla scuola monolingue ungherese nelle zone di confine.

L'istruzione in lingua ungherese non è però sempre fruibile dai membri della minoranza, a causa di situazioni logistiche, e tende a diminuire con l'avanzare degli studi, fino ad annullarsi a livello universitario, non esistendo università in lingua ungherese e preferendo i membri della minoranza un'istruzione universitaria in lingua slovacca che garantisce vantaggi nel mondo del lavoro.

La recente legislazione dello Stato slovacco prevede inoltre una disciplina sull'uso delle lingue che favorisce, almeno in certe condizioni, l'utilizzo

¹⁷⁹ STEFAN BOCKLER, RITA GRISENTI *Lo statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige: un modello di pacificazione etnica per l'area centrale danubiana?*, Associazione italo-tedesca di sociologia, Angeli, Milano 1996.

dell'ungherese, con il forte limite però che “gli addetti agli uffici pubblici statali e agli uffici dell'autogoverno dei comuni non sono tenuti a conoscere e ad usare la lingua della minoranza”.¹⁸⁰

Dall'analisi della situazione emerge quindi un contesto maggiormente favorevole alle applicazioni del modello autonomistico altoatesino alla popolazione ungherese in Slovacchia. Più che ipotizzare però meccanismi di rappresentanza a livello di p.a. e a livello politico, dei quali non sembra esserci particolare necessità visto che non esiste una particolare sottorappresentazione della minoranza magiara a questi livelli; certamente più necessarie sarebbero invece norme, di cui abbonda la legislazione sudtirolese, che garantissero un più ampio uso della lingua minoritaria e che favoriscono l'istruzione in madrelingua anche a livello superiore e universitario.

La complessiva buona situazione economica rispetto ai contesti balcanici e la sostanziale moderazione nella dialettica politica e tra gruppi etnico-linguistici sembrano costituire ulteriori fattori di successo per l'esportabilità almeno di alcune discipline tipiche del modello sudtirolese.

Ultimo caso oggetto di analisi è quello della minoranza albanese all'interno dello Stato macedone.

La componente albanese in Macedonia è piuttosto cospicua, ammontando a circa il 25% della popolazione ed è particolarmente radicata, tanto da costituirne la maggioranza, nei comuni al confine con l'Albania e con il Kosovo.

Sussiste dunque un elemento di somiglianza all'Alto Adige/Südtirol, costituito dalla compattezza dell'insediamento geografico, ed allo stesso

¹⁸⁰ Ibidem. E' prevista in questi casi una successiva traduzione dalla lingua ufficiale.

tempo un motivo di differenziazione, il fatto che la popolazione albanese non rappresenti un piccola percentuale in Macedonia, ma sia peraltro in crescente aumento.

Negli ultimi anni si è avuta una progressiva integrazione della popolazione albanese all'interno della Macedonia, che ha determinato una crescente lealtà allo Stato e l'allontanamento degli spettri secessionisti.

A livello di organi rappresentativi la componente albanese risulta equamente rappresentata e i partiti di lei espressione sostengono il governo centrale; non appaiono quindi necessari meccanismi di rappresentanza proporzionale in questi ambiti.

La situazione risulta invece piuttosto difficile in alcuni settori della società: tradizionalmente la popolazione albanese si è sempre impegnata nella coltivazione della terra e il suo livello di istruzione e di ricchezza è sempre stato ed è tuttora inferiore a quello della popolazione macedone.

Passi in avanti concreti in questo campo sono stati fatti con l'istituzione di corsi di laurea in lingua albanese e, nel campo linguistico, con l'introduzione per i comuni con una presenza della minoranza pari ad almeno il 20% della possibilità di usare la lingua albanese con i pubblici uffici e nella toponomastica.¹⁸¹

Un deciso gap tra albanesi e macedoni è stato sempre evidente nel pubblico impiego, in special modo nelle forze di polizia. E' evidente, ed è stato già ripetuto a proposito della minoranza germanofona e ladina sudtirolese, che una più adeguata rappresentanza della popolazione minoritaria in questi

¹⁸¹ STEFANIA ZIGLIO tesi di laurea “*The legal status of the Albanian minority in Macedonia*” in <http://www.ossevatoriobalcani.org/article/articleview/6974/1/148/>

ambiti non fa che rafforzare la fiducia delle popolazioni minoritarie, che poi sentono tali istituzioni, almeno in parte, come proprie.

Tale sottodimensionamento della popolazione albanese è reso ancor più evidente dai numeri: ad esempio nella polizia gli albanesi erano solamente il 3,7% nel 2001 mentre tra i dipendenti del ministero degli interni solo il 4,5%; tali dati sono quindi notevolmente inferiori rispetto alla complessiva percentuale della popolazione albanese in Macedonia che nel censimento del 2002 si attestava al 25,2%.¹⁸²

Nonostante in tale situazione fosse auspicabile e realisticamente applicabile un meccanismo di rappresentanza proporzionale nella p.a. simile a quello altoatesino¹⁸³, gli accordi denominati “Framework agreement” hanno previsto meccanismi e azioni positive che garantiscono una “equitable proportion”, evitando ogni meccanismo fisso di proporzionale ma tendendo comunque ad assicurare una presenza nel pubblico impiego della componente albanese che rispecchi maggiormente gli equilibri demografici presenti nella società.

Tali misure, che prevedono tra l'altro maggiori fondi per l'istruzione per la minoranza albanese e particolari programmi di addestramento degli esponenti della minoranza per l'accesso alle forze di polizia, hanno avuto certamente il loro effetto come risulta dai seguenti dati: tra i dipendenti del ministero degli interni la percentuale degli albanesi è passata dal 4,5% del 2001 al 13,31% del 2004, mentre nelle forze di polizia si è passati dal 3,7% del 2001 al 16,91% del 2004; tali dati sono quindi il segno di una rappresentanza della componente albanese in questi ambiti lavorativi

¹⁸² Ibidem.

¹⁸³ Tale modello è stato, infatti, particolarmente efficace nel porre fine alla sottorappresentazione delle minoranze tedesca e ladina nel pubblico impiego.

sempre più proporzionata all’effettivo peso assunto nella popolazione della Macedonia.

I meccanismi che hanno permesso una “equitable proportion” della popolazione albanese sono stati tuttavia fortemente criticati dalle minoranze nel 2005 in un incontro a Mavrovo promosso dal “Project on ethnic relations”; secondo i rappresentanti di tali minoranze questi meccanismi di favore per la minoranza albanese hanno portato ad un’esclusione de facto delle altre minoranze (soprattutto turchi e serbi), la cui rappresentanza in molti settori è diminuita come dimostrato dai dati che paragonano la composizione etnica in alcuni ambiti nel 2001 e nel 2004, già menzionati a proposito della popolazione albanese.¹⁸⁴ ¹⁸⁵

I casi portati ad esempio in questa analisi dimostrano quanto sia difficile, se non impossibile, ipotizzare una completa esportabilità del modello altoatesino.

E’, invece, pensabile un’applicazione delle singole discipline, in special modo riguardanti il bilinguismo e l’istruzione, anche in contesti completamente differenti dall’originale.

Più difficile appare invece il possibile uso, oltre i confini provinciali, dell’istituto della proporzionale etnica, con meccanismi di dichiarazione ad essa funzionali.

Tale difficoltà è peraltro testimoniata dal fatto che praticamente nessun territorio al mondo ha avuto un’applicazione della proporzionale simile all’Alto Adige/Südtirol; l’unica eccezione è costituita dalla Repubblica di

¹⁸⁴ Ibidem

¹⁸⁵ Tali meccanismi non hanno, infatti, previsto l’applicazione di meccanismi di favore anche per le minoranze più piccole, come è invece accaduto per i ladini, che costituiscono una minoranza nella minoranza nel territorio sudtirolese.

Cipro (agli inizi degli anni Sessanta) dove si è assistito ad un tentativo di costituire una rappresentanza proporzionale tra greco-ciprioti e turco-ciprioti all'interno della p.a. Tale esperienza è comunque stata un fallimento, a causa anche del fatto che la percentuale scelta (70% greco-ciprioti, 30% turco-ciprioti, addirittura 60%-40% nell'esercito) non risultava rispecchiare la realtà demografica (nella quale i turco-ciprioti rappresentavano in realtà solamente il 18% circa della popolazione).¹⁸⁶

I casi concreti ci inducono tuttavia a ritenere che non può essere esclusa l'esportabilità di tale elemento del modello sudtirolese ad una situazione come quella della popolazione magiara in Slovacchia o in situazioni simili e tale assunto è confermato dai recenti sviluppi del modello di “equitable proportion”, senz'altro somigliante per molti aspetti alla proporzionale etnica sudtirolese, adottato per favorire una maggiore presenza della popolazione albanese nella p.a. della Macedonia.

¹⁸⁶ A.E.ALCOCK *Provincial and nation-level government in South Tyrol* in <http://cain.ulst.ac.uk/csc/reports/employ.htm>

CONCLUSIONI

Le problematiche della società altoatesina nonostante tutto sono ancora molte e per la loro risoluzione molto spesso si propongono modifiche allo statuto di autonomia; tale dinamica rende evidente il grado di giuridicizzazione del modello sudtirolese, che si è proposto di creare un modello di tolleranza attraverso il diritto.¹⁸⁷

Esula tuttavia da questa analisi una disamina generale delle possibili modifiche allo Statuto; sarà piuttosto oggetto di approfondimento il dibattito sulla etnicità quale elemento distintivo della vita sociale e istituzionale nel Sudtirolo.

La proporzionale etnica ha ormai raggiunto il suo scopo: come confermato da tutti i dati le popolazioni di lingua tedesca e ladina sono ormai rappresentate all'interno della p.a. in misura proporzionale alla loro consistenza sul territorio.

Il torto storico subito, cioè la sottorappresentazione delle minoranze nell'apparato pubblico, è stato finalmente sanato.

Da questo punto di vista, dunque, la proporzionale etnica è risultata estremamente efficace, assurgendo, proprio per l'importanza ad essa attribuita nella difesa delle situazioni minoritarie, a elemento cardine intorno al quale ha ruotato in buona parte l'autonomia sudtirolese, tanto da portare Francesco Palermo a definirla come il “sancta sanctorum” del modello altoatesino.¹⁸⁸

¹⁸⁷ Quasi ritenendo che le norme poste dallo Statuto siano la panacea di tutti i mali.

¹⁸⁸ FRANCESCO PALERMO *Diritto comunitario e tutela delle minoranze: alla ricerca di un punto di equilibrio* in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo* 2000/3, pp. 969 ss.

Gli aspetti particolarmente negativi della proporzionale, quale la rigidità e la limitatezza di posti nell’ambito di professioni particolarmente specializzate, sono stati leniti nel tempo attraverso una prassi amministrativa intelligente ed un ammorbidente a livello legislativo della sua disciplina.

Un processo analogo di evoluzione si è avuto per l’istituto della dichiarazione di appartenenza, funzionale alla proporzionale, che ha assunto sempre più i caratteri di una dichiarazione di volontà da presentarsi solo in determinati casi.

Tuttavia le conseguenze determinate dalla proporzionale non sono state, come recita un noto proverbio, “tutte rose e fiori”.

Infatti, “attraverso il riconoscimento giuridico del fattore etnico che queste comportano [il riferimento è alla segregazione e alla proporzionale] si crea non solo la divisione etnica della sfera politica pubblica, ma si etnicizzano anche sempre più numerosi ambiti del settore privato. Un effetto paragonabile a quello di un “Re Mida” etnico, che etnicizza tutto ciò che tocca. In altre parole, il riconoscimento giuridico del fattore etnico non può per sua stessa natura essere confinato al settore statale o comunque pubblico, ma tende necessariamente a ricoprendere anche la sfera privata, in una sorta di effetto spill-over”.¹⁸⁹

Il principio della separazione etnica è, infatti, la cifra peculiare della società sudtirolese, tanto da far dubitare che esista una vera e propria società quanto piuttosto società separate: “ne deriva come conseguenza un’accentuata spaccatura della società altoatesina in subsocietà fra loro non comunicanti o

¹⁸⁹ JOSEPH MARKO *L’Alto-Adige. Un “modello” per la composizione dei conflitti etnici in altre aree d’Europa?* in *L’ordinamento speciale della provincia autonoma di Bolzano* (a cura di) JOSEPH MARKO, SERGIO ORTINO, FRANCESCO PALERMO, Cedam, Padova 2001.

poco comunicanti, mentre i contatti istituzionali che potrebbero lenire tale frattura sono per quanto possibile impediti dall’alto o almeno ostacolati”.¹⁹⁰

Proprio il principio di separazione, applicato a tutti i campi, dalla scuola alla p.a., ha certamente contribuito alla conservazione di un’identità tedesco-tirolese per la comunità germanofona e per i ladini¹⁹¹ ma ha portato a sviluppare una “logica in base alla quale i tre gruppi etnici tendono a ritirarsi nella loro riserva sociale e a comunicare soltanto per il tramite dei canali istituzionalizzati. Tale nuova “etnicizzazione” si manifesta nella tendenza di tutti i tre gruppi linguistici a organizzarsi in partiti politici etnicamente omogenei, una specie di regresso alla “comunità etnica”, caratterizzata da logiche premoderne, familiistiche e tribali”.¹⁹²

Neanche la scuola si salva da questo complessivo processo di etnicizzazione. In Alto Adige/Südtirol l’ordinamento scolastico prevede una rigida separazione tra le scuole dei due gruppi etnici¹⁹³ mentre le scuole delle valli ladine adottano un modello di trilinguismo, con l’utilizzo a partire dalla seconda classe delle elementari di un insegnamento in italiano e tedesco per un numero paritetico di ore, peraltro con ottimi risultati.¹⁹⁴

¹⁹⁰ GÜNTHER PALLAVER *Democrazia consociativa in Alto Adige. Regolamentazione dei conflitti etnici tra disciplina giuridica e trasformazioni sociali in 1992. Fine di un conflitto. Dieci anni dalla chiusura della questione sudtirolese.* (a cura di) ANDREA DI MICHELE, FRANCESCO PALERMO, GÜNTHER PALLAVER, il Mulino, Bologna 2003.

¹⁹¹ Anche se per essi il discorso è più complesso, visto il modello trilingue della scuola ladina, opposto alla scuola tedesca, caratterizzata dal principio del monolinguismo.

¹⁹² GÜNTHER PALLAVER *Democrazia consociativa in Alto Adige. Regolamentazione dei conflitti etnici tra disciplina giuridica e trasformazioni sociali in 1992. Fine di un conflitto. Dieci anni dalla chiusura della questione sudtirolese.* (a cura di) ANDREA DI MICHELE, FRANCESCO PALERMO, GÜNTHER PALLAVER, il Mulino, Bologna 2003.

¹⁹³ GUNTHER RAUTZ *Il sistema scolastico in L’ordinamento speciale della provincia autonoma di Bolzano* (a cura di) JOSEPH MARKO, SERGIO ORTINO, FRANCESCO PALERMO, Cedam, Padova 2001.

¹⁹⁴ Secondo un’indagine risulta, infatti, che questo modello trilingue soddisfa il 90% dei genitori ladini. In GUNTHER RAUTZ *Il sistema scolastico in L’ordinamento speciale*

Negli ultimi anni le sperimentazioni della seconda lingua, specialmente nelle scuole di lingua italiana, sono state fortemente osteggiate dalla SVP ed hanno infiammato il dibattito locale.¹⁹⁵

La soluzione più sensata, a nostro avviso, sarebbe l'introduzione, accanto naturalmente alle scuole monolingue italiana e tedesca, di una scuola bilingue per tutti coloro che, figli di genitori bilingue oppure desiderosi di una formazione bilingue e biculturale, la preferissero.

Questa proposta è fortemente osteggiata da parte di settori del mondo tedesco, ma rappresenterebbe, visto anche i successi della scuola ladina, una positiva innovazione che valorizzerebbe appieno il carattere bilingue del territorio e risponderebbe a richieste provenienti da genitori di ambo le comunità, nonché ovviamente da parte delle coppie miste.

In realtà peraltro, l'evoluzione della società, pur frenata in questo caso dal diritto, sta producendo ugualmente la creazione di una sorta di scuole miste: sono sempre di più, infatti, le scuole di lingua tedesca, dove la maggioranza dei bambini o almeno una buona parte di essi è di madrelingua italiana.¹⁹⁶

della provincia autonoma di Bolzano (a cura di) JOSEPH MARKO, SERGIO ORTINO, FRANCESCO PALERMO, Cedam, Padova 2001.

¹⁹⁵ Per un approfondimento di tale argomento si veda GUNTHER RAUTZ *Il dibattito sulla sperimentazione scolastica* in *L'ordinamento speciale della provincia autonoma di Bolzano* (a cura di) JOSEPH MARKO, SERGIO ORTINO, FRANCESCO PALERMO, Cedam, Padova 2001.

Per la polemica più strettamente politica si faccia riferimento a ARTICOLO *Scuola, il "no" di Durnwalder* in <http://altoadige.repubblica.it/dettaglio/Scuola-il-no-di-Durnwalder/1368690>, ALESSANDRO URZI' *La sfida per la difesa delle conquiste in materia di insegnamento della seconda lingua nella scuola in lingua italiana è decisiva per una comunità che aspira a dotarsi degli strumenti necessari per sognare un futuro dignitoso* in Alto Adige in <http://www.alleanzanazionale.bz.it/comunicati-stampa-della-federazione-provinciale-di-an/la-sfida-per-la-difesa-delle-conquiste-in-materia-di-insegnamento-della-seconda-lingua-nella-scuola-in-lingua-italiana-e-decisiva-per-una-comunita-che-aspira-a-dotarsi-degli-strumenti-necessari-per-sognare-un-futuro-dignitoso-in-alto-adige>, ALESSANDRO URZI', ANTONELLA BIANCOFIORE *Scuola: quella di Durnwalder è una posizione da Medioevo dell'autonomia* in <http://www.alleanzanazionale.bz.it/comunicati-stampa-della-federazione-provinciale-di-an/scuola-quella-di-durnwalder-e-una-posizione-da-medioevo-dell2019autonomia>

La situazione della scuola e della società più in generale testimonia dunque un'opposizione di parte della società ai meccanismi del diritto, quale la proporzionale e la dichiarazione di appartenenza, che, se da una parte hanno indubbiamente sanato una ferita storica, dall'altra hanno accentuato un processo di separazione e di chiusura della società altoatesina che sono ancora oggi molto forti.

Quale sviluppo futuro è dunque ipotizzabile?

Dal punto di vista strettamente giuridico è prevedibile, almeno nel medio periodo, che la proporzionale continui ad esistere depurata, come è già stato in parte fatto, dei suoi aspetti più rigidi, considerato anche che dal punto di vista del diritto comunitario, come già sottolineato, è difficilmente ipotizzabile una decisa presa di posizione da parte della CGCE, considerando anche la particolare delicatezza della problematica altoatesina.

Nel lungo periodo è invece ipotizzabile il venir meno della proporzionale, considerato ormai che le posizioni “di forza” tra i vari gruppi si sono stabilizzate, nella direzione della valorizzazione del merito ed in particolare del perfetto bilinguismo (o trilinguismo nelle zone ladine); tale evoluzione sarà dettata probabilmente nell'ottica di una nuova concezione dell'autonomia.

Lo sviluppo del modello sudtirolese, nato come modello autonomistico territoriale ma in realtà caratterizzato dalla presenza prevalente dei gruppi linguistici, si dovrà necessariamente evolvere in una direzione di autonomia quasi esclusivamente territoriale, funzionale non direttamente ai gruppi

Nella scelta della scuola monolingue molto spesso, infatti, i genitori, pur di madrelingua italiana, preferiscono mandare i propri figli alla scuola tedesca, in quanto l'ottima conoscenza di questa lingua assicura un migliore futuro professionale in Sudtirolo.

linguistici ma alla unicità del territorio sudtirolese, abitato da una popolazione di diversa origine.¹⁹⁷

Tale sviluppo sarà possibile solo con il passaggio da un modello di pace negativa, quale è quello costruito sulla base del modello consociativo e con gli strumenti di divisione etnico-linguistica nella scuola e con la proporzionale, ad un modello che implica una coesistenza degli individui l'uno insieme all'altro e non più, come avveniva fino ad oggi, l'uno accanto all'altro.

Sviluppi in questo senso potranno essere possibili solo favorendo una de-eticizzazione della società sudtirolese supportando i momenti di incontro e le associazioni interetniche già esistenti.

Nello scenario politico i Verdi rappresentano il partito interetnico con più lunga tradizione, insieme, in misura minore ad alcuni partiti del centro-sinistra italiano. Bisognerebbe spezzare l'egemonia tra i due gruppi delle forze più conservatrici: nel campo tedesco, per contrapporsi all'indirizzo sostanzialmente conservatore della SVP, alcuni auspicano addirittura un distacco dalla SVP della sua corrente “sociale”, gli “Arbeitnehmer”, tradizionalmente più sensibili ai temi della convivenza fra i diversi gruppi linguistici.¹⁹⁸

¹⁹⁷ In verità sembra che anche nella realtà sociale, a partire dagli anni Novanta si sia verificato tra i giovani la diffusione di un'identità non solo legata al proprio gruppo linguistico quanto piuttosto legata alla propria terra, l'Alto Adige/Südtirol, indipendentemente dalla lingua parlata. Tali dati sono analizzati da LUCA FAZZI *Etnonazionalismo e territorialismo in Alto Adige-Südtirol. Per cosa optano le nuove generazioni in La cultura dei giovani europei alle soglie del 2000 (a cura di) LUIGI TOMASI*, Angeli, Milano 1998.

¹⁹⁸ THOMAS KAGER *South Tyrol: mitigated but not resolved* in http://www.trinstitute.org/ojpcr/1_3kag.htm

E' auspicabile, perciò, una progressiva perdita di importanza nel confronto politico dell'elemento etnico, a favore della tradizionale contrapposizione destra-sinistra.

Nel campo sindacale, eccettuato il sindacato dei lavoratori di lingua tedesca e ladina (ASGB), i sindacati confederati CGIL, CISL, UIL (in particolar modo la prima, che ha avuto come segretari anche membri del gruppo linguistico tedesco) hanno tradizionalmente rappresentato gli interessi di tutti i lavoratori, indifferentemente dal gruppo linguistico di appartenenza.

A tutt'oggi nella società sudtirolese ogni gruppo ha i propri circoli sportivi, i propri giornali, le proprie associazioni culturali.

E' necessario dare un nuovo impulso e sostegno ai finora pochi momenti di incontro tra le varie comunità come la rivista bilingue Bz1999, l'associazione degli studenti universitari sudtirolese, l'associazione dei genitori bilingue ma soprattutto la scuola che ha il ruolo di formare la futura società sudtirolese, non più nell'ottica dell'amico/nemico come è stato per i padri a causa delle tragiche vicende storiche, ma nella direzione di un completo bilinguismo, pur nel rispetto dell'identità culturale di ciascuno.

Appare sempre più anacronistica, dunque, la mancata valorizzazione delle potenzialità del plurilinguismo nel territorio altoatesino, tanto più in un'era di globalizzazione e di profonda concorrenzialità, poiché la perdita di questa opportunità non potrebbe che determinare nel lungo periodo per questa terra effetti di impoverimento non solo culturale ma ancor più economico.

BIBLIOGRAFIA

MICHELE AINIS *Cinque regole per le azioni positive* in *Quaderni costituzionali* 1999, pp. 359 ss.

RENATO BALLARDINI *La prospettiva italiana in 1992. Fine di un conflitto. Dieci anni dalla chiusura della questione sudtirolese.* (a cura di) ANDREA DI MICHELE, FRANCESCO PALERMO, GÜNTHER PALLAVER ,il Mulino, Bologna 2003.

FRANCESCO BATTISTINI “*Cinque settimane all’indipendenza*”. *L’ultima sfida sullo status del Kosovo.* in *Corriere della Sera* 5 novembre 2007.

ALCIDE BERLOFFA *L’Alto Adige tra nazionalismo e convivenza in 1992. Fine di un conflitto. Dieci anni dalla chiusura della questione sudtirolese.* (a cura di) ANDREA DI MICHELE, FRANCESCO PALERMO, GÜNTHER PALLAVER, il Mulino, Bologna 2003.

ROBERTO BIN *L’autonomia e i rapporti tra esecutivo, legislativo e le commissioni paritetiche in 1992. Fine di un conflitto. Dieci anni dalla chiusura della questione sudtirolese.* (a cura di) ANDREA DI MICHELE, FRANCESCO PALERMO, GÜNTHER PALLAVER, il Mulino, Bologna 2003.

STEFAN BOCKLER, RITA GRISENTI *Lo statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige: un modello di pacificazione etnica per l’area centrale danubiana?*, Associazione italo-tedesca di sociologia, Angeli, Milano 1996.

MARCO CAMMELLI *Autonomia organizzativa ed interessi protetti in una ipotesi di delegificazione* in *Le Regioni* 1989, fasc. 4, pp. 1265 ss.

PAOLO CARROZZA *Minoranze linguistiche* in *Annuario delle autonomie locali* (diretto da Sabino Cassese) 1983 pp. 396 ss.

PAOLO CARROZZA *Minoranze linguistiche* in *Annuario delle autonomie locali* (diretto da Sabino Cassese) 1991 pp. 359 ss.

PAOLO CARROZZA *Minoranze linguistiche* in *Annuario delle autonomie locali* (diretto da Sabino Cassese) 1992 pp. 307 ss.

PAOLO CARROZZA *Minoranze linguistiche* in *Annuario delle autonomie locali* (diretto da Sabino Cassese) 1993 pp. 309 ss.

PAOLO CARROZZA *Minoranze linguistiche* in *Annuario delle autonomie locali* (diretto da Sabino Cassese) 1994 pp. 296 ss.

PAOLO CARROZZA *La dichiarazione di appartenenza ai gruppi linguistici nella provincia di Bolzano* in *Nuove leggi civili commentate* 1983 pp. 1137 ss.

PAOLO CARROZZA *Ancora in tema di proporzionale etnica e bilinguismo negli uffici statali in provincia di Bolzano*, in *Le Regioni* 1989 fasc. 1, pp. 116 ss.

PAOLO CARROZZA *Il Consiglio di Stato corregge la normativa sui censimenti linguistici in Sudtirolo* in *Foro italiano* 1988, III, pp. 16 ss.

CARLO CASONATO *Pluralismo etnico e rappresentanza politica: spunti per un'analisi comparata* in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo* 1999, fasc. 2, pp. 609 ss.

LUCA FAZZI *Etnonazionalismo e territorialismo in Alto Adige-Sudtirolo. Per cosa optano le nuove generazioni* in *La cultura dei giovani europei alle soglie del 2000* (a cura di) LUIGI TOMASI, Angeli, Milano 1998.

CARLO FUSARO *Il nuovo ente Ferrovie dello Stato e l'applicazione del principio della "proporzionale etnica"* in *Il Consiglio di Stato* 1986, fasc. 11, pp. 1531 ss.

MICHAEL GEHLER *Compimento del bilateralismo come capolavoro diplomatico-giuridico: la chiusura della vertenza sudtirolese fra Italia e Austria nel 1992 in 1992. Fine di un conflitto. Dieci anni dalla chiusura della questione sudtirolese.* (a cura di) ANDREA DI MICHELE, FRANCESCO PALERMO, GÜNTHER PALLAVER, il Mulino, Bologna 2003.

HANS GLAUBER *Per un Alto Adige sostenibile. Paesaggio, ambiente e sviluppo economico in 1992. Fine di un conflitto. Dieci anni dalla chiusura della questione sudtirolese.* (a cura di) ANDREA DI MICHELE, FRANCESCO PALERMO, GÜNTHER PALLAVER, il Mulino, Bologna 2003.

ESTHER HAPPACHER BREZINKA *Diritto comunitario e amministrazione del personale nell'impiego pubblico nella provincia autonoma di Bolzano. Parte I* in *Informator* 4/2002, pp. 48 ss.

ESTHER HAPPACHER BREZINKA *Diritto comunitario e amministrazione del personale nell'impiego pubblico nella provincia autonoma di Bolzano. Parte II* in *Informator* 1/2003, pp. 37 ss.

PETER HILPOD *Aspetti internazionali dell'autonomia dell'Alto Adige* in *L'ordinamento speciale della provincia autonoma di Bolzano* (a cura di) JOSEPH MARKO, SERGIO ORTINO, FRANCESCO PALERMO, Cedam, Padova 2001.

PETER HILPOD *La soluzione graduale di conflitti nel diritto internazionale. La via altoatesina nel contesto europeo in 1992. Fine di un conflitto. Dieci anni dalla chiusura della questione sudtirolese.* (a cura di) ANDREA DI MICHELE, FRANCESCO PALERMO, GÜNTHER PALLAVER, il Mulino, Bologna 2003.

VINCENZO LA BROCCA *La sezione autonoma per la provincia di Bolzano del Tribunale di giustizia amministrativa del Trentino-Alto Adige* in *L'ordinamento speciale della provincia autonoma di Bolzano* (a cura di) JOSEPH MARKO, SERGIO ORTINO, FRANCESCO PALERMO, Cedam, Padova 2001.

KARL-HEINZ LAMBERTZ *La Comunità germanofona del Belgio* in 1992. *Fine di un conflitto. Dieci anni dalla chiusura della questione sudtirolese.* (a cura di) ANDREA DI MICHELE, FRANCESCO PALERMO, GÜNTHER PALLAVER, il Mulino, Bologna 2003.

ANTONIO LAMPIS *Dichiarazione di appartenenza linguistica e libera circolazione dei lavoratori CEE nell'impiego pubblico dell'Alto Adige in una sentenza del TRGA di Bolzano. Le ulteriori problematiche relative ai lavoratori extracomunitari* in *Foro amministrativo* 1992, 6, pp. 1408 ss.

ANTONIO LAMPIS *Autonomia e convivenza*, Quaderno n. 17, Accademia europea di Bolzano 1999.

ALEXANDER LANGER *La scelta della convivenza*, e/o, Roma 2001.

ALEXANDER LANGER *Il viaggiatore leggero: scritti (1961-1995)*, Sellerio, Palermo 1996.

ROBERTO LOUVIN *La Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste in 1992. Fine di un conflitto. Dieci anni dalla chiusura della questione sudtirolese.* (a cura di) ANDREA DI MICHELE, FRANCESCO PALERMO, GÜNTHER PALLAVER, il Mulino, Bologna 2003.

EMMA LANTSCHNER *Breve sintesi della storia dell'Alto Adige in L'ordinamento speciale della provincia autonoma di Bolzano* (a cura di) JOSEPH MARKO, SERGIO ORTINO, FRANCESCO PALERMO, Cedam, Padova 2001.

ELEONORA MAINES *Gli strumenti di tutela procedurale e giurisdizionale. La "quasi personalità" dei gruppi linguistici in L'ordinamento speciale della provincia autonoma di Bolzano* (a cura di) JOSEPH MARKO, SERGIO ORTINO, FRANCESCO PALERMO, Cedam, Padova 2001.

SUSANNA MANCINI *Minoranze autoctone e Stato. Tra composizione dei conflitti e secessione*, Giuffrè, Milano 1996.

JOSEPH MARKO *L'Alto Adige. Un "modello" per la composizione dei conflitti etnici in altre aree d'Europa?* in *L'ordinamento speciale della provincia autonoma di Bolzano* (a cura di) JOSEPH MARKO, SERGIO ORTINO, FRANCESCO PALERMO, Cedam, Padova 2001.

FRANZ MATSCHER *La prospettiva austriaca in 1992. Fine di un conflitto. Dieci anni dalla chiusura della questione sudtirolese.* (a cura di) ANDREA DI MICHELE, FRANCESCO PALERMO, GÜNTHER PALLAVER, il Mulino, Bologna 2003.

ELENA NIZZA *Questioni inerenti l'applicazione del principio della proporzionale etnica nel Trentino-Alto Adige* in *Rivista amministrativa della Repubblica italiana* 1988, pp. 1582 ss.

SERGIO ORTINO *Dalla tutela delle minoranze all'autonomia funzionale* in *L'ordinamento speciale della provincia autonoma di Bolzano* (a cura di) JOSEPH MARKO, SERGIO ORTINO, FRANCESCO PALERMO, Cedam, Padova 2001.

FRANCESCO PALERMO *Diritto comunitario e tutela delle minoranze: alla ricerca di un punto di equilibrio* in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo* 2000/3, pp. 969 ss.

FRANCESCO PALERMO *La provincia autonoma di Bolzano nel processo di riforma “federale” dell’Italia in 1992. Fine di un conflitto. Dieci anni dalla chiusura della questione sudtirolese.* (a cura di) ANDREA DI MICHELE, FRANCESCO PALERMO, GÜNTHER PALLAVER, il Mulino, Bologna 2003.

FRANCESCO PALERMO *Bosnia Erzegovina: la Corte costituzionale fissa i confini della nuova società multietnica* in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo* 2000/4, pp. 1479 ss.

FRANCESCO PALERMO *Verso l’attuazione dell’art. 6 della Costituzione* in *Informator* 1998, 3, pp. 18 ss.

ELISABETTA PALICI DI SUNI PRAT *Minoranze* (voce) in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Utet, Torino 1994 pp. 546 ss.

ELISABETTA PALICI DI SUNI PRAT *Intorno alle minoranze* Giappichelli, Torino 2002.

GÜNTHER PALLAVER *Democrazia consociativa in Alto Adige. Regolamentazione dei conflitti etnici tra disciplina giuridica e trasformazioni sociali in 1992. Fine di un conflitto. Dieci anni dalla chiusura della questione sudtirolese.* (a cura di) ANDREA DI MICHELE, FRANCESCO PALERMO, GÜNTHER PALLAVER, il Mulino, Bologna 2003.

EUGENIO PANETTA *Le minoranze etniche in Italia e la loro tutela* in *Rivista amministrativa della Repubblica italiana*, 1991, 4, pp. 465 ss.

ANTON PELINKA *Politica e mass media tra modernità e tradizione* in 1992. *Fine di un conflitto. Dieci anni dalla chiusura della questione sudtirolese.* (a cura di) ANDREA DI MICHELE, FRANCESCO PALERMO, GÜNTHER PALLAVER, il Mulino, Bologna 2003.

VALERIA PIERGIGLI *Lingue minoritarie e identità culturali*, Giuffrè, Milano 2001.

HILDA PIZZININI *Ladini, una questione sospesa in 1992. Fine di un conflitto. Dieci anni dalla chiusura della questione sudtirolese.* (a cura di) ANDREA DI MICHELE, FRANCESCO PALERMO, GÜNTHER PALLAVER, il Mulino, Bologna 2003.

ALESSANDRO PIZZORUSSO *Le minoranze nel diritto pubblico interno. Con un'appendice sulla condizione giuridica della minoranza tirolese nell'ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano 1967.

ALESSANDRO PIZZORUSSO *Il pluralismo linguistico in Italia fra Stato nazionale e autonomie regionali*, Pacini, Pisa 1975.

ALESSANDRO PIZZORUSSO *Minoranze e maggioranze*, Einaudi, Torino 1993.

ALESSANDRO PIZZORUSSO *Libertà di lingua e diritti linguistici: una ricerca comparata* in *Le Regioni* 1987, 6, pp. 1329 ss.

ALESSANDRO PIZZORUSSO *La minoranza ladino dolomitica come minoranza linguistica riconosciuta* in *Giurisprudenza costituzionale* 1994, pp. 3005 ss.

ALESSANDRO PIZZORUSSO *Commento all'art. 6*, in G. BRANCA (a cura di) *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli, Bologna-Roma 1975, pp. 296 ss.

ALESSANDRO PIZZORUSSO *Minoranze etnico-linguistiche* (voce) in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano 1976 pp. 527 ss.

ALESSANDRO PIZZORUSSO *La politica linguistica in Italia. Il caso della provincia di Bolzano e la legge di attuazione generale dell'art. 6 della Costituzione* in *L'ordinamento speciale della provincia autonoma di Bolzano* (a cura di) JOSEPH MARKO, SERGIO ORTINO, FRANCESCO PALERMO, Cedam, Padova 2001.

GIOVANNI POGGESCHI *Il censimento e la dichiarazione di appartenenza linguistica* in *L'ordinamento speciale della provincia autonoma di Bolzano* (a cura di) JOSEPH MARKO, SERGIO ORTINO, FRANCESCO PALERMO, Cedam, Padova 2001.

GIOVANNI POGGESCHI *La proporzionale “etnica” in L’ordinamento speciale della provincia autonoma di Bolzano* (a cura di) JOSEPH MARKO, SERGIO ORTINO, FRANCESCO PALERMO, Cedam, Padova 2001.

PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO-ALTO ADIGE, ISTITUTO PROVINCIALE DI STATISTICA *Censimento della popolazione 2001*.

GUNTHER RAUTZ *Il sistema scolastico in L’ordinamento speciale della provincia autonoma di Bolzano* (a cura di) JOSEPH MARKO, SERGIO ORTINO, FRANCESCO PALERMO, Cedam, Padova 2001.

GUNTHER RAUTZ *Il dibattito sulla sperimentazione scolastica in L’ordinamento speciale della provincia autonoma di Bolzano* (a cura di) JOSEPH MARKO, SERGIO ORTINO, FRANCESCO PALERMO, Cedam, Padova 2001.

ENZO REGGIO d’ACI *La regione Trentino-Alto Adige*, Giuffrè, Milano 1994.

ROLAND RIZ *Le ultime tappe precedenti il rilascio della quietanza liberatoria in 1992. Fine di un conflitto. Dieci anni dalla chiusura della questione sudtirolese.* (a cura di) ANDREA DI MICHELE, FRANCESCO PALERMO, GÜNTHER PALLAVER, il Mulino, Bologna 2003.

SERGIO ROMANO *Ma se l’UE cederà all’impazienza USA venderà la fiera Serbia ai nazionalisti.* in *Corriere della Sera* 5 novembre 2007.

SIEGLINDE KATHARINA ROSENBERGER *Pari opportunità e democrazia fra i sessi. Lontano dall’Europa? in 1992. Fine di un conflitto. Dieci anni dalla chiusura della questione sudtirolese.* (a cura di) ANDREA DI MICHELE, FRANCESCO PALERMO, GÜNTHER PALLAVER, il Mulino, Bologna 2003.

GIOVANNI BATTISTA SCAGLIA *Un possibile modello per la soluzione dei conflitti etnici nella ex Jugoslavia: l’autonomia del Trentino-Alto Adige* in *Aggiornamenti sociali*, 1995, 6, pp. 437 ss.

ROBERT SCHULMERS *Le condizioni d’accesso al pubblico impiego in Alto Adige alla luce dell’art. 48 del Trattato CE* in *Rivista di Diritto europeo* 2/1996 pp. 235 ss.

HEINRICH SCHWAZER *Bolzano capitale culturale? in 1992. Fine di un conflitto. Dieci anni dalla chiusura della questione sudtirolese.* (a cura di) ANDREA DI MICHELE, FRANCESCO PALERMO, GÜNTHER PALLAVER, il Mulino, Bologna 2003.

MARCO SGROI *Rispetto della proporzionale etnica e privatizzazione dei servizi telefonici* in *Le Regioni*, 1994, fasc. 2, pp. 507 ss.

CARMEN SIVIERO *La scuola sudtirolese fra autonomia e utopia in 1992. Fine di un conflitto. Dieci anni dalla chiusura della questione sudtirolese.* (a cura di) ANDREA DI MICHELE, FRANCESCO PALERMO, GÜNTHER PALLAVER, il Mulino, Bologna 2003.

MASSIMO STIPO *Minoranze etnico-linguistiche I* (voce) in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Roma 1990.

DANILO TAINO “*La soluzione? Due seggi all’ONU ma senza formalizzare la scissione*”. in *Corriere della Sera* 5 novembre 2007.

GABRIEL TOGGENBURG *Diritto comunitario e tutela delle minoranze in provincia di Bolzano. Due aspetti inconciliabili di un unico sistema?* in *L’ordinamento speciale della provincia autonoma di Bolzano* (a cura di) JOSEPH MARKO, SERGIO ORTINO, FRANCESCO PALERMO, Cedam, Padova 2001.

ROBERTO TONIATTI *L’evoluzione statutaria dell’autonomia speciale nell’Alto Adige-Sudtirol: dalle garanzie della democrazia consociativa alla “autodeterminazione territoriale”* in *L’ordinamento speciale della provincia autonoma di Bolzano* (a cura di) JOSEPH MARKO, SERGIO ORTINO, FRANCESCO PALERMO, Cedam, Padova 2001.

ROBERTO TONIATTI *Un nuovo intervento della Corte in tema di rappresentanza politica preferenziale delle minoranze linguistiche: il consolidamento della democrazia consociativa etnica nel Trentino-Alto Adige* in *Le Regioni*, 1999, fasc 2, pp. 291 ss.

JENS WOELK *Diritti di cittadinanza e autonomia nel contesto europeo in 1992. Fine di un conflitto. Dieci anni dalla chiusura della questione sudtirolese.* (a cura di) ANDREA DI MICHELE, FRANCESCO PALERMO, GÜNTHER PALLAVER, il Mulino, Bologna 2003.

CLAUDIO ZANGHI *Minoranze etnico-linguistiche II* (voce) in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Roma 1990.

HEINRICH ZANON *La magistratura ordinaria in provincia di Bolzano: i meccanismi per l'accesso e limitazioni ad essi conseguenti in L'ordinamento speciale della provincia autonoma di Bolzano* (a cura di) JOSEPH MARKO, SERGIO ORTINO, FRANCESCO PALERMO, Cedam, Padova 2001.

ALESSANDRA ZENDRON 2002: *dieci anni dalla chiusura della questione sudtirolese in 1992. Fine di un conflitto. Dieci anni dalla chiusura della questione sudtirolese.* (a cura di) ANDREA DI MICHELE, FRANCESCO PALERMO, GÜNTHER PALLAVER, il Mulino, Bologna 2003.

GIURISPRUDENZA

CORTE COSTITUZIONALE, SENTENZA N. 28 ANNO 1982

CORTE COSTITUZIONALE, SENTENZA N. 227 ANNO 1987

CORTE COSTITUZIONALE, SENTENZA N. 570 ANNO 1988

CORTE COSTITUZIONALE, SENTENZA N. 571 ANNO 1988

CORTE COSTITUZIONALE, SENTENZA N. 927 ANNO 1988

CORTE COSTITUZIONALE, SENTENZA N. 224 ANNO 1990

CORTE COSTITUZIONALE, SENTENZA N. 3 ANNO 1991

CORTE COSTITUZIONALE, SENTENZA N. 15 ANNO 1996

CORTE COSTITUZIONALE, SENTENZA N. 62 ANNO 1992

CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITA' EUROPEE, 28 NOVEMBRE 1989 CAUSA C-379/87 (GROENER)

CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITA' EUROPEE, 6 GIUGNO 2000 CAUSA C-281/98 (ANGONESE)

CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITA' EUROPEE, 24 NOVEMBRE 1998 CAUSA C-274/96 (BICKEL E FRANZ)

CONSIGLIO DI STATO, 7 GIUGNO 1984 N. 439

CONSIGLIO DI STATO, 7 AGOSTO 1987 N. 497

SITOGRAFIA

A.E.ALCOCK *Provincial and nation-level government in South Tyrol* in
<http://cain.ulst.ac.uk/csc/reports/employ.htm>

LUISA ANTONIOLLI *Azioni positive e tutela delle minoranze etnico linguistiche nella provincia autonoma di Bolzano* in
http://www.jus.unitn.it/download/gestione/luisa.antoniolli/20070323_1113scarponi%20stenicocomm.doc

ARTICOLO *Scuola, il “no” di Durnwalder* in
<http://altoadige.repubblica.it/dettaglio/Scuola-il-no-di-Durnwalder/1368690>

MAURILIO BAROZZI *Dalla proporzionale all’apartheid* in
<http://www.nonluoghi.info/old/barozzi4.html>

THOMAS BENEDIKTER *Autonomia made in South Tyrol: un modello da esportare fino in Asia?* in
http://www.eurac.edu/Focus/EuropeSouth+Asia/Eurasia1_Nepal_it.htm

PAOLO CAGNAN *Minoranze autonome. Il sogno impossibile del nostro “modello”* in
<http://www.eurac.edu/webscripts/eurac/services/viewblobnews.asp?newsid=4922>

FEDERAZIONE DEI VERDI DI BOLZANO *Vivere insieme nell'autonomia* in <http://www.gruene.bz.it/it/speziell/kampagnen/manifesto-dei-verdi/vivere-insieme/insieme.html>

FEDERAZIONE DEI VERDI DI BOLZANO *1972-2002: la nostra autonomia va per i trenta. Il pacchetto verde per un Alto Adige aperto* in <http://omnibus.grueneverdi.bz.it/pdf/171/171.pdf>

GARANTE PER LA PROTEZIONE DEI DATI PERSONALI *Parere 28 settembre 2001 (41870)* in http://www.garanteprivacy.it/garante/navig/jsp/search_result.jsp

GARANTE PER LA PROTEZIONE DEI DATI PERSONALI *Parere 28 settembre 2001 (1081493)* in http://www.garanteprivacy.it/garante/navig/jsp/search_result.jsp

GARANTE PER LA PROTEZIONE DEI DATI PERSONALI *Parere 6 febbraio 2001 (40943)* in http://www.garanteprivacy.it/garante/navig/jsp/search_result.jsp

THOMAS KAGER *South Tyrol: mitigated but not resolved* in http://www.trinstitute.org/ojpcr/l_3kag.htm

ALEXANDER LANGER *Schedatura etnica? No grazie...* in <http://www.alexanderlanger.org/cms/index.php?r=1&k=144&id=291>

ALEXANDER LANGER *Il conflitto etnico "ben temperato"* in <http://www.alexanderlanger.org/cms/index.php?r=1&k=144&id=303>

ALEXANDER LANGER *Sul divenire della situazione sudtirolese* in <http://www.alexanderlanger.org/cms/index.php?r=1&k=162&id=671>

ALEXANDER LANGER *Riflettere sul Tirolo: è il momento dell'autodecisione?* in <http://www.alexanderlanger.org/cms/index.php?r=1&k=144&id=286>

ALEXANDER LANGER *Bilinguismo: perché non pensare alla promozione invece che alle sanzioni* in <http://www.alexanderlanger.org/cms/index.php?r=1&k=144&id=293>

ALEXANDER LANGER *Ancora un censimento: quattro desideri* in
<http://www.alexanderlanger.org/cms/index.php?r=1&k=144&id=306>

ALEXANDER LANGER *A ognuno il suo recinto etnico coi relativi capi* in
<http://www.alexanderlanger.org/cms/index.php?r=1&k=162&id=714>

ALEXANDER LANGER *Il Sudtirolo dopo le paure* in
<http://www.alexanderlanger.org/cms/index.php?r=1&k=144&id=290>

ALEXANDER LANGER *Opzione 1981: le gabbie etniche* in
<http://www.alexanderlanger.org/cms/index.php?r=1&k=144&id=283>

ALEXANDER LANGER *La cultura della convivenza* in
<http://www.alexanderlanger.org/cms/index.php?r=1&k=162&id=662>

JOSEPH MARKO *Bosnia and Herzegovina- Multi-ethnic or multinational?* in
<http://www.uni-graz.at/suedosteuropa/media/Multiethnic.pdf>

FRANCESCO PALERMO *La tutela giuridica delle minoranze linguistiche in Italia* in
<http://www.eurac.edu/NR/rdonlyres/1D1CA361-1CF8-4003-A96B-F5E0AEF9C2D4/10915/Bazalguer1.pdf>

FRANCESCO PALERMO *La provincia autonoma di Bolzano come regione europea* in
[http://www.amm.univ.trieste.it/convegni2.nsf/7ea71f61d6a88b26c125667c002cae52/15812c7c3816ef7ac1256c6000402fc/\\$FILE/Palermo.PDF](http://www.amm.univ.trieste.it/convegni2.nsf/7ea71f61d6a88b26c125667c002cae52/15812c7c3816ef7ac1256c6000402fc/$FILE/Palermo.PDF)

FRANCESCO PALERMO *Le minoranze linguistiche in Italia dopo la legge generale di tutela* in
<http://www.eurac.edu/NR/rdonlyres/1D1CA361-1CF8-4003-A96B-F5E0AEF9C2D4/11059/QuovadisRomaniaItalia1.pdf>

FRANCESCO PALERMO *Autonomia e tutela minoritaria al vaglio della giurisprudenza costituzionale ed europea. Una riflessione sulla dimensione territoriale e personale dell'autonomia trentina e sudtirolese* in
<http://www.eurac.edu/NR/rdonlyres/1D1CA361-1CF8-4003-A96B-F5E0AEF9C2D4/10950/Informator1991.pdf>

FRANCESCO PALERMO *Alto Adige: verso nuovi modelli di convivenza?*
in <http://www.eurac.edu/NR/rdonlyres/1D1CA361-1CF8-4003-A96B-F5E0AEF9C2D4/10920/istfed699.pdf>

OSKAR PETERLINI *L'obiettivo politico: una vera convivenza* in
<http://www.parlamentswahl.org/it/oskar-peterlini/il-programma/>

VALERIA PIERGIGLI *Decentramento territoriale e minoranze linguistiche: un'analisi comparata* in
<http://federalismi.it/federalismi/document/08072003234526.pdf>

PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO *Proporzionale etnica e bilinguismo* in *Manuale dell'Alto Adige* in
http://www.provincia.bz.it/LPA/publ/publ_getreso.asp?PRES_ID=59145

PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO *Censimento e proporzionale etnica* in <http://www.provincia.bz.it/eGovStuff/print/?page=/aprov/alto-adige/censimento.htm>

STEFANO RECCHIA *Censimento e proporzionale etnica in Sudtirolo/Alto Adige* in <http://209.85.129.104/search?q=cache:s8s1VIPYZwgJ:80.94.113.200/CAPPATO/Cappato/Faldone67-15Ditittiumani/dirittielibert%C3%A0/stefano.pdf+STEFANO+RECCHIA+Censimento+e+proporzionale+etnica+in+Sudtirolo/Alto+Adige+in&hl=it&ct=clnk&cd=1&gl=it>

ULRICH SCHNECKENER *Making power-sharing work. Lessons from successes and failures in ethnic conflict regulation* in
<http://www.jstor.org/cgi-bin/jstor/printpage/00223433/ap050161/05a00050/0.pdf?backcontext=page&dowhat Acrobat&config=jstor&userID=c1cd5101@ssup.it/01cc99331500501c8a85c&0.pdf>

ALESSANDRO URZI' *La sfida per la difesa delle conquiste in materia di insegnamento della seconda lingua nella scuola in lingua italiana è decisiva per una comunità che aspira a dotarsi degli strumenti necessari per sognare un futuro dignitoso in Alto Adige* in
<http://www.alleanzanazionale.bz.it/comunicati-stampa-della-federazione-provinciale-di-an/la-sfida-per-la-difesa-delle-conquiste-in-materia-di-insegnamento-della-seconda-lingua-nella-scuola-in-lingua-italiana-e-decisiva-per-una-comunita-che-aspira-a-dotarsi-degli-strumenti-necessari-per-sognare-un-futuro-dignitoso-in-alto-adige>

ALESSANDRO URZI', ANTONELLA BIANCOFIORE *Scuola: quella di Durnwalder è una posizione da Medioevo dell'autonomia* in
<http://www.alleanzanazionale.bz.it/comunicati-stampa-della-federazione-provinciale-di-an/scuola-quella-di-durnwalder-e-una-posizione-da-medioevo-dell2019autonomia>

JENS WOELK *The case of South Tyrol: lessons from conflict resolution* in
<http://www.eurac.edu/Events/SummerAcademy/Further+Reading.htm>

STEFANIA ZIGLIO tesi di laurea “*The legal status of the Albanian minority in Macedonia*” in
<http://www.osservatoriobalcani.org/article/articleview/6974/1/148/>