

nali (tramite la Commissione bicamerale integrata e tramite il sistema delle conferenze).

Da ultimo, un tema di specifico interesse per la Provincia di Bolzano riguarda le commissioni paritetiche per l'attuazione dello statuto speciale. La riforma del titolo V ha azzerato la situazione, rendendo ormai obsolete molte delle norme che erano state introdotte con i precedenti decreti delegati, comprese le norme fondamentali «di sistema» introdotte con il d.lgs. 266/1992. Difficile è da valutare quanto del sistema di rapporti tra le fonti statali e provinciali, disegnato in quel decreto, sopravviva alla riforma. Ma tutti i potenziali effetti della riforma sulle attribuzioni della provincia dovranno essere oggetto di una attenta e lunga opera della Commissione dei sei, opera dalla quale discenderanno conseguenze di enorme portata per l'autonomia provinciale. Ancora una volta, l'assemblea provinciale non dovrà accettare di essere esclusa dalle decisioni strategiche sugli obiettivi da perseguire in quella sede, ed è perciò indispensabile che la «legge statutaria» che essa voterà prenda in seria considerazione l'esigenza di elaborare gli strumenti più opportuni.

JENS WOELK

DIRITTI DI CITTADINANZA E AUTONOMIA NEL CONTESTO EUROPEO

1. *Introduzione*

Un bolzanino di lingua tedesca è cittadino italiano dell'Unione europea, ma nel contempo appartiene a una minoranza linguistica in Italia, pur facendo parte della maggioranza linguistica in Provincia di Bolzano ed essendo nuovamente minoranza in riferimento alla popolazione cittadina.

Ciascuno di questi livelli è, sia pure in misura diversa, parte dell'identità di un individuo. L'elemento comune a tutti questi livelli identitari è l'appartenenza ad un gruppo, ad una comunità. Tale appartenenza importa o può importare diritti ed obblighi e l'aspettativa di una certa lealtà nei confronti dei diversi gruppi di cui si fa parte. L'appartenenza è insomma fattore precipuamente individuale, che tuttavia determina anche l'identificazione del singolo da parte degli altri. E che tale eteroidentificazione non sia sempre lineare è dimostrato dalla frequente risposta dei sudtirolesi di lingua tedesca alla domanda se siano «italiani»: «Mi sento un sudtirolese con carta di identità italiana».

È insomma evidente che quello di «minoranza» è un concetto relativo. In linea di massima tutti i gruppi sono espressione della diversità naturale e culturale di tutti gli esseri umani, e un gruppo sociale diventa una minoranza solo quando entra in relazione con un altro gruppo che costituisce la maggioranza in relazione a determinati fattori di «riferimento comune identitario, prevalentemente quantitativo»¹. Come dimostra l'esempio iniziale, un sis-

Traduzione di Francesco Palermo.

¹ Così tra gli altri R. Toniatti, *Minoranze e minoranze protette: mo-*

fatto fattore identitario può avere percezioni assai diverse a seconda dei vari livelli. La frequente risposta di cui si è detto, con riferimento alla «carta di identità» italiana, mostra con chiarezza la percezione dell'identità minoritaria in relazione alla dimensione statale, e rende evidente che la cittadinanza, per quanto sia l'elemento fondamentale per il godimento dei diritti civili e politici, non è sempre e necessariamente in grado di fornire risposte convincenti alla questione dell'identità personale, nonostante il *nomen* «carta di identità».

Per cercare di rispondere alla questione del significato dei diritti di cittadinanza e dell'autonomia nel contesto dell'integrazione europea, è necessario indagare analogie e differenze nella dimensione che i diritti (e gli obblighi) di cittadinanza assumono nei tre principali livelli di governo: autonomia, stato e Unione europea. La genesi, la funzione e la diversa intensità che i diritti e gli obblighi assumono ai vari livelli si spiegano in base al variabile grado di interazione tra identità e diversità e tra tutela delle minoranze e autonomia territoriale. Va inoltre precisato che la rigida divisione tra i tre livelli di governo è ormai una concezione superata, perché la realtà moderna mostra chiaramente la compenetrazione tra i livelli attraverso la reciproca influenza e il reciproco completamento tra diritti e obblighi di cittadinanza.

2. Cittadinanza, diritti, nazionalità

La funzione storica della cittadinanza è l'assegnazione di obblighi connessi all'appartenenza ad uno stato, in particolare l'imposizione fiscale e la leva obbligatoria. Queste funzioni erano funzionali alla creazione degli stati moderni e successivamente alla loro efficienza, ed erano compensati dalla garanzia dei diritti fondamentali a ciò

delli costituzionali comparati, in *Cittadinanza e diritti nelle società multiculturali*, a cura di T. Bonazzi e M. Dunne, Bologna, Il Mulino, 1994, pp. 273 ss., in part. p. 283.

collegati. Oltre ai diritti di libertà del singolo, conquistati contro l'apparato dello stato assolutistico e quindi strettamente connessi col principio dello stato di diritto, lo snodo fondamentale è stato rappresentato, a partire dalla rivoluzione francese, dal principio di uguaglianza di tutti i cittadini e dai loro diritti politici, rafforzati dall'affermazione del criterio democratico². I diritti civili si configurano pertanto come diritti di partecipazione politica nella e per la comunità, e il loro pilastro fondamentale è divenuto il diritto di voto uguale e libero.

In prospettiva storica appare evidente come i diritti siano fondamentalmente il risultato di rivendicazioni politiche (almeno in quanto andate a buon fine). I singoli diritti si sono affermati infatti per fasi graduali: dapprima lo stato di polizia del diciannovesimo secolo ha garantito la sicurezza dei suoi cittadini verso l'esterno, mentre all'interno ha visto progressivamente affermarsi i diritti di libertà nella loro dimensione negativa (diritti di difesa, ossia contro l'invasività del potere pubblico), con particolare riferimento ai diritti processuali fondamentali. L'evoluzione che ha condotto alla società democratica di massa, determinata dall'industrializzazione e dalla modernizzazione, ha visto lo sviluppo dei diritti di partecipazione alla vita politica («no taxation without representation»), e conseguentemente l'affermazione dei diritti civili. In reazione ai cambiamenti sociali che ne sono derivati ed alle conseguenti rivendicazioni del movimento operaio, dopo la prima guerra mondiale si sono affermati i diritti sociali, sia pure in un primo tempo solo come norme programmatiche. Dopo il secondo conflitto mondiale si è rafforzata la dimensione sociale grazie all'affermazione dello stato prestazionale e del welfare state.

Specie dalla seconda metà del diciannovesimo secolo si è fatta prepotentemente strada l'idea politica dell'iden-

² In base a questa accezione, fin dalla dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789 si afferma la distinzione tra diritti umani e diritti civili. Cfr. sul punto G. Dalla Torre, *Persona, cittadino, straniero. Per una introduzione giuridica*, in «Iustitia», 1993, pp. 2 ss.

tività tra stato e nazione. L'obiettivo della creazione di stati nazionali con popolazione omogenea ha fatto conseguentemente nascere la richiesta di una autodeterminazione «nazionale»³. In Europa spariscono così, dopo la prima guerra mondiale, gli stati multinazionali: l'impero asburgico, quello russo e quello turco; solo la Svizzera rimane uno (per quanto assai peculiare) stato multietnico.

Esaltando la derivazione da una razza comune (*Abstammungsprinzip*), la cittadinanza diviene in quel contesto sempre più sinonimo di nazionalità, una sorta di certificazione dell'appartenenza ad una comune (cultura e dunque) nazione, e quindi il fattore principale di identificazione, perché esclusivo nei confronti degli «altri», ossia di tutti coloro che a tale cultura e nazione non appartengono⁴. Uguaglianza e differenza vengono così definite dalla popolazione maggioritaria e determinate in riferimento ad essa e la creazione (spesso arbitraria) di confini tra gli stati diviene il fattore che rende le minoranze residuali o di confine, di nazionalità diversa, dei corpi estranei nel nuovo stato «nazionale». I gruppi minoritari così creati furono spesso vittime di aggressive politiche di assimilazione, di trasferimenti di massa o di espulsioni.

Ancora oggi la cittadinanza dello stato di insediamento è il criterio oggettivo determinante, per la dottrina in-

³ Nonostante il riferimento al «diritto» all'autodeterminazione, la natura giuridica di questa richiesta politica è a tutt'oggi di difficile inquadramento, almeno al di fuori del contesto postcoloniale. Nella sterminata letteratura sul punto si veda per tutti B. Neuberger, *National Self-Determination: a Theoretical Discussion*, in «Nationalities Papers», 29, 2001, n. 3, pp. 391-418.

⁴ Anche la Costituzione italiana non distingue sempre in modo netto tra nazione e popolo. Così, per l'ammissione ai pubblici uffici e alle cariche elettive, l'art. 51 prevede che la legge possa equiparare ai cittadini i soli «italiani non appartenenti alla Repubblica». Analogamente, l'art. 67, che vincola i parlamentari al perseguimento di interessi collettivi, stabilisce che «ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione», nonostante i parlamentari siano l'espressione elettiva della sovranità del «popolo» di cui all'art. 1 cost. Cfr., con ulteriori riferimenti, A. Ciancio, *Diritti politici tra cittadinanza e residenza*, in «Quaderni costituzionali», 2002, n. 1, p. 58 (note 40 e 41).

ternazionalistica, ai fini della definizione delle minoranze autoctone (distinte per questo dalle cd. nuove minoranze, ossia dagli immigrati)⁵. La mancata coincidenza tra cittadinanza e identificazione nazionale giustifica l'affermazione di una identità di gruppo per gli appartenenti alle minoranze, come criterio soggettivo per la definizione delle stesse⁶, che spesso porta al rifiuto dello stato, percepito dalla minoranza come organizzazione politica della popolazione maggioritaria e dunque votata all'assimilazione delle diversità. Per contro, non di rado lo stato richiede agli appartenenti alle minoranze specifici obblighi di lealtà, in particolare la rinuncia a qualunque tendenza secessionistica, che si configura come chiara manifestazione di sfiducia anche in contesti pacifici. A parte gli obblighi di

⁵ La distinzione si giustifica in base alla differente posizione giuridica delle due tipologie di minoranze, a sua volta espressione della diversa condizione giuridica soggettiva e oggettiva di partenza. Questa è anche la ragione giuridica che induce a ritenere la necessità di politiche attive di integrazione nei confronti degli immigrati (di regola da questi sollecitate), e nel contempo a proibire qualunque forma di assimilazione nei confronti delle minoranze autoctone. Ricorda tuttavia correttamente R. Toniatti, *Minoranze e minoranze protette*, cit., p. 283, che una serie di misure giuridiche di tutela «debole» [sic] può offrire vantaggi in termini di tutela a entrambe le tipologie, come nel caso dei divieti di discriminazione e delle campagne informative contro l'odio etnico e razziale. Sulla posizione giuridica degli immigrati e sulla residenza permanente come criterio per l'attribuzione di diritti politici cfr. anche A. Ciancio, *Diritti politici tra cittadinanza e residenza*, cit., pp. 53 ss, con ulteriori riferimenti.

⁶ Secondo la cd. teoria del confine, l'elemento costitutivo di un'entità non è dato dall'omogeneità culturale, bensì dalla presenza di un confine esterno e/o interno che la delimita dalla maggioranza. Questa teoria non nega che molte etnie presentino specificità culturali, ma sottolinea semplicemente come l'omogeneità culturale non sia la ragione determinante della creazione dell'entità, né consenta (nonostante la comunanza di numerosi fattori all'interno dell'entità) di determinare con certezza l'appartenenza sulla base di criteri oggettivi. La teoria in parola sottolinea piuttosto come l'elemento determinante per l'identificazione dell'entità sia la sua (percezione e) organizzazione in quanto tale. Cfr. diffusamente sul punto G. Britz, *Kulturelle Rechte und Verfassung*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2000, pp. 72 ss. (specie pp. 81 ss. e 90 ss.).

lealtà e rispetto della costituzione, che valgono anche per la popolazione maggioritaria⁷, non c'è motivo di imporre doveri e richieste aggiuntivi per i soli membri della minoranza.

Oggi si riconosce sempre più diffusamente che un modo per tutelare le diverse identità dei vari gruppi è il riconoscimento di diritti collettivi, basati sull'identità culturale di ciascun gruppo e per questo strutturalmente diversi dai diritti individuali (diritti di libertà e diritti sociali) tutelati nello stato liberal-democratico. Il riconoscimento di diritti collettivi mira alla garanzia del diritto di esistenza del gruppo in quanto tale. Spesso i diritti collettivi si realizzano attraverso la concessione di forme particolari di autonomia⁸, che nel caso di gruppi territorialmente compatti viene attribuita al territorio di insediamento delle minoranze. È quanto è avvenuto in Italia attraverso l'istituzione delle regioni a statuto speciale⁹.

3. Autonomia territoriale e cittadinanza dell'autonomia

Con la creazione di territori autonomi, la cittadinanza individuale acquista sia una dimensione collettiva, che la

distingue dalla cittadinanza generale, sia una dimensione territoriale, che si esplica nell'autogoverno in un'entità sub-statale.

3.1. *Asimmetria territoriale come espressione del riconoscimento della diversità culturale*

I principi di uguaglianza e differenza sono espressamente riconosciuti in diversi passaggi della Costituzione italiana. L'art. 3 distingue nei suoi due commi tra uguaglianza in senso formale (c. 1) e uguaglianza in senso sostanziale (c. 2); in particolare, l'obbligo di cui al c. 2 di rimuovere gli ostacoli che impediscono la piena realizzazione dell'uguaglianza è espressione del riconoscimento della differenza, di cui non sarebbe possibile tenere adeguatamente conto in base ad una concezione meramente formale dell'uguaglianza quale espressa nel c. 1.

Conseguentemente la Repubblica viene dichiarata «una e indivisibile» (art. 5), dovendo però riconoscere e promuovere le autonomie (art. 5) e le minoranze linguistiche (art. 6). L'equilibrio, riferito all'organizzazione territoriale dello stato, tra unità e principio autonomistico è stato recentemente riassetato a vantaggio del secondo in seguito alle riforme costituzionali degli ultimi anni, che hanno anche ampliato le possibilità di differenziazione tra gli enti territoriali, e segnatamente tra le regioni¹⁰.

In Italia circa 2,8 milioni di persone (quasi il 5% della popolazione) appartengono ad una minoranza linguisti-

¹⁰ Cfr. il contributo di F. Palermo sul punto. Fin dall'approvazione della Costituzione, il regionalismo italiano prevedeva una distinzione tra le regioni a statuto ordinario e quelle a statuto speciale, a loro volta tutte diverse tra loro. Il sistema era dunque concepito fin dall'inizio come asimmetrico. Uno degli obiettivi espressi delle riforme degli ultimi anni è stata la possibilità di un «recupero» autonomistico da parte delle regioni ordinarie. Con l'introduzione del nuovo art. 116 c. 3 cost., che ha introdotto una clausola di apertura verso un'ulteriore differenziazione tra le singole (!) regioni ordinarie, è ora possibile un ulteriore aumento del carattere asimmetrico del sistema regionale italiano.

⁷ Cfr. l'espressa previsione dell'art. 54 cost. italiana, che obbliga tutti i cittadini ad essere fedeli alla Repubblica e ad osservarne le leggi.

⁸ Cfr. tra gli altri *Modern Law of Self-Determination*, a cura di C. Tomuschat, Dordrecht etc., Nijhoff, 1993; H.-J. Heintze, *On the Legal Understanding of Autonomy*, in *Autonomy, applications and implications*, a cura di M. Sukxi, The Hague, Kluwer Law International, 1998, pp. 7 ss.; P. Thornberry, *Images of autonomy and individual and collective rights in international instruments on the rights of minorities*, in *Autonomy, applications and implications*, cit., pp. 97 ss. (in part. p. 110), e F. Ermacora, *Autonomie als innere Selbstbestimmung*, in «Archiv des Völkerrechts», 38, 2000, pp. 285 ss. I testi di numerosi accordi per la concessione di forme di autonomia si possono trovare in *Texts on Autonomy and Minority Rights*, a cura di H. Hannum, Dordrecht, Nijhoff, 1993.

⁹ L. Dominichelli, *Asimmetria territoriale e cittadinanza differenziale come strumenti di protezione dell'identità*, in «Diritto Pubblico Comparato ed Europeo (Dpce)» 2002, n. 1, p. 5, con ampi riferimenti alle nuove asimmetrie determinate dalla cd. riforma federale (n. 14).

ca¹¹. La «costituzione delle minoranze» dell'ordinamento italiano distingue, nelle forme di tutela, tra misure negative (divieto di discriminazione, art. 3 cost.) e positive («apposite norme», art. 6 cost.)¹². Poiché la concezione di «nazione» adottata dal costituente italiano è più vicina al concetto di «demos» che a quello di «ethnos», nelle norme e nella letteratura si è evitato il ricorso al concetto di «gruppi etnici», e le minoranze sono definite esclusivamente attraverso il criterio linguistico (minoranze linguistiche)¹³. Per la tutela (positiva) delle minoranze è necessaria la presenza di un elemento soggettivo (la minoranza deve richiedere una apposita protezione) e di un elemento oggettivo (la minoranza deve ottenere il riconoscimento legislativo, realizzato di regola attraverso apposite norme)¹⁴. Di conseguenza sono giuridicamente tutelate solo

¹¹ Vi sono complessivamente 12 diverse minoranze linguistiche di diversa consistenza, più grandi e concentrate al nord e più piccole e diffuse al sud. Per una panoramica e dati statistici cfr. il contributo di K. Oellers-Frahm, *Die rechtliche Stellung der Minderheiten in Italien*, in *Das Minderheitenrecht europäischer Staaten*, a cura di J.A. Frowein, R. Hofmann e S. Oeter, Berlin etc., Springer 1993, parte I, pp. 192 ss. Cfr. anche il rapporto del servizio minoranze linguistiche e zone di confine del ministero dell'Interno (Roma, 1994) e G. Rautz, *Die Sprachenrechte der Minderheiten. Ein Rechtsvergleich zwischen Österreich und Italien*, Baden-Baden, Nomos, 1999.

¹² Ai sensi dell'art. 6 cost., «la Repubblica tutela con apposite norme le minoranze linguistiche». In esecuzione di questa disposizione solo nel 1999 è stata finalmente approvata la *Legge quadro sulla tutela delle minoranze linguistiche storiche* (l. 15.12.1999, n. 482, in G.U. 20.12.1999, n. 297). Gli standard previsti da questa norma sono volti soprattutto a migliorare il grado di tutela delle minoranze più piccole, che finora non godevano di alcun riconoscimento legislativo. La concreta applicazione della legge per le singole minoranze è demandata prevalentemente alle regioni e agli enti locali.

¹³ Cfr. in part. S. Bartole, *Minoranze nazionali*, in *Novissimo digesto italiano*, Appendice V, Torino, Utet, 1984, pp. 53-84 e dello stesso autore *L'autonomia della Provincia di Bolzano nel quadro dell'unità dell'ordinamento repubblicano*, in *L'ordinamento speciale della Provincia autonoma di Bolzano*, a cura di J. Marko, S. Ortino e F. Palermo, Padova, Cedam, 2001, p. 228.

¹⁴ Così A. Pizzorusso, *Tutela delle minoranze linguistiche e competenza legislativa regionale*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1974, p. 1097.

le minoranze, riconosciute come tali, con un atto del legislatore, in un determinato territorio. La tutela avviene dunque in base al principio territoriale¹⁵.

Poiché le minoranze numericamente più consistenti e territorialmente più compatte si trovano nel nord in conseguenza dell'annessione, dopo la prima guerra mondiale, di territori prima appartenenti all'impero austroungarico, sono stati soprattutto questi gruppi ad attivarsi, dopo la fine della dittatura fascista, per il mantenimento della propria identità e dei propri legami con la madrepatria. In conformità al principio costituzionale della differenziazione regionale, ai territori di insediamento di questi gruppi spetta fin dal 1948 una speciale autonomia, con la creazione delle regioni autonome della Valle d'Aosta, del (Trentino-)Alto Adige e, successivamente, del Friuli-Venezia Giulia. In parte questo riconoscimento è dovuto ad obblighi assunti in sede internazionale con gli stati confinanti¹⁶, anche se la soddisfacente attuazione dei loro contenuti ha richiesto, come è noto, molto tempo, specie nei confronti dell'Alto Adige e del Friuli-Venezia Giulia.

Al pari degli stati secondo la tradizionale dottrina costituzionalistica ed internazionalistica, anche i territori autonomi hanno un proprio territorio, una popolazione ed un (almeno parziale) controllo su di essi¹⁷. Il significato profondo dell'autonomia territoriale quale strumento sta-

¹⁵ Così espressamente Corte cost., sent. 213/1998.

¹⁶ Obbligazioni internazionali sono state assunte, in riferimento all'Alto Adige, con l'accordo De Gasperi-Gruber (5.9.1946, allegato al trattato di pace con l'Italia, firmato a Parigi il 10.2.1947), e in riferimento al Friuli-Venezia Giulia col trattato di Osimo con la Jugoslavia (10.11.1975) Cfr. sul punto G. Rautz, *Die Sprachenrechte der Minderheiten*, cit., pp. 39 ss. e P. Hilpold, *Modernes Minderheitenrecht. Eine rechtsvergleichende Untersuchung des Minderheitenrechtes in Österreich und in Italien unter besonderer Berücksichtigung völkerrechtlicher Aspekte*, Wien, Manz, 2001, pp. 167 ss. (Alto Adige) e pp. 183 ss. (Friuli-Venezia-Giulia).

¹⁷ R. Toniatti, *L'evoluzione statutaria dell'autonomia speciale nell'Alto Adige/Südtirol: dalle garanzie della democrazia consociativa alla «autodeterminazione territoriale»*, in *L'ordinamento speciale della Provincia autonoma di Bolzano*, cit., pp. 34 ss.

tuale più efficace di tutela delle minoranze consiste infatti proprio nella trasformazione di una minoranza nazionale in una maggioranza regionale, concedendole un diffuso autogoverno sul proprio territorio di insediamento e così assicurando l'esistenza del gruppo in quanto tale e garantendola contro modifiche imposte dall'esterno.

Tuttavia solo in casi molto rari e geograficamente isolati le minoranze nazionali sono gli unici abitanti dei territori autonomi (e soprattutto in questi casi esiste una cittadinanza dell'autonomia in senso formale ed esclusivo, ossia riservata agli appartenenti alla minoranza nazionale)¹⁸. Molto più spesso nei territori autonomi non vi è una popolazione etnicamente omogenea, e in questi casi si pone la questione della convivenza tra gruppi diversi, segnatamente la minoranza nazionale e la popolazione residente appartenente alla maggioranza nazionale.

Alle disposizioni speciali dettate per il territorio è generalmente assoggettata l'intera popolazione residente (principio territoriale), e quando la disciplina speciale, riferita a particolari diritti ed obblighi costituzionalmente garantiti, differisce profondamente da quella in vigore nel resto del territorio statale, si può parlare, almeno in senso materiale, di una cittadinanza dell'autonomia¹⁹. Infatti la ragione giustificatrice di tali normative speciali consiste

¹⁸ È il caso ad es. delle Isole Åland, tra la Svezia e la Finlandia, i cui ca. 30.000 abitanti hanno una propria cittadinanza regionale (*Rights of Domicile*, cap. 2, sez. 6-12, *Act on the Autonomy of Åland* del 16.8.1991/1144), acquistata con la nascita o attribuibile a cittadini finlandesi dopo almeno cinque anni di residenza ininterrotta sull'isola e previo accertamento della conoscenza della lingua svedese. La cittadinanza nazionale è la condizione necessaria per l'esercizio del diritto di voto, per lo svolgimento di alcune attività commerciali e per l'acquisto di immobili. Cfr. R. Lapidóth, *Autonomy. Flexible Solutions to Ethnic Conflicts*, Washington, D.C., U.S. Inst. of Peace Press, 1997, pp. 74 ss., R. Hofmann, *Minderheitenschutz in Europa*, Berlin, Mann, 1995, pp. 90 ss. e H. Hannum, *Documents on Autonomy and Minority Rights*, cit., pp. 115 ss. (che contiene il testo dell'Act on the Autonomy of Åland 1991/1144).

¹⁹ L. Dominichelli, *Asimmetria territoriale*, cit., p. 10, parla, in riferimento all'asimmetria istituzionale, di «cittadinanza differenziata».

proprio nella preservazione del carattere peculiare di un territorio e della sua popolazione²⁰.

Questo tipo di cittadinanza dell'autonomia va distinta dalla doppia cittadinanza (statale e substatale) tradizionalmente diffusa in molti ordinamenti federali, che nasce soprattutto per i diversi cataloghi di diritti fondamentali contenuti nella costituzione federale e in quelle degli stati membri. In tal caso infatti vi è una prevalenza dei diritti federali, per garantire l'uguaglianza di tutti i cittadini nel godimento dei diritti e per fornire l'elemento identificativo del sistema complessivo della federazione. Ciò che accade con la cittadinanza dell'autonomia (in senso materiale) è invece precisamente il contrario, in quanto vengono introdotte norme speciali in espressa e consapevole deroga all'ordinamento costituzionale generale, per poter consentire bilanciamenti tra diritti ed interessi in modo diverso rispetto al resto del territorio, dove il principio di uguaglianza opera in modo più formale. Ne consegue che, grazie ad una siffatta asimmetria strutturale e istituzionale, singole posizioni individuali possono ricevere un trattamento differenziato sulla base del riconoscimento della differenza²¹.

Questo fenomeno è particolarmente evidente avendo riguardo allo Statuto di autonomia per la Provincia di Bolzano, che limita la generalizzata operatività del principio di uguaglianza all'interno dello stato e il godimento di taluni diritti individuali fondamentali attraverso la previsione di una disciplina territorialmente differenziata e l'introduzione di diritti collettivi o di gruppo²². È inoltre prevista una

²⁰ Ad es. attraverso norme che impediscano l'immigrazione di massa con lo scopo di modificare gli equilibri demografici. Tali normative si pongono generalmente in contrasto con il principio costituzionale della libertà di circolazione, e richiedono pertanto una particolare giustificazione per mantenere la propria legittimità.

²¹ L. Dominichelli, *Asimmetria territoriale*, cit., p. 11.

²² Si pensi in particolare alla cd. proporzionale etnica per la pubblica amministrazione ed al sistema scolastico separato. L'ampia competenza legislativa e amministrativa della Provincia autonoma di Bolzano, per contro, non è normalmente limitata a materie culturali o di interesse di un solo gruppo, ma riguarda la gestione dell'intero territorio.

clausola di residenza, che vincola l'esercizio di alcuni diritti politici ad una residenza quadriennale ininterrotta nel territorio provinciale²³. In definitiva, anche senza l'espressa previsione di una cittadinanza provinciale, è certamente possibile parlare in senso materiale di una cittadinanza dell'autonomia in Provincia di Bolzano²⁴.

3.2. Rapporti tra i gruppi nel territorio autonomo

La creazione di un ordinamento giuridico speciale, asimmetrico rispetto al resto dello stato, serve dunque alla garanzia dell'esistenza della minoranza nazionale all'interno dello stato, eliminando gli svantaggi strutturali e possibili discriminazioni per i suoi componenti. Pluralismo e diritto alla differenza, tuttavia, non possono valere solo per la minoranza nei riguardi dello stato, trattandosi piuttosto di principi strutturali anche all'interno dell'ente autonomo.

Per la creazione del pluralismo interno devono infatti di nuovo giustapporsi l'uguaglianza tra tutti i cittadini dello stato e la tutela delle «caratteristiche etniche e culturali», come espressamente previsto dall'art. 2 dello Statuto, che impone dunque il raggiungimento di un equilibrio bilanciato tra diritti fondamentali individuali e diritti speciali di gruppo.

²³ La clausola si applica anche ai cittadini comunitari in riferimento al loro diritto di voto a livello comunale.

²⁴ Solo in riferimento al diritto all'uso della propria lingua nei rapporti con l'amministrazione e nei procedimenti giudiziari (art. 100), lo Statuto parla espressamente di «cittadini della Provincia di Bolzano». Questa formulazione, tuttavia, è del tutto atecnica e deve intendersi come sinonimo di «cittadini di lingua tedesca della Provincia», il che a sua volta deve intendersi come «appartenenti al gruppo di lingua tedesca» (il che di nuovo non è corretto visto che l'uso della lingua è normalmente libero e, salvo rare eccezioni, indipendente dall'appartenenza al gruppo linguistico). Cfr. sul punto F. Palermo e J. Woelk, *Il diritto all'uso della lingua nei confronti dell'amministrazione e nei procedimenti giudiziari*, in *L'ordinamento speciale della Provincia autonoma di Bolzano*, cit., pp. 717 ss.

Nella prospettiva del cittadino due tipologie di posizioni giuridiche soggettive vengono in rilievo nel quadro dell'ordinamento speciale previsto dallo Statuto di autonomia: la prima, di natura individuale, tutela i diritti di uguaglianza del cittadino in quanto tale, indipendentemente dalla sua appartenenza ad un gruppo linguistico; la seconda, anch'essa di natura individuale ma connotata da una dimensione collettiva, prevede garanzie per l'identità etnica e culturale dei gruppi e degli individui che vi appartengono. La distinzione e soprattutto l'incerta ricostruzione della seconda dimensione dei diritti (di natura collettiva) si rende necessaria per la comprensione del concetto di gruppo linguistico tra le formazioni sociali senza personalità giuridica e di natura corporativa, la cui appartenenza è volontaria (infatti, pur essendo previsto un obbligo di dichiarare l'appartenenza ad un gruppo, la scelta dello stesso è libera, in base al principio volontaristico)²⁵. Se per il godimento dei diritti individuali di libertà (negativa) non vi è alcuna rilevanza giuridica dell'appartenenza ad un gruppo, essa rileva per contro nella seconda tipologia di diritti, che attiene soprattutto a diritti di prestazione ed al cruciale settore della rappresentanza politica²⁶, in questo caso, infatti, l'ordinamento prevede l'appartenenza ad un gruppo come condizione essenziale per la titolarità dei diritti in questione²⁷.

In questo contesto è necessario soffermarsi brevemente sulla distinzione terminologica tra «gruppo linguistico», riferito alla totalità dei cittadini (di lingua italiana,

²⁵ Per la distinzione tra minoranze corporative e minoranze diffuse cfr. R. Toniatti, *Minoranze (diritti delle)*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, Roma, Istituto della Enciclopedia italiana, 1996, p. 705.

²⁶ Cfr. E. Rossi, *La dichiarazione di appartenenza ai gruppi linguistici in Provincia di Bolzano*, in *Commentario delle norme di attuazione dello Statuto speciale di autonomia*, Trento, Regione autonoma Trentino-Alto Adige, 1995, pp. 167 ss.

²⁷ Per alcune osservazioni critiche sulla tutela dei gruppi a causa del loro carattere artificiale e per argomentazioni costituzionali in favore e contro la necessità di tutela di gruppi culturali si veda G. Britz, *Kulturelle Rechte und Verfassung*, cit., pp. 198 ss.

tedesca o ladina) all'interno dell'autonomia territoriale, e «minoranza linguistica», che invece indica soltanto i gruppi linguistici tedesco e ladino, in rapporto all'ordinamento dello stato²⁸.

L'elemento dell'«autogoverno» territoriale contiene a sua volta un'ulteriore contrapposizione tra gli strumenti di tutela minoritaria *tout court* e le istanze di integrazione che si rendono necessarie in virtù del carattere territoriale e dunque «inclusivo» dell'autonomia, ed è pertanto indispensabile anche in questo caso un bilanciamento che tenga conto di entrambe le esigenze²⁹.

Ciascun modello autonomistico costituisce pertanto una soluzione specifica, ritagliata sulla situazione che è volto a disciplinare³⁰. Gli obiettivi della soluzione dei conflitti, della stabilità e della sicurezza devono quindi essere risolti sia attraverso la concessione di poteri e competenze all'entità territoriale autonoma, sia attraverso una sua più o meno intensa integrazione all'interno del sistema giuridico complessivo dello stato. Data la diversità dei problemi da affrontare e delle condizioni di operatività, ogni disciplina autonomistica trova (deve trovare) un suo proprio specifico equilibrio necessario al suo successo, al pari, si potrebbe dire, di un ecosistema³¹. Come questo,

infatti, anche i sistemi autonomistici sono soggetti a costanti mutamenti interni e ad influssi esterni, e anche dopo la soluzione del conflitto non possono rimanere statici, ma devono essere in grado di svilupparsi e adeguarsi alle nuove realtà. In questo processo evolutivo i principi democratico e dello stato di diritto sembrano costituire le precondizioni indispensabili per creare tolleranza, trasparenza e controllo.

3.3. L'autonomia «dinamica»: la dimensione temporale della soluzione dei conflitti

Nel tentativo di descrivere in astratto i modelli di soluzione dei conflitti e di tutela delle minoranze attraverso l'autogoverno territoriale, è possibile distinguere almeno tre fasi:

- 1) cessazione del conflitto e raggiungimento di un compromesso;
- 2) applicazione della soluzione negoziata e stabilizzazione;
- 3) normalizzazione e ridefinizione³².

In una prima, indispensabile fase si colloca l'immediata cessazione del conflitto in vista del raggiungimento di una soluzione negoziata. Solo dopo il suo conseguimento si può aprire la seconda fase, quella dell'applicazione e dell'implementazione dell'accordo, della ricostruzione ed eventualmente delle misure compensatorie delle ingiustizie passate, attraverso gli strumenti della tutela minoritaria, compresa la cd. discriminazione positiva. Col progressivo raggiungimento di questi scopi e la conseguente crescente stabilizzazione acquista sempre più rilievo la dimensione territoriale dell'autonomia, dunque l'autogoverno del territorio e della sua popolazione, precondizione

²⁸ R. Toniatti, *L'evoluzione statutaria dell'autonomia speciale nell'Alto Adige/Südtirol*, cit., pp. 44 ss.

²⁹ In materia di diritti fondamentali questo genere di conflitti tra posizioni meritevoli di tutela è normalmente risolto attraverso le tecniche del bilanciamento degli interessi e della «concordanza pratica», dunque attraverso una compensazione il più possibile rispettosa delle situazioni in contrasto.

³⁰ Per una panoramica dei diversi modelli di autonomia v. *Das Minderheitenrecht europäischer Staaten*, a cura di J.A. Frowein, R. Hofmann e S. Oeter, cit., 1994, e, non solo in riferimento all'Europa, R. Lapidot, *Autonomy. Flexible Solutions to Ethnic Conflicts*, cit., e *Autonomy, applications and implications*, cit.

³¹ Le condizioni proprie di ciascun conflitto etnico sono diverse a seconda delle realtà. In generale, tuttavia, assumono una particolare importanza il fattore temporale, l'evoluzione storica del conflitto, la situazione economica e politica, il grado di segregazione o integrazione sociale tra i gruppi, il grado di democratizzazione della società e la predisposizione delle élite politiche al compromesso.

³² Cfr. sul punto J. Woelk, *Minderheitenschutz durch territoriale Autonomie: «Reservate» oder nachhaltige Integrationsprozesse?*, in *Jahrbuch des Föderalismus 2002*, a cura dell'Europäisches Zentrum für Föderalismusforschung, Baden-Baden, Nomos, 2002, pp. 117 ss.

essenziale per lo sviluppo della società e per la sua integrazione in un contesto più ampio.

Le singole fasi indicano gli sviluppi progressivi della soluzione del conflitto, ed hanno evidentemente un carattere orientativo. Non si tratta in ogni caso di sviluppi obbligati o automatici, e vi sono comunque molte sovrapposizioni ed anche alcuni «passi indietro» sulla via che conduce al completamento di queste tappe. Ciò che è importante considerare è lo sviluppo dinamico dell'autonomia come processo (al pari del federalismo)³³ ed il raggiungimento dei punti fondamentali delle diverse fasi.

È altrettanto evidente che l'equilibrio tra il principio di uguaglianza e la tutela di gruppo è costantemente mutevole e mai statico. Il parametro per la concretizzazione di tale equilibrio è, al pari di quanto avviene per i diritti fondamentali, il principio di proporzionalità, ossia il costante mantenimento di una relazione equilibrata tra lo scopo da raggiungere e i mezzi impiegati per conseguirlo, misurata in base all'adeguatezza, alla necessità ed all'efficacia. Le misure riparatrici di ingiustizie e discriminazioni storiche sono dunque tendenzialmente giustificate al termine di un conflitto al fine di migliorare la posizione della minoranza nazionale, mentre, una volta raggiunta una situazione in cui non vi siano più pericoli per l'adeguata sopravvivenza della minoranza, le stesse misure possono risultare non più proporzionate in quanto limitative dei diritti fondamentali altrui³⁴.

³³ C.J. Friedrich, *Trends of Federalism in Theory and Practice*, London, Pall Mall Press, 1968, D.J. Elazar, *Exploring federalism*, Tuscaloosa, University of Alabama Press, 1987.

³⁴ Cfr. in tal senso già la dichiarazione dei rappresentanti sudirolesi nella Commissione dei 19 al termine dei suoi lavori nell'aprile del 1964: «la Commissione ha esaminato i problemi dell'Alto Adige come attualmente esistono e si presentano. Esiste però una continua evoluzione delle istituzioni e degli organi politici, dell'economia e della vita sociale che porta necessariamente alla ribalta nuovi problemi e nuove necessità, che oggi non si possono né prevedere né conoscere. Nella vita umana e nelle relazioni umane nulla è definitivo e questo continuo evolversi, al di là della staticità dei paragrafi [*sic!* delle norme],

4. Integrazione europea e cittadinanza dell'Unione

La creazione degli stati nazionali è stata possibile soprattutto attraverso l'isolamento esterno, l'esaltazione del significato simbolico dei confini e l'omogeneizzazione interna. Per contro, l'integrazione europea – consapevolmente costituita fin dai trattati di Roma sull'apertura della sovranità statale all'integrazione sovranazionale, i cui segni più tangibili sono proprio le aperture dei confini e la relativizzazione del loro significato – ha progressivamente neutralizzato la questione della sicurezza in generale³⁵, e, più specificamente, in relazione alle minoranze. Anche l'integrazione economica, culminata dieci anni or sono nel mercato unico, ha contribuito in modo determinante al conseguimento di benessere e stabilità grazie alla compenetrazione delle economie europee ed alla creazione di una zona di sviluppo economico; il suo simbolo più evidente è ora l'unione monetaria e la valuta comune, l'euro. Integrazione significa dunque creazione comune di qualcosa di nuovo, resa possibile dalla rinuncia alla chiusura della sovranità statale e dal trasferimento di sue quote alle istituzioni sovranazionali.

Il processo di integrazione ha compiuto un indubbio salto di qualità con il completamento del mercato comune (1.1.1993) e soprattutto con la creazione dell'Unione europea con il trattato di Maastricht. Dopo una lunga

genererà nuove esigenze, prospettive e problemi che devono essere risolti in uno spirito di comprensione». Cit. da H. Kucera e G. Faustini, *Ein Weg für das Miteinander. 20 Jahre neue Autonomie in Südtirol*, Bolzano, Provincia autonoma di Bolzano, 1992, p. 25. La gestione «flessibile» della proporzionale, ma anche le recenti discussioni in tema di censimento e scuola (interpretazione asimmetrica dell'art. 19 Statuto, proposte di creazione di un modello aggiuntivo di scuola bilingue su base volontaria) sono espressioni evidenti di cambiamenti nella società civile, che potrebbero portare a riconsiderare gli attuali equilibri normativi.

³⁵ Il tetto della sicurezza comune consente infatti di abbattere la vecchia impostazione in termini di contrapposizione tra amico e nemico, come risulta particolarmente evidente negli odierni rapporti tra i nemici storici Francia e Germania.

fase di integrazione «funzionale», fondata prevalentemente su fattori economici, quel passaggio ha segnato la svolta verso il perseguimento di chiare finalità politiche nel processo di integrazione sovranazionale («an ever closer Union»). I nuovi elementi così apportati sono soprattutto l'esplicita considerazione della dimensione regionale³⁶, il riconoscimento e la promozione della diversità culturale (non più limitata, ai sensi dell'art. 151 Tce, alle strutture maggioritarie degli stati membri, ma comprensiva anche alle strutture minoritarie delle rispettive regioni)³⁷ e l'idea di un'Unione civica, simboleggiata soprattutto dall'istituzione di una cittadinanza dell'Unione aggiuntiva rispetto a quella degli stati membri³⁸.

Così, mentre le quattro libertà fondamentali previste dal trattato, finalizzate al perseguimento dell'integrazione

³⁶ Oltre alla politica regionale della comunità (art. 160 ss. Tce), il riconoscimento della dimensione regionale si manifesta attraverso l'istituzione del comitato delle regioni (art. 263 ss. Tce) e nel riconoscimento della possibilità per un rappresentante regionale con rango di ministro di partecipare alle sedute del Consiglio (art. 146 Tce). Dal combinato disposto dell'art. 6 c. 3 TUE («L'Unione rispetta l'identità nazionale dei suoi stati membri») e del principio comunitario di leale collaborazione (art. 10 Tce) si ricava l'esistenza di un obbligo di considerazione dell'organizzazione costituzionale interna degli stati membri, che comprende in particolare la struttura federale o regionale. La principale difficoltà per un maggiore coinvolgimento delle regioni nel processo di integrazione va ricercata, oltre che in una certa prudenza degli stati membri, anche nell'eterogeneità del cd. terzo livello nei diversi paesi europei. L'unica via percorribile sembra pertanto una soluzione istituzionale asimmetrica.

³⁷ Art. 151 c. 1 Tce: «La Comunità contribuisce al pieno sviluppo delle culture degli stati membri nel rispetto delle loro diversità nazionali e regionali, evidenziando nel contempo il retaggio culturale comune» (corsivo aggiunto).

³⁸ Art. 17 Tce. Cfr. M. Carrabia, *Cittadinanza europea*, in *Enciclopedia giuridica*, VI, Roma, Treccani, 1995, p. 6, V. Lippolis, *La cittadinanza europea*, Bologna, Il Mulino, 1994, Id., *La cittadinanza europea dopo il Trattato di Amsterdam*, in «Rassegna parlamentare» 1991, pp. 381 ss., E. Castorina, *Diritto alla non-discriminazione e cittadinanza europea: uno sguardo al cammino costituente dell'Unione*, in «Rassegna parlamentare», 2000, pp. 773 ss. e M. Carrabia e J.H.H. Weiler, *L'Italia in Europa. Profili istituzionali e costituzionali*, Bologna, Il Mulino, 2000, pp. 228 ss. (cap. 12, *La cittadinanza europea*).

economica, creano tendenze egaliarie e diritti indifferenziati (riconoscendo priorità assoluta alla promozione della mobilità e della libertà di circolazione), l'eterogeneità e l'asimmetria del livello regionale, il pluralismo culturale ed il carattere complementare della cittadinanza dell'Unione richiedono il riconoscimento istituzionale della differenziazione.

Una disposizione analoga all'art. 4 dello Statuto di autonomia (che definisce la tutela delle minoranze un interesse nazionale) manca ancora nell'ordinamento comunitario. Il rispetto e la tutela delle minoranze è sì uno dei criteri politici per l'adesione di nuovi stati membri all'Unione, ma non è mai stato recepito in norme giuridiche del diritto primario³⁹, e non sembra che ciò possa avvenire in un prossimo futuro, specie per la resistenza in tal senso di alcuni stati membri⁴⁰. La mancanza di una espressa disposizione che includa la tutela delle minoranze nei trattati non significa tuttavia che l'Unione debba essere del tutto cieca e insensibile al tema. Gli sviluppi più recenti della giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di diritti fondamentali dimostrano infatti che l'in-

³⁹ Sul rapporto tra tutela delle minoranze e diritto comunitario cfr. tra gli altri B. de Witte, *Politics versus law in the EU's approach to ethnic minorities*, in *Europe Unbound. Enlarging and Reshaping the Boundaries of the European union*, a cura di J. Zielonka, in corso di stampa (2002), EUJ working paper, San Domenico (Fi), 2000, n. 4, P. Hilpold, *Minderheiten im Unionsrecht*, in «Archiv des Völkerrechts», 2001, pp. 432 ss. e G. von Toggenburg, *A rough orientation through a delicate relationship: the European Unions's endeavours for its minorities*, in *European Minorities and Languages*, a cura di S. Trifunovska, The Hague, Asser Press, 2001, pp. 205 ss.

⁴⁰ Va comunque sottolineato che la tutela delle minoranze è stata per la prima volta impiegata come criterio di misurazione del rispetto del principio dello stato di diritto anche nei confronti di uno stato membro in occasione delle cd. sanzioni contro l'Austria. Sul punto B. de Witte e G. von Toggenburg, *Human Rights and Membership of the Union*, in *The European Union and Human Rights* (working title), a cura di S. Peers et al., Oxford, Oxford University Press, in corso di stampa, par. 3 (con ampi ulteriori riferimenti) e G. von Toggenburg, *La crisi austriaca, delicati equilibri sospesi tra molte dimensioni*, in «Diritto Pubblico Comparato ed Europeo (Dpce)», 2001, n. 2, pp. 735 ss.

terpretazione teleologica dei principi costituzionali comunitari e degli stati membri può consentire un soddisfacente livello di tutela dei diritti anche in questo settore⁴¹.

Dall'osservazione delle nuove disposizioni dei trattati che richiedono un maggiore grado di differenziazione si può ricavare se non altro un obbligo, per il livello comunitario, di tenere in considerazione, se non di promuovere, le differenze culturali regionali⁴², anche se appare problematico il fatto che ad un siffatto obbligo, contenuto in disposizioni programmatiche e di principio, non corrispondano ancora concreti diritti di singoli individui o singole regioni. Perché ciò possa avvenire è necessario un effettivo riequilibrio in termini di diritti di cittadinanza culturale regionale, in quanto l'integrazione e la connessa mobilità continuano ad imporre un elevato grado di uguaglianza formale.

I primi segnali di un processo di «individualizzazione» nel riconoscimento delle posizioni giuridiche sono già percepibili. I «classici» divieti di discriminazione comunitari (in particolare in base alla nazionalità, art. 12 Tce) sono stati integrati, a partire dal trattato di Amsterdam, dalla previsione del nuovo art. 13 Tce, che consente al Consiglio di adottare all'unanimità «i provvedimenti opportuni per combattere le discriminazioni fondate su [...] razza, origine etnica [e] religione». Tale disposizione è stata recentemente attuata con una direttiva⁴³, il cui art. 5

prevede espressamente azioni positive in favore dei soggetti discriminati per i motivi di cui all'art. 13 Tce, e dunque anche in materia di tutela delle minoranze.

Diviene così evidente l'analogia rispetto allo sviluppo della materia a livello statale, come sopra mostrata con riferimento al caso italiano: dal principio di uguaglianza derivano divieti di discriminazione; per la presenza di criteri fattuali di discriminazione e di posizioni strutturali di svantaggio, l'uguaglianza formale non è sufficiente a creare l'uguaglianza sostanziale, e per questo è necessario riconoscere l'ammissibilità di misure promozionali derogatorie volte a consentire il mantenimento delle differenze, sulla base del principio portante del pluralismo.

Le minoranze si definiscono storicamente soprattutto attraverso la distinzione e la separazione in rapporto allo stato nazionale. Pertanto non tutte le disposizioni di tutela possono automaticamente ritenersi valide anche nei confronti del livello comunitario, anche se oggi, a seguito delle evoluzioni cui si è fatto riferimento, in presenza di un conflitto concreto tra norme promozionali e ordinamento comunitario devono essere tenuti in considerazione non più solo le libertà fondamentali del trattato, ma anche l'obbligo di riconoscimento e di mantenimento delle differenze culturali e i nuovi divieti di discriminazione. Lo si ricava anche dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, «solenneemente proclamata» il 7 dicembre 2000 a Nizza⁴⁴, che prevede all'art. 21 un lungo elenco di divieti di discriminazione (tra cui il colore della pelle, l'origine etnica o sociale, la lingua, la religione e l'appartenenza ad una minoranza nazionale) ed all'art. 22 l'obbligo per l'Unione di «rispetta[re] la diversità culturale, religiosa e linguistica».

L'integrazione europea non relativizza dunque solo la

⁴⁴ La Carta non ha valore vincolante, ma certamente svolge per il momento una importantissima funzione in termini di identificazione. Sulla Carta si veda per tutti *Diritto, diritti, giurisdizione. La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, a cura di R. Toniatti, Padova, Cedam, 2002.

⁴¹ F. Palermo, *The Use of Minority Languages: Recent Developments in EC Law and Judgments of the ECJ*, in «Maastricht Journal of European and Comparative Law», 8, 2001, n. 3, pp. 299 ss. e N.N. Shuibhne, *EC Law and Minority Language Policy. Culture, Citizenship and Fundamental Rights*, The Hague-London-New York, Kluwer, 2002.

⁴² Quest'obbligo è infatti espressamente richiamato all'art. 151 c. 4 Tce: «La Comunità tiene conto degli aspetti culturali nell'azione che svolge a norma di altre disposizioni del presente trattato, in particolare ai fini di rispettare e promuovere la diversità delle sue culture».

⁴³ Art. 5 direttiva 2000/43/Ce del Consiglio: «Azione positiva: Allo scopo di assicurare l'effettiva e completa parità, il principio della parità di trattamento non osta a che uno stato membro mantenga o adotti misure specifiche dirette a evitare o compensare svantaggi connessi con una determinata razza o origine etnica».

sovranità degli stati membri, ma si ripercuote anche direttamente sui loro cittadini. Così ad es. per la titolarità dei diritti sociali di derivazione comunitaria da parte dei cittadini dell'Unione il criterio di riferimento è la residenza, dunque il territorio, e non la nazionalità⁴⁵. Lo stesso vale per il riconoscimento di diritti politici: l'esempio più noto è il diritto di voto dei cittadini europei⁴⁶, che possono così scegliere se votare nel luogo di residenza o nel luogo di origine sia per le elezioni locali che per quelle del Parlamento europeo⁴⁷. Né vale a contraddire questa affermazione il fatto che la cittadinanza dell'Unione non costituisce in quanto tale un istituto particolarmente innovativo, in quanto attribuita automaticamente sulla base della cittadinanza di uno stato.

Le prime decisioni della Corte di giustizia relative al sistema di tutela minoritaria della Provincia di Bolzano dimostrano che l'integrazione europea e il carattere speciale di un territorio bilingue non sono affatto in contrasto tra loro⁴⁸. Nel caso Bickel/Franz la Corte di giustizia ha stabilito la prevalenza del principio territoriale (l'Alto Adige come territorio ufficialmente bilingue) rispetto al principio personale (tutela minoritaria in senso stretto), consentendo quindi anche ai cittadini europei il diritto

⁴⁵ Già nella sentenza Mutsch (sent. 11.5.1985, causa 137/84, Racc. 1985, I-2681-2697) la Corte di giustizia aveva esteso il possibile ricorso a discipline speciali dettate in materia di tutela minoritaria anche ad un lavoratore migrante proveniente da un altro stato membro, in quanto residente nel territorio di applicazione della disciplina. La motivazione si basava su un'interpretazione estensiva e non discriminatoria del concetto di «vantaggi sociali» di cui all'art. 7 c. 2 Reg. 1612/68 del Consiglio.

⁴⁶ Art. 19 Tce. Cfr. per l'Italia la legge-delega del 6 febbraio 1996, n. 52. Alcuni stati membri, come la Danimarca, la Svezia e i Paesi Bassi si sono spinti oltre, riconoscendo il diritto di voto nelle elezioni locali a *tutti* gli stranieri residenti nel loro territorio.

⁴⁷ Principio attuato in Italia con d.l. 24 giugno 1994, n. 408 (ma una disciplina precedente era contenuta nella l. 18 gennaio 1989, n. 9).

⁴⁸ In questo senso anche G. von 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*, cit., pp. 139 ss. (con ampi riferimenti).

alla scelta della lingua processuale in provincia⁴⁹. La successiva sentenza Angonese ha posto fine al monopolio dell'esame di bilinguismo provinciale come unico certificato di bilinguismo ammesso ai fini dell'assunzione nella pubblica amministrazione⁵⁰, ma di certo l'ammissibilità di altri attestati non tocca in alcun modo l'organizzazione e la struttura di un'amministrazione bilingue. Particolarmente interessante, in questa decisione, il fatto che la vertenza si svolgesse nel quadro di rapporti tra privati e soprattutto che riguardasse un rapporto di diritto fondamentalmente interno (un sudtirolese che ricorreva al diritto comunitario contro una normativa valida per il solo Sudtirolo)⁵¹.

5. Governo plurilivello e cittadinanza culturale

Con la realizzazione delle condizioni per un'autonomia funzionante la posizione di svantaggio strutturale e permanente della minoranza nello stato nazionale della maggioranza diviene storia passata. Oltre agli accordi «esterni» tra la minoranza e lo stato, occorre anche un compromesso autonomistico «interno» tra i gruppi che vivono nel territorio autonomo, in cui è la minoranza ad essere maggioranza, non più dominata dalla popolazione maggioritaria a livello statale ma minoritaria nel territorio di riferimento. La condizione necessaria per una convivenza pacifica e duratura nel territorio autonomo è insomma la cessazione della spirale della dominanza: analogamente a quanto avviene negli stati federali multinazionali, come ad es. la Svizzera e il Belgio, in cui non vi sono minoranze ma nazioni costitutive dello stato, l'egualianza tra i cittadini e l'autonomia dei gruppi devono

⁴⁹ Corte giust., sent. 24.11.1998, causa C-274/96, Bickel/Franz, Racc. I-7637.

⁵⁰ Corte giust., causa C-281/98, Angonese, Racc. I-4139.

⁵¹ I casi di rapporti giuridici meramente interni e indifferenti al diritto comunitario sembrano quindi divenire sempre più rari.

prendere il posto della vecchia giustapposizione (e contrapposizione) maggioranza-minoranza⁵².

Così si rende possibile la cooperazione tra i gruppi nelle istituzioni comuni e le competenze speciali relative all'autogoverno del territorio e dei gruppi possono essere esercitate nel comune interesse di tutti. L'obbligo di cui all'art. 2 dello Statuto, che impone un equilibrio tra uguaglianza e differenza, tra tutela dei diritti individuali e salvaguardia delle caratteristiche etniche e culturali dei gruppi, costituisce dunque anche in questo passaggio il fondamento giuridico fondamentale della convivenza. La salvaguardia delle speciali caratteristiche del territorio si aggiunge così alla tutela della sicurezza, ed in questa dimensione occorre distinguere tra misure riguardanti l'intera popolazione (ad es. il bilinguismo dell'amministrazione) e misure relative all'autonomia culturale di ciascun gruppo, in cui si possono e devono dispiegare gli specifici diritti culturali.

Sotto il profilo giuridico acquista così rilievo il concetto della «cittadinanza culturale»⁵³. Al pari di ciascuna cittadinanza, essa dovrebbe costituire in primo luogo la fonte neutrale di diritti e doveri dei singoli (in quanto titolari di un rapporto permanente con lo stato) sulla base dell'uguaglianza formale. Un siffatto approccio di ispirazione liberal-democratica, basato sulla garanzia dei diritti individuali, contempla certo, nel quadro della tutela dei diritti, ampi divieti di discriminazione, ma si mantiene formalmente neutrale nei confronti dei gruppi minoritari⁵⁴. Esso consente in altre parole di accettare differenze

tra enti territoriali e stati, ma non differenze che ricadano immediatamente sulla sfera dei diritti individuali, ma ciò non appare più adeguato alla complessa realtà sociale dell'inizio del XXI secolo. Oggi infatti l'insufficiente partecipazione politica è sempre meno da imputare alla mancata attribuzione di diritti politici e sociali individuali, e sempre più conseguenza del mancato riconoscimento delle diversità culturali, pur in presenza di diritti di cittadinanza formalmente uguali per tutti⁵⁵.

L'uguaglianza in senso meramente formale rispetto agli altri cittadini («tutti sono uguali...») non è infatti sufficiente per gestire la complessa situazione di questi gruppi, che, in quanto «diversi», si ritrovano spesso in posizione strutturalmente minoritaria all'interno dello stato organizzato dalla maggioranza (così ad es. in relazione alla lingua ufficiale, all'istruzione scolastica, ecc.), e si trovano di fronte alla scelta drammatica tra adeguarsi o subire i relativi svantaggi. Ad una siffatta situazione di svantaggio permanente può essere posto rimedio solo attraverso l'esplicito riconoscimento dei gruppi e della loro differenza, attribuendo loro situazioni giuridiche «particolari» (almeno nell'ottica della maggioranza). Le disposizioni normative conseguenti hanno tuttavia il solo scopo di equiparare di fatto le minoranze alla popolazione maggioritaria, e non costituiscono dunque dei privilegi. Si pensi esemplificativamente al caso della scuola: tutti i cittadini hanno diritto all'istruzione nella propria madrelingua, e un problema si pone pertanto solo in relazione agli appartenenti a minoranze linguistiche, in quanto il sistema scolastico è organizzato sulla base delle esigenze del gruppo maggioritario. L'istituzione di scuole «speciali» nella lingua della minoranza può risolvere il problema e ristabilire l'originario principio di uguaglianza in base al quale tutti hanno il diritto di ricevere l'istruzione nella

americana e francese, finisce non di rado per condurre al predominio della popolazione maggioritaria. Cfr. J. Marko, *Autonomie und Integration*, Wien [etc.], Böhlau, 1995, pp. 215 ss.

⁵⁵ Così W. Kymlicka, *La cittadinanza multiculturale*, cit., p. 313.

⁵² In tal senso anche T. Potier, *Regionally non-dominant titular peoples: the next phase in minority rights?*, in «Jemie - Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe», 2001 (<http://www.ecmi.de>).

⁵³ Su cui v. tra gli altri W. Kymlicka, *Multicultural citizenship: a liberal theory of minority rights*, Oxford, Oxford University Press, 1995; trad. it. *La cittadinanza culturale*, Bologna, Il Mulino, 1999; *Citizenship in diverse societies*, a cura di W. Kymlicka e W. Norman, Oxford, Oxford University Press, 2000.

⁵⁴ Questo approccio, su cui si basano soprattutto le costituzioni

propria lingua. Non si tratta dunque di un privilegio, ma della concretizzazione di un diritto che tenga conto delle differenze culturali.

Pertanto, per poter superare situazioni di eventuale svantaggio strutturale e permanente, l'espresso riconoscimento dell'appartenenza di alcuni cittadini ad una specifica minoranza nazionale deve poter completare il principio di uguaglianza connesso alla cittadinanza. Così come nella prima metà dell'ultimo secolo i diritti sociali, operando accanto ai tradizionali diritti di libertà, sono stati un potente strumento per la realizzazione dell'uguaglianza in senso sostanziale, oggi l'attribuzione di diritti culturali può costituire la base giuridica per il riconoscimento, la tutela e la promozione delle differenze e quindi di una identità comune⁵⁶.

Una cittadinanza culturale così intesa si porrebbe in linea con i fondamentali giuridici dell'autonomia, e specialmente con il suo nucleo essenziale contenuto nell'Accordo di Parigi. Essa si basa su una concezione paritaria delle forme organizzative della convivenza, che consente l'interazione e la cooperazione per il perseguimento del bene comune e nel contempo attribuisce ai gruppi sufficiente autonomia per determinare le linee del proprio modello di sviluppo⁵⁷ e garanzie contro modifiche unilaterali, te-

⁵⁶ L. Domenichelli, *Asimmetria territoriale*, cit., p. 12. Cfr. in questo senso anche la dichiarazione dello *European Cultural and Educational Forum*, adottata a Bruges nel novembre 2002, che, oltre a contenere dei principi per una politica culturale dell'Unione europea, menziona esplicitamente i diritti culturali. *Contra*, con accento quasi esclusivo alla dimensione culturale dei diritti fondamentali individuali, G. Britz, *Kulturelle Rechte und Verfassung*, cit., il cui campo di analisi si riferisce tuttavia alla assai diversa situazione giuridica delle minoranze della Repubblica federale tedesca (la cui Legge fondamentale non prevede tra l'altro alcuna clausola di tutela minoritaria). Le tipologie di diritti culturali delle minoranze enunciate dall'ultima autrice sono per contro di particolare interesse con riferimento all'analoga situazione normativa in ambito comunitario.

⁵⁷ La «dialettica tra separazione e integrazione» è sottolineata anche da A. Lampis, *Governare la differenza: il caso della Provincia di Bolzano*, in «Economia della cultura», 2001, n. 3, pp. 415 ss.

nendo in dovuta considerazione gli sviluppi dell'integrazione europea.

A livello statale le singole cittadinanze culturali costituiscono insieme una «cittadinanza multiculturale», che unisce la popolazione maggioritaria e quelle minoritarie nel valore comune del pluralismo delle culture e dei gruppi sociali, consentendo così una differenziazione nella struttura organizzativa dello stato e nell'ordinamento giuridico (ad es. territori dotati di autonomia speciale e di un ordinamento giuridico differenziato, discipline finanziarie particolari, ecc.). Queste discipline particolari servono a garantire lo spazio necessario per lo sviluppo delle culture minoritarie e ad interrompere o ridurre sensibilmente il predominio della maggioranza nel territorio di insediamento della minoranza.

Nel contempo, a livello statale, si assiste alla tendenza ad equiparare la cittadinanza, nel significato, sopra illustrato, di insieme di diritti civili (*Staatsbürgerschaft*) con la cittadinanza intesa quale semplice appartenenza ad uno stato (*Staatsangehörigkeit*), quindi con uno *status* giuridico attribuito in base alla semplice permanenza nel territorio di una comunità. I diritti e gli obblighi civili vengono sempre più frequentemente attribuiti a persone che risiedono legalmente e permanentemente nel territorio dello stato e di cui condividono i comuni interessi, principi e valori. Sottolineando così il fattore oggettivo della residenza quale dimostrazione (e presunzione) di un rapporto duraturo con il territorio, vengono progressivamente superate anche le distinzioni concettuali tra popolo e popolazione e la conseguente differenziazione tra cittadini e stranieri⁵⁸.

⁵⁸ A. Ciancio, *Diritti politici tra cittadinanza e residenza*, cit., p. 56 (con ulteriori riferimenti alle note 28-32); cfr. anche le considerazioni critiche di S. Bartole, *La cittadinanza e l'identità europea*, in «Quaderni costituzionali», 2000, n. 1, p. 41. Cfr. su questo punto la recente Convenzione europea sulla nazionalità, adottata nell'ambito del Consiglio d'Europa il 6.11.1997 ed entrata in vigore il 1.3.2000, che all'art. 2 definisce «nazionalità» come «legame giuridico tra una persona e

Ciò vale a maggior ragione nel contesto dell'integrazione europea. Oltre alle libertà fondamentali previste dal trattato ed al divieto di discriminazione nel godimento di diritti e prestazioni a queste connessi, che come si è detto vengono interpretati estensivamente, l'orizzonte della cittadinanza comune dell'Unione comprende una dimensione attiva per l'esercizio dei diritti (nello stato di residenza) ed una sua dimensione passiva (nello stato di provenienza), nonostante l'esercizio dei diritti politici nello stato di residenza sia per il momento ancora limitato al solo diritto di voto per le elezioni locali e del Parlamento europeo⁵⁹.

Applicato all'Unione europea, il concetto di «nazione» secondo i canoni tradizionali della nascita degli stati nazionali è del tutto fuorviante. Troppe e troppo intense sono infatti le differenze tra gli stati e le loro regioni in termini di culture, lingue e tradizioni. L'omogeneizzazione di lingue e culture a vantaggio di un'unica cultura e un'unica lingua dominanti, che ha costituito la «leva» storica per la creazione degli stati nazionali nel diciannovesimo secolo, non è certo una soluzione ipotizzabile per l'Unione europea del futuro⁶⁰. Anche a livello europeo, dunque, il futuro non potrà che consistere in un equili-

bro tra pluralismo (delle culture) e unità (di determinati valori fondamentali), e conseguentemente anche il concetto di cittadinanza dell'Unione dovrà contenere e contemplare non solo la componente egualitaria, ma anche una componente culturale che esprima la diversità e possa essere almeno parzialmente giustiziabile.

Nella prospettiva delle minoranze, l'integrazione europea viene vista almeno in parte come potenzialmente fonte di pericoli. Le minoranze si percepiscono infatti talvolta sotto la costante minaccia della spada di Damocle della non conformità del diritto (statale) delle minoranze col diritto comunitario, anche se, come si è visto, in questo settore vi sono nuovi e «tranquillizzanti» sviluppi. D'altro canto l'integrazione europea dà vita ad un ulteriore livello di governo, rende possibile in misura crescente contatti diretti tra il livello locale e quello comunitario e agevola le relazioni orizzontali transfrontaliere, e costituisce pertanto un'occasione unica per creare un rapporto almeno tripolare che pone fine al confronto/scontro tra la minoranza e il solo livello statale.

Dal punto di vista istituzionale, già oggi l'Unione europea assomiglia molto ad uno «stato partitario multinazionale»⁶¹, giacché il suo ordinamento costituzionale riflette, nella struttura istituzionale e nell'esecuzione delle norme, la sua composizione multinazionale, in forza della sua genesi e del ruolo predominante che gli stati ancora svolgono nella determinazione degli assetti giuridico-istituzionali dell'Unione⁶².

Affinché il pluralismo culturale non rimanga un mero auspicio, al sistema di governo plurilivello dell'Unione (*multilevel governance*) deve fare seguito un sistema plurilivello delle cittadinanze e dei diritti connessi. L'esistenza

⁶¹ Per il concetto v. R. Toniatti, *Minoranze e minoranze protette*, cit., p. 207, che cita come esempi la Svizzera, il Belgio e, con talune limitazioni, il Canada.

⁶² La considerazione del livello regionale è ancora embrionale. Nonostante alcuni importanti segnali, sarà importante osservare gli sviluppi in tal senso che potranno emergere dai lavori della Convenzione costituzionale istituita al vertice di Laeken.

di un tale sistema è già riconoscibile da diversi indizi. La cittadinanza, concessa in base a quella posseduta dai genitori, rimane certamente il criterio principale per l'attribuzione di diritti e obblighi, ma certamente i criteri della residenza e della nazionalità (culturale) hanno un ruolo crescente⁶³. La «cittadinanza dell'autonomia in senso materiale» della Provincia di Bolzano, che consiste nell'uguaglianza dei suoi cittadini nel mantenimento delle peculiarità dei gruppi linguistici, mostra in piccolo gli equilibri che vanno imponendosi a livello europeo.

I diritti delle minoranze come diritti individuali e diritti culturali di cittadinanza dei gruppi stanno infatti diventando un pilastro fondamentale dell'ordinamento giuridico-costituzionale dell'Unione. Tali diritti sono espressione dell'identità europea a più livelli, che combina sia le differenti situazioni giuridiche e i diversi livelli di riferimento degli individui, sia la complessità e il pluralismo della società. Il pluralismo culturale, appunto, come «pluralism in togetherness»⁶⁴, unità nella diversità.

⁶³ Cfr., con particolare attenzione alla problematica degli immigrati, A. Ciancio, *Diritti politici tra cittadinanza e residenza*, cit., pp. 63 ss.

⁶⁴ A. Eide, *Protection of Minorities, Possible Ways of Facilitating the Peaceful and Constructive Solution of Problems involving Minorities*, Un Doc. E/Cn.4/Sub.2/1993/34 (1993), pp. 38 ss.