

6. Abstract

For members of ethno-cultural minorities, the right to political participation means more than the right to seek to influence the outcome of a process designed to aggregate individual preferences to find a decision acceptable to a majority of citizens. Effective participation of national minorities in public life through specific arrangements shall "facilitate the inclusion of minorities within the State and enable minorities to maintain their own identity and characteristics, thereby promoting the good governance and integrity of the State" (Lund Recommendations, OSCE 1999).

After an overview of the different approaches towards minorities and their political representation (which obviously determine the legal solutions adopted and consequently very much the judicial attitude), the chapter deals with more specific rules on political representation of minorities (such as participation at central, regional and local government level, special electoral rules, non territorial arrangements, veto rights, consultative bodies, etc.) and their judicial interpretation in comparative analysis.

In conclusion, the paper argues that the concrete recognition of effective rights of political participation by the courts depends on the set of values forming the base of the constitutions. Any technical instruments for the implementation and guarantee of these rights can only be based on the political recognition of the representation and participation of minorities as a constitutionally legitimate aim (and value).

CAPITOLO 3

La tutela delle minoranze nell'ordinamento italiano

Un sistema complesso tra asimmetria, decentramento, uguaglianza e promozione delle diversità

di Francesco Palermo

1. La costituzione delle minoranze dell'ordinamento italiano: una nazione civica asimmetricamente promozionale

Sul territorio italiano convivono numerosi gruppi minoritari, assai diversi tra loro nel numero e nel grado di tutela ad essi riconosciuto dall'ordinamento giuridico. Nel complesso si tratta di circa 2,5 milioni di persone (intorno al 4,5% della popolazione), divisi in almeno 12 diversi gruppi linguistici³⁹², che fanno dell'Italia il Paese dell'Unione europea in cui è presente il maggior numero di minoranze linguistiche autoctone. Anche per questo l'Italia è uno dei pochi Paesi dell'Unione che ha espressamente previsto la tutela delle minoranze come compito primario dell'ordinamento attraverso un'apposita disposizione costituzionale (art. 6 cost.). Nonostante l'importante presenza di gruppi allogloti fin dall'unità (1861)³⁹³, la questione minoritaria iniziò di fatto a porsi soltanto dopo la prima guerra mondiale, in seguito all'annessione del Sudtirolo e dell'Istria, che condusse alla formazione di due minoranze numericamente consistenti. Solo dopo la caduta del regime fascista, tuttavia, la tutela delle minoranze divenne uno degli obiettivi principali del nuovo Stato costituzionale di diritto sorto dalle ceneri della seconda guerra mondiale³⁹⁴.

³⁹² Per i dati cfr. nel dettaglio Ministero dell'Interno, Ufficio centrale per i problemi delle zone di confine e delle minoranze etniche, *Primo rapporto sullo stato delle minoranze in Italia*, Roma 1994. In questa stima si tiene conto solo delle minoranze etnico-linguistiche storiche, senza considerare dunque le nuove minoranze immigrate.

³⁹³ Si pensi in particolare ai francofoni della Valle d'Aosta, già parzialmente tutelati dallo statuto albertino, ai gruppi allogloti delle valli piemontesi (in particolare occitani) ed ai numerosi (ma numericamente ridotti) gruppi linguistici nell'Italia meridionale.

³⁹⁴ Per una completa sintesi storica delle vicende legate al sorgere della questione minoritaria in Italia si veda, con ampi riferimenti, A. Pizzorusso, *La politica linguistica in Italia, il caso della provincia di Bolzano e la legge di attuazione generale dell'art. 6 della costituzione*, in J. Marko, S. Ortino, F. Palermo (cur.), *L'ordinamento speciale della provincia autonoma di Bolzano*, Padova 2001, pp. 101 ss. Più diffusamente A. Pizzorusso, *Articolo 6*, in G. Branca (cur.), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma 1975, vol. I, pp. 296 ss.; E. Palici di Suni, voce *Minoranze*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, vol. IX, Torino 1994, pp. 558 ss.; M. Stipo, voce *Minoranze etnico-linguistiche (diritto pubblico)*, in *Enc. Giur.*, vol. XX, Roma, 1990, A. Pizzorusso, voce *Minoranze etnico-linguistiche*, in *Enc. Dir.*, vol. XXVI, Milano 1976, pp. 527 ss. e R. Toniatti, voce *Minoranze (diritti delle)*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, Roma 1996, pp. 701 ss.

La costituzione ricorre esclusivamente al criterio della lingua quale elemento distintivo delle minoranze etnico-nazionali per la scelta ideologica originaria di basare l'appartenenza allo Stato italiano (e dunque alla nazione italiana, posto che lo Stato si connota tipicamente in chiave nazionale)³⁹⁵ sul criterio oggettivo della cittadinanza e dunque su una concezione civica e non etnica dell'appartenenza. Nonostante l'aggettivo «etnico» compaia qua e là in alcuni statuti regionali³⁹⁶, l'intenzione del costituente è stata infatti chiaramente nel senso di circoscrivere la tutela delle minoranze al fattore linguistico-culturale, eliminando riferimenti ad aspetti politico-nazionali o etnico-razziali³⁹⁷. L'Italia è dunque oggi una nazione-*demos*³⁹⁸ che riconosce *ethnoi* diversi, vi si accosta con vocazione promozionale e si connota come nazione civica etnicamente e linguisticamente plurale.

La tutela delle minoranze storiche si fonda, come detto, sul criterio linguistico, ma ciò non significa che tutte le minoranze linguistiche siano tutelate dall'ordinamento, e tanto meno che lo siano in modo uniforme. A parte le difficoltà di identificazione di una minoranza linguistica³⁹⁹, lo strumento normativo attivabile per il trattamento promozionale delle minoranze è estremamente differenziato: se fino all'approvazione della legge quadro per la tutela delle minoranze linguistiche storiche nel 1999 doveva distinguersi principalmente tra minoranze (linguistiche) riconosciute e non riconosciute⁴⁰⁰, a seguito di questa legge, che fornisce riconoscimento a (quasi) tutte le minoranze storiche presenti sul

³⁹⁵ Cfr. amplius P. Carrozza, voce *Nazione*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, vol. X, Torino 1995, pp. 127 ss. Per un'analisi del concetto di «nazione» fatto proprio dall'Assemblea costituente (senza particolare attenzione alla questione delle minoranze) cfr. M. Dogliani, *Costituente e identità nazionale*, in *Diritto pubblico*, 2001, pp. 59 ss.

³⁹⁶ Cfr. art. 2 e 56 c. 1 statuto Trentino-Alto Adige («caratteristiche etniche e culturali»), art. 3 statuto Friuli-Venezia-Giulia («caratteristiche etniche e culturali»), art. 4 statuto Molise («tutela [...] delle tradizioni popolari delle comunità etniche»).

³⁹⁷ Cfr. con ampi riferimenti A. Pizzorusso, *Articolo 6, cit.*, in part. pp. 304 ss.

³⁹⁸ Sul concetto cfr. C. Casonato, *Minoranze etniche e rappresentanza politica: i modelli statunitense e canadese*, Trento 1998, in part. pp. 32 ss. e G.E. Rusconi, *Ripensare la nazione*. Tra suggestioni etnodemocratiche e costruzione europea, in M. Luciani (cur.), *La democrazia di fine secolo*, Bari 1994, pp. 69 ss.

³⁹⁹ Sulla annosa e irrisolta questione della distinzione, in chiave linguistica, tra lingue e dialetti cfr., con ampi riferimenti, G. Barbina, *La geografia delle lingue*, Roma 1993, in part. pp. 139 ss. In una prospettiva realistica non sembra avere tutti i torti Noam Chomsky, quando ricorda che «una lingua è un dialetto con un passaporto e un esercito».

territorio nazionale⁴⁰¹, oggi l'attenzione va posta sul differente grado di tutela (in chiave giuridica: sul diverso grado di differenziazione normativa) dei diversi gruppi. Appare così opportuno distinguere tra *minoranze "superprotette"*⁴⁰², identificate con i gruppi più tutelati insediati nelle regioni speciali dell'arco alpino ([Trentino]-Alto Adige, Valle d'Aosta, Friuli-Venezia Giulia) e tra loro assai diverse quanto a intensità della tutela, *minoranze riconosciute a tutela eventuale* (quelle elencate nella legge quadro, il cui diverso grado di tutela dipende dall'attivazione o meno dei vari strumenti messi a disposizione dalla legge) e *minoranze non riconosciute* (e non protette), ossia i gruppi che, pur in possesso del requisito soggettivo della richiesta di riconoscimento quale gruppo distinto, non presentano il requisito oggettivo del riconoscimento da parte del potere pubblico, e sono pertanto giuridicamente irrilevanti ai fini del trattamento differenziato⁴⁰³.

Fin da questi primi cenni è dunque evidente la complessità della "costituzione delle minoranze"⁴⁰⁴ dell'ordinamento italiano, per il suo carattere composito in termini numerici, per l'assai diversa gradazione normativa della tutela, e per l'asimmetria territoriale di cui risulta in parte l'origine e in parte la conseguenza. Se infatti la creazione di alcune autonomie differenziate si deve storicamente alla presenza di gruppi alloggiati⁴⁰⁵, oggi si assiste anche al processo inverso, caratterizzato dalla

⁴⁰⁰ La distinzione e la sua portata giuridica si devono essenzialmente alla ricostruzione della giurisprudenza costituzionale, in part. Corte cost., sentt. 28/1982 e 62/1992, su cui *infra*.

⁴⁰¹ Il maggiore profilo problematico della legge quadro riguarda in particolare lo status dei Rom e dei Sinti, esclusi dall'elenco delle minoranze riconosciute di cui alla legge 482/1999. Su questo aspetto v. *infra*.

⁴⁰² L'espressione "minoranze superprotette" è utilizzata da E. Palici di Sini Prat, *Intorno alle minoranze*, Torino 1999, pp. 29 ss.

⁴⁰³ Ci si riferisce in primo luogo a Rom e Sinti, ma il discorso vale in astratto anche per le minoranze immigrate, che il legislatore riconosce ma inquadra diversamente dalle minoranze storiche sotto il profilo della natura giuridica. Sulla necessità del riconoscimento da parte del potere pubblico come fattore distintivo per la rilevanza in chiave giuridica delle questioni minoritarie cfr. in part. R. Toniatti, *Minoranze e minoranze protette: modelli costituzionali comparati*, in T. Bonazzi, M. Dunne (cur.), *Cittadinanza e diritti nelle società multiculturali*, Bologna 1994, pp. 273 ss., nonché il capitolo sulla rappresentanza politica nel presente volume.

⁴⁰⁴ L'espressione è di R. Toniatti, La rappresentanza politica delle minoranze linguistiche: i ladini fra rappresentanza «assicurata» e «garantita», in Le regioni, 1995, pp. 1271 ss.

⁴⁰⁵ E il criterio per l'allocatione dei diritti minoritari è prevalentemente di tipo territoriale e non personale, pur non mancando qualche eccezione. Cfr. A. Pizzorusso, *Il pluralismo linguistico tra Stato nazionale e autonomie regionali*, Pisa 1975 e Idem, *Le minoranze nel diritto pubblico interno*, Milano 1967.

"(ri-)scoperta" delle minoranze a fini di differenziazione di determinati territori⁴⁰⁶. Il complesso processo va posto in relazione anche con i recenti sviluppi in senso fortemente decentrato dell'ordinamento costituzionale italiano, al fine di comprendere il crescente ruolo delle regioni nella gestione delle questioni minoritarie e forse, più in generale, delle richieste di differenza crescenti nella società.

L'analisi che segue si incentrerà pertanto sui tratti distintivi della costituzione italiana delle minoranze qui evidenziati: asimmetria nelle fonti e nell'ambito territoriale di applicazione (2.) e asimmetria nell'intensità della tutela (3.), per concludersi con alcune riflessioni relative al rapporto tra il processo di decentramento territoriale in corso da almeno un decennio e la tutela delle minoranze, con particolare riferimento al principio di uguaglianza (4).

2. Le fonti. Asimmetria nella garanzia normativa e nella dimensione territoriale della tutela delle minoranze

2.1. Il quadro costituzionale

2.1.1. La differenziazione come regola

Per comprendere l'ambito del riconoscimento e della tutela garantiti alle minoranze dall'ordinamento costituzionale italiano, occorre in primo luogo tenere presente la fondamentale distinzione tra minoranze linguistiche e minoranze di altro genere. Alle prime la costituzione dedica un'apposita disposizione (l'art. 6), mentre le altre, non espressamente indicate col termine "minoranze", trovano la loro tutela in

⁴⁰⁶ Cfr. S. Bartole (cur.), *Le regioni alla ricerca della loro identità culturale e storica*, Milano 1999.

un'ampia serie di altre norme⁴⁰⁷, oltre alla previsione generale del divieto di discriminazione in base al sesso, alla razza, alla lingua, alla religione, alle opinioni politiche, alle condizioni personali e sociali (art. 3 c. 1 cost.).

In base al principio pluralistico su cui si fonda l'ordinamento repubblicano, la costituzione impone la valorizzazione di tutte le formazioni sociali in cui si realizza la personalità dell'uomo (art. 2 cost.), comprese le minoranze linguistiche, che sono dunque meritevoli di tutela costituzionale in primo luogo in quanto formazioni sociali (art. 2), poi in base al principio di uguaglianza sostanziale (art. 3 c. 2), infine in quanto minoranze linguistiche (art. 6)⁴⁰⁸.

L'azionabilità dei diritti delle minoranze protette è condizionata al criterio territoriale: l'appartenenza di un soggetto ad una minoranza linguistica può dar luogo ad una serie di situazioni giuridiche soltanto in quanto legata al territorio. I diritti connessi alla tutela minoritaria, proprio perché riconosciuti in linea di massima ad un determinato territorio prima che agli individui che vi risiedono (principio territoriale), non sono generalmente di tipo personale⁴⁰⁹; così ad es. è evidente che un cittadino francofono valdostano può legittimamente far uso dei propri diritti linguistici soltanto nel territorio della Valle e non in altre regioni. In genere inoltre (con l'eccezione della provincia di Bolzano) l'appartenenza alle minoranze non è stabilita in modo ufficiale, ed è comunque fondata (anche in provincia di Bolzano) sulla mera volontà di ogni singolo individuo che la rivendichi, in linea con il principio generalmente affermato anche dalla Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali⁴¹⁰.

⁴⁰⁷ Così ad esempio le minoranze religiose (indicate col termine «confessioni religiose diverse dalla cattolica») sono tutelate in base all'art. 8 (oltre che agli artt. 19 e 20), le minoranze politiche sono generalmente protette attraverso libertà diverse, quali quella di manifestazione del pensiero, di associazione, di costituzione di partiti politici, ecc.

⁴⁰⁸ Questo è anche l'atteggiamento prevalente della Corte costituzionale italiana, che ha avuto modo di affermare (nella sentenza n. 86/1975) che la tutela minoritaria di cui all'art. 6 della Costituzione costituisce quel «qualcosa di diverso e di più» rispetto al principio di uguaglianza di cui all'art. 3 e che qualifica il compito dei pubblici poteri in questa materia.

⁴⁰⁹ Sul principio territoriale cfr. recentemente V. Piergigli, *Decentrato territorialmente e minoranze linguistiche*. Un'analisi comparata, in www.federalismi.it (10-7-2003) e L. Domenichelli, *Asimmetria territoriale e cittadinanza differenziata come strumenti di protezione delle identità*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2002-1, pp. 3 ss. Cfr. altresì il contributo di J. Woelk nel presente volume.

⁴¹⁰ La Convenzione quadro è stata adottata il 10-1-1994, aperta alla firma il 1-2-1995 ed è entrata in vigore il 1-2-1998, dopo che è stato raggiunto il numero minimo di ratifiche previsto. E' stata ratificata dall'Italia con l. 302/1997. In particolare, l'art. 3 della Convenzione stabilisce che chiunque ha il diritto

Tracciati a grandi linee i confini entro i quali si muove la costituzione delle minoranze nell'ordinamento italiano (criterio linguistico, necessità di riconoscimento e ancoraggio territoriale dei diritti riconosciuti), si nota come la disposizione dell'art. 6 della costituzione non specifichi se la tutela minoritaria debba attuarsi attraverso una legge organica valida per tutte le realtà minoritarie oppure attraverso misure diverse per ciascuna delle minoranze soggette a protezione. La via prescelta è stata, com'è noto, nel senso di differenziare fortemente la posizione giuridica dei diversi gruppi, adottando misure particolari per ciascuna minoranza, con ciò secondo alcuni spingendosi fino a violare il principio del trattamento uniforme di gruppi sociali dello stesso tipo⁴¹¹. Se questo dato è in qualche misura riscontrabile in tutti gli ordinamenti, in quanto la questione minoritaria è fortemente condizionata da elementi metagiuridici quali soprattutto la consistenza numerica dei gruppi minoritari, la loro coesione e forza politica, la loro distribuzione territoriale e l'influenza di altri Stati nazionali, in Italia la differenza di status giuridico delle varie minoranze è di particolare intensità⁴¹². L'Italia si è insomma a lungo caratterizzata per essere stata allo stesso tempo uno degli ordinamenti più avanzati al mondo nella tutela di (certe) minoranze (per gli strumenti giuridici ed anche gli sforzi economici impiegati) ed uno Stato che tendeva ad assimilare altri gruppi minoritari, della cui futura sopravvivenza è stato fortemente dubitato, almeno fino all'approvazione della legge quadro (l. 482/1999).

di appartenere o di non appartenere ad una minoranza, senza che da tale scelta o dall'esercizio di diritti ad essa connessi possano derivare svantaggi. Per una illustrazione dei contenuti della Convenzione quadro cfr. S. Bartole, *La Convenzione quadro del Consiglio d'Europa per la protezione delle minoranze nazionali*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 1997, pp. 567 ss. e *Idem Una Convenzione per la tutela delle minoranze nazionali*, in *Il Mulino*, n. 2/1995, pp. 333 ss.

⁴¹¹ Dubbio sollevato da S. Bartole, voce *Minoranze nazionali*, in *Novissimo Digesto Italiano* Appendice, vol. V, Torino 1984, pp. 44 ss.

⁴¹² Questa profonda asimmetria di trattamento tra le diverse minoranze è stata accentuata dalla lunga mancanza di una normativa generale di attuazione dell'art. 6 cost. In tal modo, almeno fin all'approvazione di tale legge nel 1999, l'atteggiamento dello Stato italiano nei confronti delle minoranze è stato tradizionalmente improntato al criterio del "chi primo arriva meglio alloggia", ossa ad una tendenziale astensione da qualunque disciplina generalizzata di tutela, lasciando che fossero stesse minoranze (se sufficientemente forti e rappresentative) ad avanzare rivendicazioni, concedersi caso per caso. Per le più piccole e deboli, pertanto, gli spazi sono stati minimi, se ne inesistenti.

Questo atteggiamento, certamente comprensibile per ragioni anche economiche (si pensi ai costi elevati che lo Stato sostiene per assicurare a determinate minoranze una serie di diritti, tra cui ad es. quelli linguistici, oltre alla garanzia di un sistema di finanziamento privilegiato per i relativi territori di insediamento⁴¹³), può stupire per la palese disparità di trattamento che a volte viene a creare; forse è anche questa una delle ragioni che hanno determinato l'attuale processo di rivendicazione di un riconoscimento (e di conseguenti trattamenti differenziati) da parte delle realtà minoritarie più deboli. Quello della posizione giuridica profondamente diversa tra le varie minoranze è comunque un dato pacificamente riconosciuto dalla Corte costituzionale, che ha avuto modo di confrontarsi più volte, non ritenendolo non in contrasto con il principio di uguaglianza⁴¹⁴. Rimane il problema, non risolvibile in astratto, della proporzionalità e ragionevolezza della disparità di trattamento, ossia fino a che punto sia costituzionalmente giustificato, alla luce del principio di uguaglianza, un trattamento diverso per situazioni analoghe, sia pure con forti differenze tra loro. Ciò che è stato finora affermato con certezza in dottrina e nella giurisprudenza costituzionale è la legittimità e financo la necessità di trattare diversamente le (e dunque di fornire una diversa intensità di tutela alle) diverse minoranze riconosciute.

2.1.2. In particolare: la questione della diretta applicabilità dell'art. 6 cost.

Un secondo profilo di particolare interesse in chiave costituzionale ha riguardato la *vexata quaestio* dell'immediata applicabilità dell'art. 6 cost., data la perdurante assenza, per un cinquantennio, di una norma generale attuativa dei principi costituzionali in materia di tutela delle minoranze. Per lungo tempo le "apposite norme" previste dall'art. 6 cost. si sono concretizzate esclusivamente negli statuti

⁴¹³ Ad es. la provincia autonoma di Bolzano (e in massima parte anche quella di Trento) e la Valle d'Aosta sono sottratte agli obblighi di solidarietà finanziaria (perequazione fiscale), ed anzi ottengono complessivamente più del proprio gettito fiscale in ragione delle esigenze di tutela minoritaria cui è connessa la specialità del territorio. Per interessanti dati cfr. G. Pellegrini, *Le finanze della provincia autonoma di Bolzano* e Idem, *Il bilancio della provincia autonoma di Bolzano*, entrambi in J. Marko, S. Orino, F. Palermo, *L'ordinamento speciale*, cit., risp. pp. 498 ss. e 523 ss., nonché E. Buglione, *Aspetti finanziari della specialità delle regioni a statuto differenziato*, in A. Ferrara, G.M. Salerno (cur.), *Le nuove specialità nella riforma dell'ordinamento regionale*, Milano 2003, pp. 205 ss.

⁴¹⁴ Cfr. esemplificativamente le sentt. n. 28/1982, 62/1992 e 15/1996, su cui si tornerà.

speciali di talune regioni (in particolare Trentino-Alto Adige, Valle d'Aosta e Friuli-Venezia Giulia, e nelle rispettive norme di attuazione) e nelle poche leggi regionali approvate a partire dagli anni '80 dello scorso secolo⁴¹⁵. Stante l'incapacità del Parlamento di approvare una legge quadro sul punto, per lungo tempo la Corte avallò sostanzialmente la mancata garanzia di diritti minoritari a diversi gruppi, derivante da un lato dalla mancata attivazione del legislatore nazionale, e dall'altro dalla stessa giurisprudenza costituzionale, tesa a negare qualunque possibilità di intervento del legislatore regionale in materia in quanto atinente al principio di uguaglianza, che richiedeva per la Corte una garanzia nazionale uniforme⁴¹⁶.

Le paradossali conseguenze di questa lettura furono per la prima volta affrontate e (parzialmente) superate dalla Corte costituzionale con la sent. 28/1982, in cui si affermò che, nel territorio di Trieste, in cui è insediata la minoranza linguistica slovena, gli atti del processo penale vanno sì compiuti in lingua italiana, ma gli appartenenti alla minoranza "riconosciuta" hanno il diritto di essere interrogati, a richiesta, nella madrelingua. Per la Corte questo principio costituisce uno standard minimo di tutela per tutti gli appartenenti a minoranze linguistiche "riconosciute"⁴¹⁷, introducendo così nell'ordinamento un nuovo elemento di differenziazione: quello del "riconoscimento". Per la Corte infatti, il trattato di Osimo (per quanto al tempo non ancora attuato con riferimento al diritto degli

⁴¹⁵ Su cui E. Palici di Suni Prat, *Intorno alle minoranze*, cit., pp. 82 ss. V. anche *infra*, 2.3.2.

⁴¹⁶ V. per tutte sentt. 32/1960 e 1/1961. Non si può a tal proposito non notare la stridente contraddizione di questa interpretazione (dogmatica e semplicistica) del principio di uguaglianza con riconoscimento, da parte della stessa Corte, del criterio della differenza di trattamento quale regola generale. Infatti delle due l'una: o si ritiene che il principio di uguaglianza necessiti di una garanzia uniforme sull'intero territorio nazionale (e allora non si dovrebbero giustificare trattamenti differenziati per le varie minoranze, che pur essendo diverse per esigenze e "peso", sono tuttavia accomunate dall'essere appunto minoranze linguistiche), oppure si ammette un trattamento altamente differenziato tra le diverse minoranze (fino al punto di consentire la tutela di alcune e la mancata tutela di altre), ma allora non si vede la ragione di impedire l'intervento del legislatore regionale sul punto i nome della garanzia unitaria dell'uguaglianza.

⁴¹⁷ Corte cost., sent. 28/1982, in Giur. cost. 1982, I, pp. 248 ss., con nota di S. Bartole, Gli sloveni nel processo penale a Trieste, ibidem, e di E. Palici di Suni, Corte costituzionale e minoranze linguistiche la sentenza n. 28 del 1982 fra tradizione e innovazione, ivi, pp. 808 ss. Cfr. anche G. Mor, L'us ufficiale della lingua di una "minoranza riconosciuta", in *Le regioni*, 1982, pp. 388 ss. e P. Carrozza, prudente atteggiamento della Corte in tema di "garanzie linguistiche" nel processo e le sue conseguenze sulla condizione giuridica della minoranza slovena, in *Foro it.*, 1982, I, pp. 1815 ss.

sloveni all'uso ufficiale della propria lingua) e una serie di normative nazionali a tutela della minoranza slovena «qualificano la popolazione di lingua slovena nel territorio di Trieste come "minoranza riconosciuta"»⁴¹⁸, con la conseguenza di rendere incostituzionali norme che di fatto implicano sanzioni contro l'uso della lingua materna⁴¹⁹.

Tali standard minimi devono applicarsi a tutte le "minoranze riconosciute" dall'ordinamento italiano, pur restando il legislatore libero di graduare, in aggiunta ai diritti minoritari minimi derivanti dal "riconoscimento"⁴²⁰, la concessione soltanto ad alcune minoranze di ulteriori diritti⁴²⁰. L'art. 6 cost. (e, per il Friuli-Venezia Giulia, anche l'art. 3 dello statuto regionale), cessa così di essere mere norme di principio e diventa fonte di diritti minoritari "minimi", immediatamente azionabili dalle minoranze riconosciute.

Il problema rimaneva naturalmente l'identificazione di criteri che consentissero di ritenere "riconosciuta" una minoranza anche in assenza di un esplicito riconoscimento legislativo. La Corte non fornisce una chiave di lettura univoca, e tuttavia appare evidente che la presenza di accordi internazionali e di normative interne sia pure settoriali è ritenuta idonea a conferire immediata applicabilità all'art. 6 cost., almeno per ciò che attiene alla garanzia di taluni diritti minoritari essenziali come l'uso della propria lingua nel processo. Pur lasciando aperti diversi dubbi interpretativi⁴²¹, la pronuncia ha costituito un fondamentale esempio di

⁴¹⁸ «Il chex», prosegue la Corte, «concretizza l'ulteriore operatività normativa dell'articolo 6 della costituzione e dell'articolo 3 dello statuto regionale, quanto meno per il territorio triestino», punto 2 del considerando.

⁴¹⁹ Pertanto, per la Corte, l'art. 137 u.c. del vecchio codice di procedura penale, che sanzionava il rifiuto di esprimersi in lingua italiana da parte di persona che la conoscesse nonché la falsa dichiarazione di ignorarla, non devono ritenersi applicabili al territorio di Trieste.

⁴²⁰ Per la Corte, infatti, «l'osservanza dei precetti dell'articolo 6 della costituzione e dell'articolo 3 dello statuto regionale - in relazione all'articolo 3 della costituzione - non richiede affatto che alla minoranza slovena della provincia di Trieste debba necessariamente applicarsi una normativa simile a quella adottata per il Trentino-Alto Adige o per la Valle d'Aosta: restando rimesso al legislatore italiano, nella propria discrezionalità, di scegliere i modi e le forme della tutela da garantire alla minoranza linguistica slovena».

⁴²¹ Relativi ad es. alla necessità o meno di far dipendere la possibilità di "riconoscimento" di una minoranza dalla presenza di un trattato internazionale volto a tutelarla, oppure alla possibilità di riconoscere una minoranza solo sulla scorta di normative nazionali. Ricorda così ad es. E. Palici di Suni Prat, *Intorno alle minoranze*, cit., p. 57, che a seconda che prevalga la prima lettura o la seconda, i diritti della minoranza slovena insediata nella regione Friuli-Venezia Giulia dovrebbero ritenersi estesi

concretizzazione giurisdizionale di norme programmatiche⁴²², ed ha certamente influenzato il successivo processo di adozione della legge quadro.

Ulteriori criteri di concretizzazione del principio del riconoscimento e dei criteri per l'immediata applicabilità dell'art. 6 cost. sono stati successivamente elaborati dalla Corte (in chiave restrittiva delle potenzialità aperte con la pronuncia del 1982), sempre in riferimento allo status della minoranza linguistica slovena: con la sent. 62/1992 la Corte sembra subordinare il criterio del riconoscimento alla presenza di un obbligo internazionale⁴²³, mentre con la sent. 15/1996 si specifica con chiarezza la legittimità di un trattamento differenziato delle minoranze sul territorio nazionale e dunque l'asimmetria territoriale come criterio ordinatore della materia in esame⁴²⁴.

2.2. La legge generale di tutela delle minoranze linguistiche storiche

Il problema del riconoscimento, come si è detto, è stato superato solo con l'approvazione, al termine di un lungo e travagliato iter⁴²⁵, della legge quadro per la tutela delle minoranze linguistiche storiche (l. 482/1999)⁴²⁶.

ai soli sloveni del territorio di Trieste (coperti dal trattato internazionale) oppure rispettivamente anche agli sloveni di Gorizia e forse persino a quelli di Udine.

⁴²² Analogo l'atteggiamento seguito dalla Corte costituzionale austriaca sul medesimo problema. Co una probabilmente non casuale analogia temporale, la Corte austriaca ha infatti ritenuto l'immediata applicabilità dell'art. 7 nn. 2 e 3 del trattato Vienna, rispettivamente sul diritto all'istruzione in madrelingua e sul diritto all'uso della lingua nel processo, in assenza di una legge attuativa del trattato (VfGH, sentt. 9744, 9752, 9801/1983 e VfGH sent. 12245/1989).

⁴²³ Sent. 62/1992, in Giur. cost., 1992, pp. 326 ss., con nota di S. Bartole, La tutela della minoranza slovena fra giurisprudenza costituzionale e legislazione ordinaria, ibidem. Cfr. anche P. Carrozza, I Corte e l'uso dello sloveno nel processo (Samo Pahor colpisce ancora...), in Le regioni, 1993, pp. 6 ss.

⁴²⁴ Sent. 15/1996, in *Corriere giuridico*, 5/1996, pp. 516 ss., con nota di S. Bartole, *L'uso della lingua slovena nel processo civile a Trieste*, pp. 521 ss. e in *Giur. cost.*, 1996, pp. 140 ss., con nota di I. Monego, *Tutela dello sloveno nel processo civile e giurisprudenza costituzionale*, ivi, pp. 1222 ss. Cf. altresì a commento L. Antonini, *Minoranza slovena e uso della lingua nel processo: una tutela riconosciuta (soltanto a Trieste?)*, in *Le regioni*, 1996, pp. 716 ss.

⁴²⁵ Diversi tentativi di approvare una legge quadro di attuazione dell'art. 6 cost. furono intrapresi fin dall'VIII legislatura. In particolare, la proposta di legge presentata nel 1991 dall'on. Labriola (A.C.), X legislatura, n. 612), giunse ad ottenere l'approvazione della Camera, ma non fu convertito in legge per

3. Il criterio differenziale. Asimmetria nell'intensità della tutela delle minoranze

Viste nel dettaglio le fonti della tutela delle minoranze linguistiche nell'ordinamento italiano, e chiariti con ciò diversi profili problematici, restano da analizzare più nel dettaglio le posizioni giuridiche differenziate di cui godono i diversi gruppi minoritari protetti. Detto delle ragioni giustificatrici, anche sotto il profilo giuridico, del trattamento (così fortemente) differenziato, vanno ora esposti i principali contenuti di tale differenziazione.

Per farlo ci si atterrà alla tripartizione delle categorie minoritarie enucleata già nell'introduzione del presente saggio (minoranze superprotette, minoranze riconosciute a tutela eventuale, minoranze non riconosciute), avvertendo che tale categorizzazione attiene alla natura del trattamento riservato ai diversi gruppi, ma questi si differenziano ulteriormente in modo assai netto tra loro (anche all'interno della medesima categoria) quanto alla concreta tutela di cui godono.

3.1. Minoranze "superprotette"

Con l'espressione "minoranze superprotette" la dottrina⁴⁶⁶ indica i gruppi linguistici più tutelati, insediati nelle regioni speciali dell'arco alpino ([Trentino-Alto Adige, Valle d'Aosta, Friuli-Venezia Giulia]). Si tratta dei gruppi che godono della tutela più intensa (sotto il profilo della garanzia) ed estesa (sotto il profilo materiale). Essi costituiscono, in termini numerici, la grande maggioranza delle popolazioni alloglotte presenti in Italia, e per lungo tempo, inoltre, hanno rappresentato le uniche minoranze linguistiche protette nell'ordinamento italiano. Di seguito saranno brevemente riassunti i principali strumenti giuridici per il loro trattamento preferenziale.

⁴⁶⁶ E. Palici di Suni Prat, *Intorno alle minoranze*, cit., pp. 29 ss.

3.1.1. Le minoranze della regione Trentino-Alto Adige/Südtirol

La situazione più complessa (per la presenza di tre gruppi linguistici) ma anche la realtà istituzionale più avanzata è quella della regione Trentino-Alto Adige/Südtirol in generale e della provincia autonoma di Bolzano in particolare. La minoranza che gode di maggiori diritti in assoluto, nel panorama italiano, è infatti quella tedescofona dell'Alto Adige, che trova il fondamento della propria tutela, prima che nel diritto interno, in un trattato internazionale⁴⁶⁷. Lo statuto della regione (la cui forma attuale risale al 1972)⁴⁶⁸ prevede innanzitutto una realtà autonomistica altrimenti sconosciuta all'ordinamento italiano, attribuendo alle due province autonome di Trento e Bolzano la quasi totalità delle competenze e lasciando alla regione un ruolo poco più che formale⁴⁶⁹.

L'intero sistema istituzionale della provincia di Bolzano (e della regione) è improntato al principio della distinzione tra i gruppi linguistici ed al

⁴⁶⁷ Accordo De Gasperi-Gruber (rispettivamente primo ministro italiano e ministro degli Esteri austriaco), stipulato a Parigi il 5 settembre 1946 ed allegato al trattato di pace tra l'Italia e le forze alleate (Parigi 10 febbraio 1947).

⁴⁶⁸ D.P.R. 672/1972.

⁴⁶⁹ Sull'eventualità di abolire la regione è attualmente in corso un acceso dibattito politico, per comprendere il quale è necessario richiamare brevemente la storia del dopoguerra. Il primo statuto d'autonomia (1948) prevedeva una struttura delle competenze opposta a quella attuale, e la regione godeva di competenze assai maggiori rispetto alle due province. Poiché la regione si compone delle province di Trento (quasi totalmente italiana) e di Bolzano (a maggioranza tedescofona), la realtà regionale nel suo complesso si presenta con una maggioranza numerica di italofoni. Dopo numerosi proteste di carattere politico ed alcuni attentati dinamitardi negli anni '60 si giunse ad un accordo tra Italia ed Austria con cui l'Italia si impegnavo ad adottare una serie di misure in favore della popolazione di lingua tedesca della provincia di Bolzano (definite "pacchetto"). Tra queste rientravano anche la radicale modifica dello statuto di autonomia, che condusse all'attuale situazione. Con l'adozione da parte italiana dell'ultima delle 137 misure del cd. "pacchetto", nel 1992, l'Austria rilasciò la quietanza liberatoria, dichiarando così ufficialmente concluso il contenzioso internazionale da quel momento la questione sudtirolese si configura giuridicamente come problema interno italiano pur restando all'Austria il ruolo di potenza tutrice per il caso di eventuali gravi violazioni dei diritti delle minoranze. Da quel momento è iniziata una nuova fase nell'autonomia della provincia di Bolzano, fondata sulla richiesta di nuove competenze, sull'intensificazione della collaborazione transfrontaliera con il Tirolo austriaco e (per l'appunto) sull'abolizione o comunque i depotenziamento della regione Trentino Alto Adige, le cui competenze si sono ulteriormente ridotte: seguito dell'approvazione, nel 2003, della legge regionale che delega alle province le funzioni amministrative nelle (poche) residue competenze regionali. Per un ampio inquadramento, anche sotto il profilo storico, della vicenda sudtirolese si veda recentemente A. Di Michele, F. Palermo, G. Pallavre (cur.), 1992. *Fine di un conflitto*, cit. Per ampi dettagli sull'ordinamento giuridico speciale della provincia di Bolzano cfr. J. Marko, S. Ortino, F. Palermo (cur.), *L'ordinamento speciale della provincia autonoma di Bolzano*, cit.

riconoscimento agli stessi di una soggettività propria⁴⁷⁰. Così lo statuto prevede norme particolari per la composizione in base ai gruppi linguistici degli organi regionali (artt. 30, 36 e 62), provinciali di Bolzano (artt. 49, 50 e 62) e comunali (artt. 61 e 62), nonché, sempre nel solo Sudtirolo, la possibilità di votare per gruppi linguistici nel consiglio provinciale (art. 56). Vi sono inoltre, sotto il profilo istituzionale, altre particolarità legate all'indicata impostazione dello statuto, tra cui in particolare la possibilità di ricorso costituzionale per gruppi linguistici (art. 56 c. 2) o il criterio della residenza quadriennale in regione come requisito per l'elettorato attivo e passivo nelle elezioni amministrative (art. 25 c. 4). Il rilievo del gruppo in quanto tale si spinge fino a comprendere il diritto del gruppo medesimo ad una propria rappresentanza politica su base etnica, o almeno nel divieto di impedirla in via di fatto attraverso normative elettorali⁴⁷¹.

A questa realtà istituzionale fondata sul riconoscimento della rappresentanza per gruppi (linguistici) conseguono numerosi aspetti legati alla vita quotidiana, tra i quali merita ricordare, pur con la dovuta brevità, i principali: l'accesso all'impiego pubblico, il sistema scolastico e la disciplina dell'uso della lingua nei rapporti con la pubblica amministrazione.

Per quanto riguarda il pubblico impiego lo statuto prevede (art. 89) che in provincia di Bolzano i posti dei ruoli della pubblica amministrazione⁴⁷² siano «riservati a cittadini appartenenti a ciascuno dei tre gruppi linguistici in rapporto alla consistenza dei gruppi stessi, quale risulta dalle dichiarazioni di appartenenza rese

⁴⁷⁰ Cfr. E. Maines, Gli strumenti di tutela procedurale e giurisdizionale e la "quasi-personalità" dei gruppi linguistici, in J. Marko, S. Orino, F. Palermo (cur.), L'ordinamento speciale, cit., pp. 632 ss. e già prima A. Pizzorusso, Verso il riconoscimento della soggettività delle comunità etnico-linguistiche?, in Studi in memoria di Carlo Furno, Milano 1973, pp. 739 ss. Cfr. anche F. Palermo, L'Alto Adige tra tutela dell'etnia e governo del territorio, in il Mulino, 4/1999, pp. 671 ss.

⁴⁷¹ E' quanto affermato dalla Corte cost., sent. 356/1998, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge regionale del Trentino-Alto Adige che prevedeva l'introduzione di una soglia di sbarramento al 5% (per la provincia di Trento) e pari al quoziente naturale (per la provincia di Bolzano), in quanto tali soglie avrebbero di fatto impedito l'accesso alla rappresentanza di una lista "etnica" ladina nel consiglio regionale. Su questa pronuncia cfr. S. Ceccanti, *Tra tutela delle minoranze e rischi etnicistici*, in *Giur. cost.*, 1998, pp. 2744 ss., T.E. Frosini, *Il diritto elettorale della minoranza linguistica ladina*, ivi, pp. 2754 ss. e C. Casonato, *La Corte costituzionale alle prese con la «rappresentanza autentica di lista»*, in *Foro it.*, 1999, I, pp. 1399 ss.

⁴⁷² Ai sensi dello statuto è intesa soltanto l'amministrazione statale, ma una legge provinciale (n. 40/1988) ha esteso formalmente il criterio della proporzionale anche all'amministrazione provinciale e degli altri enti pubblici, consolidando peraltro una prassi già abbondantemente diffusa.

nel censimento ufficiale della popolazione». Ogni dieci anni, pertanto, i cittadini residenti nella provincia di Bolzano sono tenuti a dichiarare la propria appartenenza (o aggregazione al fine del godimento dei diritti collegati) ad uno dei tre gruppi linguistici⁴⁷³. La dichiarazione può essere mutata soltanto in occasione del successivo censimento⁴⁷⁴. La norma di attuazione relativa alla proporzionale⁴⁷⁵ prevede inoltre un diritto di precedenza per l'assegnazione dei posti dei ruoli locali ai candidati idonei residenti da almeno due anni in provincia di Bolzano. Il sistema della proporzionale ha suscitato diverse critiche in ordine alla sua presunta incostituzionalità, proprio in quanto misura di discriminazione positiva, anche se la

⁴⁷³ Come già ricordato sopra, nell'ordinamento italiano l'appartenenza ad una minoranza linguistica è non può che essere un dato assolutamente libero e volontario. Per quanto riguarda la dichiarazione di appartenenza obbligatoria per la provincia di Bolzano, il Consiglio di Stato ha avuto tuttavia a affermare più o meno esplicitamente che tale dichiarazione non può considerarsi una mera opzione, ma deve tendere «a verificare la verità oggettiva» (Cons. Stato, sez. IV, sentt. n. 439/1984 e 497/1987, s. cui cfr. P. Carozza, *Il Consiglio di Stato «corregge» la normativa sui censimenti linguistici i Sudtirolo*, in *Foro it.*, 1988, III, pp. 73 ss.). Una simile interpretazione (in realtà forzata dall'esigenza del giudice amministrativo di imporre una modifica in senso meno restrittivo delle modalità di svolgimento del censimento, introducendo la possibilità di dichiarare l'appartenenza, in luogo dell'appartenenza, al gruppo linguistico) sarebbe giuridicamente priva di senso, dato che la dichiarazione resa in occasione del censimento non può essere in alcun modo sindacata e non possibile valutarne la «verità oggettiva». Vero è infatti che l'ordinamento in taluni casi «presume» che la dichiarazione corrisponda al «vero» (come si deduce da alcune disposizioni, tra cui ad es. riferimento al criterio della «lingua presunta», ricavata in base al cognome - artt. 7 e 15 d.P.F. 574/1988), ma si tratta appunto di una presunzione solitamente superabile e valida solo in situazioni «normali», ma non per questo buona per ogni circostanza.

In definitiva, dunque, è palese che la dichiarazione di appartenenza non è una dichiarazione di verità ma soltanto una modalità per l'allocatione dei diritti statuiti, come emerge dalla stessa giurisprudenza del Consiglio di Stato, che infatti in altre e successive circostanze ha affermato che la dichiarazione di appartenenza relativa all'accesso ai ruoli scolastici deve intendersi «come significativa di possesso della medesima madrelingua», a differenza della dichiarazione di appartenenza «normale», che quindi si ammette fondata su base volontaria (Cons. di Stato, sez. IV, sent. n. 65/1987). Cfr. sul punto E. Rossi, *La dichiarazione di appartenenza ai gruppi linguistici in provincia di Bolzano*, in *Regioni autonome Trentino-Alto Adige, Università degli studi di Trento (cur.), Commentario alle norme di attuazione dello statuto speciale di autonomia*, Trento 1995, p. 171 e F. Palermo, *L'Alto Adige in tutela dell'etnia e governo del territorio*, cit.

⁴⁷⁴ Nell'ultimo censimento (2001) la consistenza dei gruppi linguistici in provincia di Bolzano risultata la seguente: gruppo tedesco 69,15%, gruppo italiano 26,47% e gruppo ladino 4,38%.

⁴⁷⁵ D.P.R. 752/1976. Si parla (anche nei testi di legge!) di proporzionale «etnica», ma questo termine deve essere inteso, in base a quanto sopra affermato sul criterio meramente linguistico di distinzione delle minoranze nell'ordinamento italiano, come sinonimo di proporzionale «dei gruppi linguistici» pur non essendo certo indifferente la scelta del termine «etnico» anche da parte del legislatore. Diffusamente G. Poggeschi, *La proporzionale «etnica»*, in J. Marko, S. Orino, F. Palermo (cur.) *L'ordinamento speciale*, cit., pp. 686 ss.

Corte costituzionale, nelle occasioni in cui è stata chiamata a pronunciarsi (non già sull'istituto in quanto tale ma su alcune sue modalità applicative) ha ritenuto nel complesso che si trattasse di uno strumento non sproporzionato al fine di garantire la riparazione di un torto storico⁴⁷⁶. Sotto il profilo giuridico l'aspetto di maggiore interesse riguarda la natura necessariamente temporanea delle discriminazioni positive⁴⁷⁷, e dunque la configurazione da fornire oggi alla proporzionale, dopo un periodo quasi trentennale di applicazione e dopo che lo strumento ha, per unanime ammissione, raggiunto il proprio scopo⁴⁷⁸. La questione⁴⁷⁹ è se essa debba essere eliminata o sospesa o se, come sembra ritenere la stragrande maggioranza della classe politica locale, debba essere mantenuta a tempo indeterminato, trasformandosi da misura per il raggiungimento dell'equilibrio tra i gruppi a misura per il mantenimento dello stesso.

Il sistema scolastico in provincia di Bolzano è improntato al principio del separatismo: esistono scuole in lingua italiana, tedesca e ladina, in modo da garantire a ciascuno l'insegnamento nella propria lingua materna (art. 19 statuto). E' inoltre obbligatorio l'insegnamento della seconda lingua (italiano nelle scuole tedesche e tedesco nelle scuole italiane), che deve essere impartito da insegnanti per i quali tale lingua sia quella materna. Nelle scuole ladine esiste invece un modello di immersione, che prevede l'insegnamento in tutte e tre le lingue⁴⁷⁹.

Per quanto riguarda il diritto all'uso della lingua nei confronti della pubblica amministrazione, lo statuto prevede per ogni cittadino il diritto ad utilizzare l'italiano o il tedesco (o, limitatamente, il ladino) nei rapporti con

l'amministrazione e con gli organi giudiziari⁴⁸⁰, e il dovere dell'amministrazione di rispondere nella lingua richiesta. Oltre al principio del bilinguismo (trilinguismo nelle località ladine) della pubblica amministrazione è dunque possibile, pur con alcune comprensibili difficoltà, svolgere processi sia in italiano che in tedesco senza ricorrere ad interpreti⁴⁸¹.

Con riguardo alla toponomastica, lo statuto prevede (art. 8 n. 2), in base a quanto stabilito nell'accordo De Gasperi-Gruber, l'obbligo del bilinguismo nel territorio della provincia di Bolzano, che diventa trilinguismo nelle località ladine⁴⁸². Numerose sono inoltre le disposizioni dettate in favore delle minoranze di lingua tedesca e ladina con riferimento ai mezzi di comunicazione⁴⁸³.

Come ultima annotazione relativa al sistema istituzionale della provincia di Bolzano va ricordato come l'esercizio di tali diritti (in particolare di quelli linguistici) abbia un costo elevato (si pensi per es. ai costi di traduzione di un'amministrazione bi- o trilingue), per coprire il quale, oltre alle imposte comunali e provinciali, lo Stato garantisce alla provincia la devoluzione dei 9/10 delle entrate dirette o indirette percepite nel territorio provinciale, cui si aggiungono i trasferimenti alla regione e le spese che lo Stato sostiene per gestire le proprie competenze nel territorio provinciale⁴⁸⁴. Si tratta di un'evidente espressione di un trattamento preferenziale giustificato dalla necessità di tutelare, accanto all'uguaglianza, altri valori costituzionali meritevoli di considerazione.

⁴⁸⁰ Alcune norme di attuazione dello statuto hanno allargato l'ambito di applicazione di questa disposizione anche agli enti di natura privata ma concessionari di servizi di pubblico interesse (cfr. i particolare d.lgs. 446/1996).

⁴⁸¹ Diffusamente F. Palermo, J. Woelk, Il diritto all'uso della lingua nei confronti dell'amministrazione e nei procedimenti giudiziari, in J. Marko, S. Ortino, F. Palermo (cur.), L'ordinamento speciale, cit. pp. 717 ss.

⁴⁸² Amplius G. de Vergottini, Profili giuridici della toponomastica nella provincia di Bolzano, in Diritto e società, 1986, pp. 651 ss. e, più recentemente, P. Hilpold, La regolamentazione dell'onomastica in Trentino-Alto Adige, in J. Marko, S. Ortino, F. Palermo (cur.), L'ordinamento speciale, cit., pp. 801 ss.

⁴⁸³ Cfr. in particolare art. 8 n. 4 statuto e d.P.R. 691/1973.

⁴⁸⁴ Ricorda G. Pellegrini, *Le finanze della provincia autonoma di Bolzano*, cit., p. 522 che, «in base stime del tutto empiriche, il costo dell'esercizio, in provincia di Bolzano, delle funzioni rimaste in capo allo Stato, può calcolarsi intorno al 10% dell'ammontare del bilancio provinciale. Ne deriva che se costi di tali competenze dovessero essere posti a carico della provincia, il bilancio provinciale risulterebbe in disavanzo in corrispondente misura».

⁴⁷⁶ Cfr. in tal senso le sentenze della Corte costituzionale n. 285/1987 e 768/1988 (parzialmente diversa, tuttavia, seppur in un ambito distinto, la sentenza n. 260/1993).

⁴⁷⁷ Su cui con particolare chiarezza M. Aini, *Cinque regole per le azioni positive*, in *Quad. cost.*, 1999, pp. 359 ss., il quale fissa cinque condizioni d'ammissibilità costituzionale dell'azione positiva: a) l'irretroattività, b) la giustificazione, c) la transitorietà, d) la gradualità, e) la ragionevolezza.

⁴⁷⁸ Come emerso anche in sede ufficiale nel dibattito in seno al consiglio provinciale del 2 aprile 2003 sulla proporzionale e la sua applicazione. Cfr. i dettagliati dati forniti in tale occasione dalla giunta provinciale, prot. n. 1309.

⁴⁷⁹ Amplius G. Rautz, Il sistema scolastico, in J. Marko, S. Ortino, F. Palermo (cur.), L'ordinamento speciale, cit., pp. 746 ss. Cfr. altresì A. Lampis, Recenti sviluppi dello speciale ordinamento scolastico in provincia di Bolzano, in *Rivista giuridica della scuola*, 1997, pp. 23 ss.

Corte costituzionale, nelle occasioni in cui è stata chiamata a pronunciarsi (non già sull'istituto in quanto tale ma su alcune sue modalità applicative) ha ritenuto nel complesso che si trattasse di uno strumento non sproporzionato al fine di garantire la riparazione di un torto storico⁴⁷⁶. Sotto il profilo giuridico l'aspetto di maggiore interesse riguarda la natura necessariamente temporanea delle discriminazioni positive⁴⁷⁷, e dunque la configurazione da fornire oggi alla proporzionale, dopo un periodo quasi trentennale di applicazione e dopo che lo strumento ha, per unanime ammissione, raggiunto il proprio scopo⁴⁷⁸. La questione è se essa debba essere eliminata o sospesa o se, come sembra ritenere la stragrande maggioranza della classe politica locale, debba essere mantenuta a tempo indeterminato, trasformandosi da misura per il raggiungimento dell'equilibrio tra i gruppi a misura per il mantenimento dello stesso.

Il sistema scolastico in provincia di Bolzano è improntato al principio del separatismo: esistono scuole in lingua italiana, tedesca e ladina, in modo da garantire a ciascuno l'insegnamento nella propria lingua materna (art. 19 statuto). E' inoltre obbligatorio l'insegnamento della seconda lingua (italiano nelle scuole tedesche e tedesco nelle scuole italiane), che deve essere impartito da insegnanti per i quali tale lingua sia quella materna. Nelle scuole ladine esiste invece un modello di immersione, che prevede l'insegnamento in tutte e tre le lingue⁴⁷⁹.

Per quanto riguarda il diritto all'uso della lingua nei confronti della pubblica amministrazione, lo statuto prevede per ogni cittadino il diritto ad utilizzare l'italiano o il tedesco (o, limitatamente, il ladino) nei rapporti con

l'amministrazione e con gli organi giudiziari⁴⁸⁰, e il dovere dell'amministrazione di rispondere nella lingua richiesta. Oltre al principio del bilinguismo (trilinguismo nelle località ladine) della pubblica amministrazione è dunque possibile, pur con alcune comprensibili difficoltà, svolgere processi sia in italiano che in tedesco, senza ricorrere ad interpreti⁴⁸¹.

Con riguardo alla toponomastica, lo statuto prevede (art. 8 n. 2), in base a quanto stabilito nell'accordo De Gasperi-Gruber, l'obbligo del bilinguismo nel territorio della provincia di Bolzano, che diventa trilinguismo nelle località ladine⁴⁸². Numerose sono inoltre le disposizioni dettate in favore delle minoranze di lingua tedesca e ladina con riferimento ai mezzi di comunicazione⁴⁸³.

Come ultima annotazione relativa al sistema istituzionale della provincia di Bolzano va ricordato come l'esercizio di tali diritti (in particolare di quelli linguistici) abbia un costo elevato (si pensi per es. ai costi di traduzione di un'amministrazione bi- o trilingue), per coprire il quale, oltre alle imposte comunali e provinciali, lo Stato garantisce alla provincia la devoluzione dei 9/10 delle entrate dirette o indirette percepite nel territorio provinciale, cui si aggiungono i trasferimenti alla regione e le spese che lo Stato sostiene per gestire le proprie competenze nel territorio provinciale⁴⁸⁴. Si tratta di un'evidente espressione di un trattamento preferenziale giustificato dalla necessità di tutelare, accanto all'uguaglianza, altri valori costituzionali meritevoli di considerazione.

⁴⁸⁰ Alcune norme di attuazione dello statuto hanno allargato l'ambito di applicazione di questa disposizione anche agli enti di natura privata ma concessionari di servizi di pubblico interesse (cfr. in particolare d.lgs. 446/1996).

⁴⁸¹ Diffusamente F. Palermo, J. Woelk, Il diritto all'uso della lingua nei confronti dell'amministrazione e nei procedimenti giudiziari, in J. Marko, S. Ortino, F. Palermo (cur.), L'ordinamento speciale, cit., pp. 717 ss.

⁴⁸² Amplius G. de Vergotini, Profili giuridici della toponomastica nella provincia di Bolzano, in Diritto e società, 1986, pp. 651 ss. e, più recentemente, P. Hilpold, La regolamentazione della toponomastica in Trentino-Alto Adige, in J. Marko, S. Ortino, F. Palermo (cur.), L'ordinamento speciale, cit., pp. 801 ss.

⁴⁸³ Cfr. in particolare art. 8 n. 4 statuto e d.P.R. 691/1973.

⁴⁸⁴ Ricorda G. Pellegrini, *Le finanze della provincia autonoma di Bolzano*, cit., p. 522 che, «in base a stime del tutto empiriche, il costo dell'esercizio, in provincia di Bolzano, delle funzioni rimaste in capo allo Stato, può calcolarsi intorno al 10% dell'ammontare del bilancio provinciale. Ne deriva che se i costi di tali competenze dovessero essere posti a carico della provincia, il bilancio provinciale risulterebbe in disavanzo in corrispondente misura».

⁴⁷⁶ Cfr. in tal senso le sentenze della Corte costituzionale n. 285/1987 e 768/1988 (parzialmente diversa, tuttavia, seppur in un ambito distinto, la sentenza n. 260/1993).

⁴⁷⁷ Su cui con particolare chiarezza M. Ains, *Cinque regole per le azioni positive*, in *Quad. cost.*, 1999, pp. 359 ss., il quale fissa cinque condizioni d'ammissibilità costituzionale dell'azione positiva: a) l'irretroattività, b) la giustificazione, c) la transitorietà, d) la gradualità, e) la ragionevolezza.

⁴⁷⁸ Come emerso anche in sede ufficiale nel dibattito in seno al consiglio provinciale del 2 aprile 2003 sulla proporzionale e la sua applicazione. Cfr. i dettagliati dati forniti in tale occasione dalla giunta provinciale, prot. n. 1309.

⁴⁷⁹ Amplius G. Rautz, Il sistema scolastico, in J. Marko, S. Ortino, F. Palermo (cur.), L'ordinamento speciale, cit., pp. 746 ss. Cfr. altresì A. Lampis, Recenti sviluppi dello speciale ordinamento scolastico in provincia di Bolzano, in *Rivista giuridica della scuola*, 1997, pp. 23 ss.