

Censimento e proporzionale: istituti in evoluzione

Francesco Palermo *

Di dla cultura ladina, 30.9.2011

1. Introduzione

Questo incontro rappresenta un'importante occasione per riflettere su istituti complessi ma fondamentali per il sistema dell'autonomia speciale della Provincia di Bolzano, per vederne l'evoluzione, per inquadrarli in un contesto più ampio, e non da ultimo per capire a che punto di questa evoluzione si situi la disciplina attuale.

E' essenziale che su questi istituti delicati si rifletta periodicamente, perché non esistono né possono esistere soluzioni perfette, né buone per tutte le stagioni, ed è indispensabile sottoporre la macchina dell'autonomia e della convivenza a continua manutenzione, perché possa funzionare al meglio.

In questa relazione si fornirà dapprima un quadro della situazione giuridica degli istituti del censimento etnico-linguistico e della proporzionale, se ne vedrà il collegamento e si illustreranno gli sviluppi che questi istituti hanno registrato dalla loro introduzione ad oggi, svolgendo anche alcune considerazioni sui profili giuridici ancora aperti e ipotizzando alcune linee evolutive prevedibili per il futuro.

Successivamente si presenterà il funzionamento di istituti analoghi in alcuni altri contesti, specie europei, per dimostrare da un lato come le esigenze che stanno alla base di questi strumenti non si registrano solo nella provincia di Bolzano, ma in molti altri luoghi, e dall'altro che le soluzioni possibili sono molte anche se nessuna è (né può essere) perfetta. Si avrà riguardo anche agli standard internazionali in materia, che forniscono interessanti chiavi di lettura per gli sviluppi futuri di questi strumenti, pur lasciando naturalmente ampi margini di discrezionalità ai singoli ordinamenti per trovare la soluzione più adatta alla specifica esperienza

In conclusione si sosterrà, anche attraverso il confronto col quadro comparato ed europeo, che l'aspetto più importante in questa materia è la capacità di innovare gli strumenti e di adattarli alle specifiche situazioni. In questo senso, la pur controversa evoluzione della normativa sul punto in Alto Adige/Südtirol mostra con evidenza che il sistema è stato finora capace di ottenere buoni risultati in termini di pacifica convivenza e di adeguarsi costantemente alle nuove sfide e allo sviluppo della società.

2. Censimento e proporzionale nella Provincia autonoma di Bolzano e la loro evoluzione

Nel sistema disegnato dallo statuto e dalle relative norme di attuazione, la dichiarazione di appartenenza al gruppo linguistico in occasione del censimento generale della popolazione è la base per l'applicazione della ripartizione proporzionale tra i gruppi dei posti nel settore pubblico e delle risorse finanziarie per i settori etnicamente connotati, come la scuola e la cultura o (sia pure con ampie eccezioni) l'edilizia agevolata.

* Professore di Diritto pubblico comparato, Università di Verona e Direttore dell'Istituto per lo Studio del Federalismo e del Regionalismo, EURAC Bolzano/Bozen.

2.1. La proporzionale

a) Il dato normativo e pratico

Per quanto riguarda il pubblico impiego, lo statuto prevede (art. 89) che in provincia di Bolzano i posti dei ruoli della pubblica amministrazione 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 nel censimento ufficiale della popolazione». 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.

Ciò significa che l'accesso ai pubblici uffici avviene di regola non già in base ad una generale e libera competizione tra tutti gli aspiranti, ma in ragione di una suddivisione tra i gruppi linguistici riconosciuti (tedeschi, italiani e ladini) dei posti disponibili. Questo sistema è stato esteso, in virtù di complesse evoluzioni normative (in particolare attraverso norme di attuazione allo statuto, specie n. 354/1997) e giurisprudenziali (con importanti pronunce della Corte costituzionale, tra cui in particolare n. 289/1987, 768/1988 e 260/1993) anche a diversi settori di impiego non pubblici ma titolari di funzioni e servizi pubblici (ad es. i trasporti) e a settori privatizzati (poste ecc.).

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 linguistici. La disciplina della dichiarazione di appartenenza al gruppo linguistico è mutata più volte: oggi (dopo le profonde modifiche introdotte dal d.lgs. 99/2005) la dichiarazione di appartenenza o aggregazione a uno dei tre gruppi linguistici è resa al raggiungimento della maggiore età ed ha validità illimitata; è possibile mutarla in qualunque momento, ma gli effetti sono differiti di 18 mesi. Nell'ultimo censimento generale (2001) la consistenza dei gruppi è risultata la seguente: gruppo tedesco 69,15%, gruppo italiano 26,47% e gruppo ladino 4,38%. Ciò significa che gli impieghi pubblici nel territorio della Provincia di Bolzano (ma anche le risorse finanziarie per le scuole, la cultura, ecc.) sono ripartiti secondo questa proporzione tra i gruppi linguistici. Naturalmente vige il principio della giurisdizione di applicazione: ciò significa che questa proporzione si applica alle amministrazioni dello Stato e della Provincia (perché competenti su tutto il territorio provinciale), mentre a livello comunale e comprensoriale la proporzione è calcolata sulle percentuali dei gruppi nel territorio dei singoli comuni o comunità comprensoriali.

I dati dimostrano che il sistema ha ottenuto complessivamente il suo scopo. Nel gennaio 1972, alla vigilia dell'introduzione del secondo statuto d'autonomia, i dipendenti statali dei gruppi linguistici tedesco e ladino in Alto Adige erano 662 su 7.131: meno di un decimo. Adesso, insieme, sono il 69,2% di tutti i ruoli locali: il 70,8% in Provincia, il 66,8% nei Comuni, il 69,1% nelle aziende sanitarie, il 68% degli insegnanti.

I dipendenti pubblici in Provincia di Bolzano sono oltre 43.000. Essi rappresentano circa il 20% del totale degli occupati. La proporzionale si applica pertanto a poco più di un lavoratore su cinque, tenendo conto anche dei settori non pubblici ma soggetti alla proporzionale (poste, ferrovie, società privatizzate, farmacie, università, ecc.). I settori nettamente dominanti sono le amministrazioni della Provincia (10.938), delle aziende sanitarie (8.084), della scuola (8.058), dello Stato (5.672, inclusi i dipendenti di poste e ferrovie, ora privati) e dei Comuni (4.577). La proporzionale si applica anche all'amministrazione della Regione, che conta tuttavia ormai meno di 200 dipendenti. Il gruppo linguistico ladino risulta quello più penalizzato su scala generale, coprendo meno del 4% dei posti del pubblico impiego a fronte di un 4,38% di consistenza complessiva. Questo pare dovuto tuttavia a fattori socio-economici più che alla proporzionale, oltre al fatto che il gruppo risulta territorialmente concentrato in due valli.

Come detto, l'obiettivo della proporzionale – per quanto riguarda il pubblico impiego – è ottenere una corrispondenza tra la consistenza numerica dei gruppi linguistici e la loro presenza nelle pubbliche amministrazioni, e in generale nei settori ai quali si applica. Per ottenere questo scopo si è previsto un sistema di attuazione graduale, dovuto soprattutto alla scelta di applicare la proporzionale con gradualità, per evitare di licenziare molte persone al momento dell'entrata in vigore della normativa.

In tempi recenti, quando la proporzione tra i gruppi linguistici è stata sostanzialmente raggiunta, si è affermata una prassi di applicazione della proporzionale detta "flessibile". Secondo questa prassi, quando per un posto non sia possibile trovare un candidato idoneo appartenente al gruppo linguistico cui il posto è riservato, si può assumere un candidato idoneo appartenente ad un altro gruppo linguistico. Ciò agevola la soluzione di problemi contingenti che possono crearsi, ma a livello generale nulla cambia perché per ogni posto assegnato in deroga al gruppo linguistico "sbagliato" sarà riservato un posto all'altro gruppo linguistico nei concorsi successivi.

b) Le sfide attuali

Un siffatto sistema sembrerebbe non lasciare alcun margine alla discrezionalità, dovendo solo garantire la corrispondenza numerica tra i gruppi linguistici all'interno delle diverse amministrazioni. La realtà è tuttavia più complessa. La proporzionale si applica infatti "orizzontalmente", cioè sull'insieme dei posti a disposizione per determinate qualifiche, mentre non è disciplinata secondo il riparto etnico l'assunzione in "verticale". Questo aspetto ha creato alcuni problemi specie nei confronti dei gruppi linguistici italiano e ladino, che a fronte di una presenza complessivamente proporzionata alla loro consistenza numerica, si sentono spesso emarginati per non essere sufficientemente rappresentati nelle posizioni di vertice – e nel caso dei ladini per essere sostanzialmente esclusi dagli organismi bilaterali, come le commissioni paritetiche (su cui si tornerà).

Il problema si pone oggi soprattutto per le numerose società private a capitale pubblico per la gestione di attività nuove o precedentemente controllate non dallo Stato ma dalla Provincia (ad es. la produzione di energia, la costruzione di grandi opere pubbliche, trasporti, servizi informatici, telecomunicazioni, ecc.), o per enti funzionali. In questi casi la proporzionale non è applicata e, pur non potendosi formalmente conoscere l'appartenenza etnico-linguistica dei dipendenti, risulta evidente una presenza specie del gruppo italiano assai inferiore alla propria consistenza. Anche per questo, com'è noto, la proporzionale è oggi ritenuta da molti una garanzia maggiore per il gruppo italiano che per quello tedesco o ladino. Il dibattito sul futuro della proporzionale (tra chi ritiene si sia trasformato da strumento per la riparazione di un torto storico in strumento per la garanzia della convivenza tra gruppi diversi e chi sostiene che, trattandosi di una azione positiva essa debba essere soggetta alle regole generali delle azioni positive, prima tra tutte la transitorietà e vada dunque superata dopo avere raggiunto il suo scopo)¹ sembra comunque oggi assai interessante sul piano teorico (il futuro delle azioni positive) ma non attuale sul piano politico.

¹ Il dettato normativo non aiuta a risolvere con chiarezza il problema. Lo statuto (art. 89 c. 4) sembrerebbe indicare una temporaneità ("L'attribuzione dei posti riservati a cittadini di lingua tedesca e ladina sarà effettuata gradualmente, sino al raggiungimento delle quote di cui al comma precedente, mediante le nuove assunzioni"). La norma di attuazione dello statuto di autonomia che disciplina l'istituto della proporzionale prevede solo che «le quote devono essere raggiunte entro 30 anni dalla data di entrata in vigore dello statuto» (art. 46 c. 1 D.P.R. 352/1976). Le letture possibili sono diverse: in senso formale si può ritenere che la norma di attuazione sia oggi priva di effetti, in quanto riferita alla sola amministrazione dello Stato (va infatti ricordato che lo statuto di autonomia prevede il meccanismo della proporzionale solo per gli uffici statali), per la quale, alla scadenza del periodo di 30 anni (30 gennaio 2002) la proporzione precisa non era ancora stata raggiunta, né lo è compiutamente oggi e forse non potrà mai compiutamente esserlo in senso aritmetico. In chiave sostanziale, tuttavia, dato che il settore statale è ormai numericamente quasi irrilevante rispetto alle amministrazioni locali, è innegabile che l'obiettivo sia stato raggiunto, perché è soprattutto sui

In dottrina vi sono diverse posizioni. Secondo alcuni è necessaria qualche modifica della disciplina per regolare l'applicazione della proporzionale anche ai cittadini comunitari²; per altri è necessario escludere i cittadini comunitari da tutte le regole sulla proporzionale, sottraendoli a qualunque riparto per quote³. Secondo un'altra posizione, infine, sarebbe sufficiente una prassi applicativa conforme al diritto comunitario⁴. Quest'ultima interpretazione, per quanto non cristallina sotto il profilo comunitario (in quanto questo, com'è noto, impone l'abrogazione espressa del diritto nazionale contrastante col diritto europeo)⁵, è quella che si è per ora affermata nella prassi: ai cittadini comunitari non viene infatti richiesta la dichiarazione di appartenenza al gruppo linguistico, e nei pochissimi casi in cui si pone il problema di un loro inquadramento professionale nei settori soggetti alla proporzionale, ad essi viene di fatto assegnato un posto spettante ad uno dei tre gruppi linguistici riconosciuti (v. l.p. 16/1995), attraverso una dichiarazione ad hoc di appartenenza al gruppo linguistico. In questo modo si è sinora evitato un contrasto col sistema comunitario, anche grazie al numero assai esiguo di persone potenzialmente interessate.

2.2. Il censimento

Il collegamento tra proporzionale e censimento è stabilito dallo statuto⁶ e dalla normativa di attuazione⁷. Come si dirà, e contrariamente a quanto spesso si pensa, tale collegamento non era l'unico strumento possibile (si può cioè calcolare la proporzionale anche in altri modi), ma il sistema statutario ha operato questa scelta, di cui occorre tenere conto. Il censimento, pertanto, almeno sotto il profilo della rilevazione della consistenza dei gruppi linguistici, è uno strumento "servente" rispetto alla proporzionale. Ciò risolve alcuni problemi (è indubbiamente il modo più semplice per rilevare la composizione dei gruppi) e ne crea altri (la riduzione dell'affidabilità statistica e l'obbligo di dichiarazione).

Lo statuto non specifica come debba svolgersi nel concreto il censimento. E infatti quello dell'ottobre 2011 sarà il quarto censimento in cui si rileva la composizione linguistica della

grandi numeri delle amministrazioni locali che si verifica se i gruppi sono equamente rappresentati. Anzi, come mostra l'esempio della società privatizzate, in molti settori la divisione dei posti per gruppi linguistici va già oltre i limiti (e le garanzie) della proporzionale, a detrimento dei gruppi minori. Vero è anche, però, che il principio della proporzionale è sia pure genericamente contenuto nell'accordo internazionale che sta alla base dell'autonomia speciale dell'Alto Adige, e che un suo superamento contro la volontà della minoranza di lingua tedesca potrebbe provocare l'intervento dell'Austria (potenza garante) nelle sedi internazionali, e in ultimo davanti alla Corte internazionale di giustizia. Più complessa ancora sarebbe la tutelabilità da parte austriaca della proporzionale nei confronti del gruppo linguistico ladino, che com'è noto non è formalmente menzionato nell'accordo De Gasperi-Gruber.

² K. Zeller, *Europäische Integration und Minderheitenschutz: dargestellt am Beispiel des ethnischen Prozents bei der Vergabe öffentlicher Stellen sowie des Vorranges der Provinzansässigen bei der Arbeitsvermittlung in Südtirol*, in *Europa Ethnica*, 3/1990, pp. 135 ss., che ritiene opportuno eliminare il criterio della cittadinanza e della residenza, estendendo la proporzionale anche ai cittadini comunitari.

³ C. Zeyer, *Die Südtiroler Autonomie und der EG-Binnenmarkt: Ein lösbares Problem?*, in *Europarecht*, 3/1991, pp. 288 ss.

⁴ U. Runggaldier, *Das Vorrangrecht der in Südtirol ansässigen Arbeitnehmer bei der Arbeitsvermittlung im Lichte des Rechts der Europäischen Gemeinschaften*, Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut, Nr. 152, Saarbrücken 1989, specie p. 38.

⁵ G. Toggenburg, *Diritto comunitario e tutela delle minoranze in provincia di Bolzano. Due aspetti inconciliabili di un (unico) sistema?*, in J. Marko, S. Ortino, F. Palermo (cur.), *L'ordinamento speciale della Provincia autonoma di Bolzano*, Padova 2001, pp. 139 ss. (in part. 179 ss.).

⁶ Art. 89 c. 3: "I posti dei ruoli di cui al primo comma, considerati per amministrazione e per carriera, sono riservati a cittadini appartenenti a ciascuno dei tre gruppi linguistici, in rapporto alla consistenza dei gruppi stessi, quale risulta dalle dichiarazioni di appartenenza rese nel censimento ufficiale della popolazione" (corsivo aggiunto).

⁷ Art. 8 dPR 752/1976 e successive modifiche: "I posti dei ruoli, di cui al precedente comma, considerati per amministrazione nonché per gruppi di qualifiche funzionali o per categorie, secondo il titolo di studio prescritto per accedervi, sono riservati ai cittadini appartenenti a ciascuno dei tre gruppi linguistici in rapporto alla consistenza dei gruppi stessi quale risulta dalle dichiarazioni di appartenenza rese nell'ultimo censimento ufficiale della popolazione".

popolazione ai fini della proporzionale (una rilevazione era già prevista fin dal 1961), e questo accertamento si svolgerà per la terza volta con modalità diverse rispetto alla volta precedente: la regola che vigeva nel 1981 non era la stessa del 1991, che rimase sostanzialmente invariata nel 2001 e radicalmente diversa sarà nel 2011. Ciò non è un segno di debolezza, ma di forza dell'istituto, che ha saputo evolvere nel corso del tempo superando alcuni problemi che le discipline precedenti ponevano.

L'attuale disciplina del censimento e il collegamento statutario tra proporzionale e censimento, inducono a riflettere in particolare su quattro temi.

a) La migliore funzione statistica. La norma di attuazione del 2005 ha scollegato la dimensione individuale da quella collettiva/statistica della dichiarazione. Com'è noto, in occasione del censimento la consistenza dei gruppi linguistici verrà rilevata in forma anonima. Per la dichiarazione individuale continuano a valere le dichiarazioni rese in occasione del censimento del 2001 o successivamente (ad es. in caso di trasferimento della residenza in Alto Adige o di compimento della maggiore età), che possono essere cambiate in ogni momento salvo il differimento di 18 mesi degli effetti della nuova dichiarazione.

Si tratta di un passo estremamente importante, che da un lato incrementa la qualità statistica delle informazioni rilevate dal censimento, dall'altra attenua (anche se non risolve del tutto) i problemi di compatibilità tra una dichiarazione di appartenenza obbligatoria cui è connesso l'esercizio di importanti diritti – tra cui l'accesso al lavoro pubblico, alle competizioni elettorali ecc. – e la tutela di dati sensibili, oltre al diritto di chiunque di decidere se appartenere o non appartenere ad un gruppo senza che da questa decisione derivino conseguenze negative. Si tratta di un problema non risolvibile del tutto (non esistono soluzioni perfette), che tuttavia è stato almeno in parte perfezionato con la modifica del 2005.

Sotto il profilo statistico resta il problema di una rilevazione ora potenzialmente molto più completa che tuttavia rimane vincolata ai soli tre gruppi statutariamente previsti. Su questo aspetto è possibile (ed è facile attendersi per il futuro) un ulteriore importante passo in avanti, consentendo di prevedere anche altre categorie oltre ai tre gruppi previsti (tra cui ad es. i mistilingui, ma non solo), per poter avere una fotografia più affidabile della realtà sociale della Provincia e poter dunque indirizzare meglio le politiche di tutela e promozione dei gruppi. Questo fermo restando che il calcolo della proporzionale dovrebbe (e dovrà, in assenza di una riforma dello statuto in senso contrario) continuare a basarsi sui soli tre gruppi linguistici riconosciuti. Tutti gli altri rileverebbero a fini statistici ma non ai fini della proporzionale.

In base allo statuto vigente, infatti, le risorse pubbliche e i posti nelle amministrazioni sono distribuiti in base a un criterio proporzionale fra tre gruppi linguistici. Altri gruppi, pertanto, non sono riconosciuti ai fini della proporzionale, né lo possono essere senza una riforma dello statuto sul punto. Non è dunque possibile, in base allo statuto attuale, introdurre il cd. "quarto gruppo", quello dei mistilingui o comunque di coloro che non si ritrovano in uno dei tre gruppi riconosciuti. Inoltre, anche se si introducesse in via di riforma statutaria il gruppo "residuale", resterebbe comunque il problema di un trattamento non omogeneo tra i gruppi, l'esclusione di alcuni, l'artificialità delle categorie e l'obbligo di incasellamento in una di queste, che sono gli aspetti che vengono criticati rispetto alla normativa vigente.

In assenza di una revisione dello statuto, l'unica soluzione possibile (e, come si vedrà, auspicabile) appare dunque la possibilità di offrire un ventaglio di dichiarazioni più ampio, mantenendo il calcolo della proporzionale sui tre gruppi statutariamente riconosciuti, in modo peraltro non dissimile rispetto alla modalità utilizzata nel censimento del 1971.

b) La posizione dei cittadini comunitari. In occasione del censimento non sarà richiesta la dichiarazione anonima di appartenenza al gruppo linguistico ai cittadini non italiani dell'UE

residenti in Provincia. La scelta è comprensibile sotto un triplice profilo, problematica per un altro verso. E' comprensibile in primo luogo perché l'accertamento della consistenza dei gruppi linguistici ha primariamente il fine della tutela delle minoranze linguistiche tedesca e ladina, non riguardando nella sua funzione i cittadini comunitari. Inoltre, statisticamente sono assai pochi i cittadini comunitari che in pratica fanno uso della dichiarazione, giustificandosi in tal caso il sistema della dichiarazione individuale ad hoc ora previsto. Infine, poiché la maggioranza dei cittadini comunitari residenti in Alto Adige sono cittadini austriaci e tedeschi, è ipotizzabile che, se si dichiarassero per la gran parte tedeschi, questo potrebbe avere un impatto negativo ai fini del calcolo della proporzionale per i gruppi più piccoli, italiani e ladini.

Per contro, si pone il problema della disparità di trattamento in base alla cittadinanza, che salvo eccezioni espressamente stabilite dal Trattato sull'Unione Europea e sul Funzionamento dell'Unione Europea, non è ammesso nel diritto dell'Unione. In termini giuridici la questione è se la finalità della tutela delle minoranze in senso stretto possa rientrare tra le eccezioni contemplate. Se in precedenti occasioni la Corte di Giustizia ha già avuto modo di affermare che la tutela delle minoranze è un obiettivo legittimo riconosciuto dal diritto comunitario (sent. Bickel/Franz, 1998), è prevedibile che la parola definitiva possa venire sul punto solo dalla stessa Corte di Giustizia qualora il caso si presenti alla sua attenzione. L'esenzione dei cittadini comunitari dall'obbligo di rendere la dichiarazione di appartenenza/agggregazione in occasione del censimento riduce la possibilità che la questione possa essere portata all'attenzione della Corte di Giustizia, anche se non la esclude del tutto.

c) Sono possibili altre modalità di calcolo della proporzionale? La questione più complessa riguarda la possibilità di calcolare la proporzionale in modo diverso rispetto al sistema attuale, al fine di consentire un più veritiero rilevamento statistico.

Va segnalato che la prassi comparata prevede in diversi casi di stabilire le quote per gruppi in base al censimento, e che i censimenti hanno normalmente finalità solo statistiche. In alcuni casi, tuttavia, si ricorre a strumenti diversi. Così ad es. in Germania la consistenza delle minoranze nazionali è determinata prevalentemente in base a studi socio-demografici, mentre in diversi Paesi (Ungheria, Slovenia, Croazia) è stabilita attraverso il registro elettorale, prevedendosi liste speciali per le minoranze.

Anche in Provincia di Bolzano si conoscono altri modi per il calcolo della proporzionale, ad es. per la composizione della Giunta provinciale e di quelle comunali (basata sulla composizione etnica delle rispettive assemblee) e settori nei quali il criterio proporzionale è sostituito da quello paritetico (ad es. le commissioni paritetiche). Qualunque forma di distacco più drastico della proporzionale dal censimento richiederebbe tuttavia una revisione dello statuto.

Sotto il profilo pratico, tuttavia, stante il segnalato collegamento imposto dallo statuto tra la proporzionale e il censimento (che potrebbe certo superarsi, ma ciò richiederebbe una modifica statutaria), la via più praticabile appare il definitivo sganciamento tra la dimensione individuale e quella collettiva della dichiarazione, offrendo la possibilità di dichiarare appartenenze anche diverse rispetto ai tre gruppi statutariamente previsti e continuando a calcolare la proporzionale sui dati relativi ai soli tre gruppi.

Una seconda opzione, fermo restando il calcolo generale sulla base del censimento, riguarda la possibilità di calcolare la proporzionale per singolo settore. Così ad es. oltre alla proporzione complessiva per ciascun ambito (amministrazione dello Stato, amministrazione provinciale, amministrazioni comunali, ecc.), si potrebbe determinare quella (peraltro già conosciuta) per singolo segmento dell'amministrazione (ad es. singole ripartizioni provinciali) e calibrare l'applicazione della proporzionale per ciascuno di questi, in modo da poterla eventualmente sospendere per periodi di tempo controllati nei settori in cui la proporzionale sia stata pienamente raggiunta.

d) *Proporzionale e gruppo ladino*. Trattandosi del gruppo più piccolo, il gruppo ladino risulta complessivamente rappresentato nel rispetto della proporzionale sui grandi numeri (la proporzionale rispetto al pubblico impiego in ambito provinciale è a grandi linee rispettata anche se, come si è visto, meno che per gli altri due gruppi linguistici), mentre entra in sofferenza quanto più ridotti siano i numeri su cui applicare la proporzionale. E' chiaro infatti che se ad es. i posti da distribuire sono tre, normalmente la proporzionale aritmetica tende a escludere i ladini. Ancor di più essi vengono strutturalmente esclusi quando il criterio proporzionale è sostituito da quello paritetico, come per le commissioni dei sei e dei dodici, o per molte commissioni provinciali.

Si tratta di un fenomeno assai diffuso in contesti multi-etnici polarizzati con la presenza di un gruppo numericamente assai più piccolo, come nel caso del Belgio, dove il gruppo tedesco è escluso dalla partecipazione ad organi quali il Governo federale o la Corte costituzionale, che funzionano in base al principio paritetico, o della Bosnia, dove l'esclusione dei gruppi più piccoli dalla struttura istituzionale ha provocato una recente fondamentale sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (*Sejdic and Finci vs Bosnia and Herzegovina*, 2009) che ha ritenuto tale sistema in violazione dei diritti previsti dalla Convenzione.

L'unico strumento possibile per prevedere una rappresentanza del gruppo ladino in deroga al riparto proporzionale o a quello paritetico è una deroga alla deroga. Se la proporzionale è una eccezione rispetto all'uguaglianza formale, la deroga alla proporzionale per creare un'azione positiva per il gruppo più piccolo è un'ulteriore eccezione che richiede una giustificazione stringente. E' quanto è avvenuto con la riforma dello Statuto del 2001 che ha previsto la possibilità che la vicepresidenza o anche la presidenza del Consiglio provinciale sia assegnata al gruppo linguistico ladino (art. 48ter) così come la presenza in Giunta di un assessore ladino anche in deroga al criterio proporzionale (art. 50). Ciò significa che la base normativa deve essere tendenzialmente di grado superiore (statuto o norma di attuazione).

Il problema principale riguarda gli organi paritetici quali il TAR (per una rappresentanza del gruppo ladino occorrerebbe una revisione dell'art. 91 statuto) e soprattutto le commissioni paritetiche. Anche per queste appare assai difficile una rappresentanza del gruppo ladino in assenza di una riforma dell'art. 107 statuto, che impedisce di aumentare il numero dei commissari prescrivendo il numero di sei (e 12). L'unica possibilità a statuto invariato potrebbe essere la rinuncia di un componente di lingua tedesca e di un componente di lingua italiana a vantaggio di due ladini, che per mantenere la pariteticità anche territoriale delle commissioni dovrebbero essere nominati uno dallo Stato e uno dalla Provincia.

3. Il quadro internazionale e comparato

3.1. Rilevazioni della composizione etnico-linguistica e censimenti

Gli standard internazionali in materia di raccolta di dati sull'appartenenza etnico-linguistica sono ormai piuttosto numerosi e convergenti.

Tra questi vanno ricordati in particolare la Convenzione quadro del Consiglio d'Europa per la tutela delle minoranze nazionali (1995), e l'ormai ampio corpus di opinioni interpretative fornite dal relativo comitato di esperti indipendenti (che si è pronunciato anche sul censimento della provincia di Bolzano), la Carta europea delle lingue regionali o minoritarie (1992), le Raccomandazioni di Oslo sui diritti linguistici (1998) e quelle di Lund sulla partecipazione delle minoranze alla vita pubblica (1999) dell'Alto Commissario OSCE per le minoranze nazionali, la Dichiarazione ONU sui diritti delle persone appartenenti a minoranze nazionali o etniche, religiose e linguistiche (1992), la Convenzione ONU per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale (1963), il Patto internazionale sui diritti civili e politici (1966), il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (1966), la Convenzione sui diritti del fanciullo (1989), e, dove rilevante, l'*acquis*

giurisprudenziale della Corte europea dei diritti dell'uomo e della Corte di Giustizia dell'Unione europea.

Punto comune di partenza è l'impossibilità di una soluzione perfetta, e la necessità di bilanciare esigenze astrattamente difficilmente conciliabili: da un lato la raccolta di dati sulla composizione etnico-linguistica della popolazione (per poter elaborare politiche appropriate a tutela delle minoranze) e dall'altro la libertà individuale di appartenere o non appartenere a un gruppo senza che da questa scelta derivino conseguenze negative. Va inoltre garantita la tutela dei dati personali.

Da questi strumenti, e in particolare dalle opinioni del Comitato istituito dalla Convenzione quadro, si ricava con chiarezza che gli standard internazionali prevedono che le persone appartenenti a minoranze nazionali abbiano il diritto di scegliere la propria identità etnico-linguistica e di non essere costretti a scegliere tra categorie identitarie ristrette. Questo aspetto è emerso tra l'altro (si veda il caso dell'Estonia) anche nelle tre opinioni sull'Italia (2001, 2005 e 2010)⁸ in relazione all'obbligo della dichiarazione di appartenenza in provincia di Bolzano e all'offerta di sole tre opzioni identitarie tra cui scegliere.

Quanto alla tutela dei dati personali, gli standard europei convergono nel riconoscere il principio di auto-identificazione e il rispetto dei parametri contenuti nelle raccomandazioni della conferenza degli statistici europei⁹. Invitano inoltre a prevedere la possibilità di indicare più di una appartenenza linguistica.

Sotto questi profili, l'attuale disciplina per il censimento nella Provincia di Bolzano si presta ad ampi miglioramenti. Dopo la separazione tra dichiarazione individuale e censimento, nulla più obbliga a prevedere solo tre gruppi cui ci si può dichiarare appartenenti o aggregare, né è strettamente necessario prevedere l'obbligo (che de iure esiste ancora) di rendere la dichiarazione anonima in occasione del censimento, in quanto la consistenza dei tre gruppi statutariamente riconosciuti può essere accertata sulla base delle dichiarazioni rese volontariamente nel censimento.

Si potrebbe obiettare che un sistema che riconosca la possibilità di dichiarare qualsiasi altra identità (e non si limiti come l'attuale a consentire l'indicazione della categoria "altro" con susseguente aggregazione a uno dei tre gruppi) ma riduca a tre i gruppi riconosciuti dallo statuto finirebbe con l'essere discriminatorio nei confronti degli altri gruppi. Questo argomento non è tuttavia conferente, in quanto questa stessa obiezione potrebbe sollevarsi nei confronti della categoria generica "altri" già presente. Soprattutto, però, questo argomento sottintende che vi debba essere corrispondenza tra la "realtà" e la "dichiarazione", ossia che via sia un obbligo di dichiarare "la verità", come emerge chiaramente dalla formulazione della normativa di attuazione¹⁰ e come parrebbe confermato da una risalente giurisprudenza amministrativa¹¹. Ma gli standard internazionali – per la gran parte

⁸ Cfr. i testi in http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/Table_en.asp#Italy.

⁹ Importante in questo senso anche il quadro normativo comunitario in materia di censimenti, di cui alla direttiva 763/2008.

¹⁰ Una contraddizione in tal senso emerge indirettamente dalla disciplina relativa alla dichiarazione di appartenenza/aggregazione dei minori di 14 anni. L'art. 18 c. 6 dPR 752/1976 prevede infatti che "Coloro che esercitano congiuntamente la potestà parentale non sono tenuti a rendere la dichiarazione [per i figli minori di anni 14] se, appartenendo a gruppi linguistici diversi, non concordano tra loro", quasi che altrimenti lo debbano obbligatoriamente fare e debbano dichiarare l'appartenenza al loro stesso gruppo linguistico.

¹¹ La sentenza del Consiglio di Stato n. 439 del 7-6-1984 definisce nella seguente maniera la difficile questione della veridicità o meno delle dichiarazioni di appartenenza linguistiche rese in occasione del censimento: «Per risolvere tale questione, occorre prima di tutto stabilire la natura della dichiarazione in parola; e cioè se essa sia una mera opzione, priva di ogni necessario collegamento con la realtà delle cose, o se, all'opposto, il dichiarante sia tenuto a dichiarare la verità oggettiva. La prima soluzione sembra appoggiarsi sulla considerazione che non sono previsti (almeno apparentemente) controlli sulla veridicità delle dichiarazioni rese, e sulla circostanza che l'ordinamento espressamente consente di modificare la dichiarazione ogni volta che si procede al censimento, e, eccezionalmente, anche in altri casi. Sembra, tuttavia, preferibile la tesi contraria, perché più rispondente alle finalità ed alle linee generali della "proporzionale" e degli altri meccanismi di tutela dei gruppi linguistici. Non vi è dubbio che questi istituti sarebbero

elaborati molto dopo le citate norme e giurisprudenza – dicono proprio che “la verità” sull’identità etnico linguistica non esiste o meglio che è quella che ritiene il singolo (la verità è soggettiva), e che se l’ordinamento non può naturalmente vietare di manifestare l’identità culturale e linguistica, non può neppure imporre la “propria” verità. Un adattamento della disciplina del censimento in provincia di Bolzano sotto questo profilo è certamente ipotizzabile, non andando a toccare alcun elemento strutturale della rilevazione ma solo aspetti accessori e di natura simbolica.

Diversa e assai più complessa è invece la questione relativa alla compatibilità dell’obbligo di dichiarare l’appartenenza individuale, con le modalità differenziate previste ora dalla normativa del 2005, per poter beneficiare di diversi diritti basilari. Questa contraddizione è ineliminabile stante il sistema previsto dallo statuto, e potrebbe essere non già superata del tutto (perché il problema è insito in tutti i sistemi di quote) ma certamente ridotta laddove fosse ridotto il settore di applicazione della proporzionale, anche se questo, a sua volta, può comportare rischi di sottorappresentazione per i gruppi minori, come sopra evidenziato. In definitiva, un certo grado di non conformità agli standard internazionali sul punto è inevitabile, anche se quello attuale potrebbe essere ulteriormente ridotto.

La prassi comparata su questo punto mostra tuttavia più frequentemente il caso di inviti della comunità internazionale a prevedere forme di raccolta di dati affidabili sulla consistenza delle minoranze etnico-linguistiche, e l’opposizione degli stati in base ad argomentazioni fondate sull’uguaglianza sostanziale e sulla necessità di prevenire possibili discriminazioni. Particolarmente acuto è su questo il confronto tra gli standard internazionali e l’ordinamento tedesco, che per motivi storici rifiuta qualsiasi rilevazione dell’appartenenza etnico-linguistica a costo di non essere in grado di elaborare politiche complete a favore delle minoranze¹².

3.2. Riparto proporzionale (quote)

Nonostante talvolta si sostenga il contrario, gli standard internazionali, specie europei, non ostano ad un sistema di quote ed anzi convergono nel considerare che azioni positive per la tutela delle minoranze (come appunto le quote nella pubblica amministrazione) non debbano di per sé ritenersi atti di discriminazione¹³. Come si sono “evoluti” in tema di dichiarazione delle “identità”, così si sono sviluppati in tema di quote.

Va inoltre ricordato che la presenza di sistemi di quote etniche nell’amministrazione è un fenomeno assai più diffuso di quanto si tenda normalmente a pensare, rinvenendosi in una moltitudine di ordinamenti, dalla Nigeria all’Irlanda del Nord, dall’India a Cipro, dal Libano alla Macedonia, dal Belgio al Montenegro, dal Kosovo alla Croazia e molti altri. Qui si distinguono due grandi categorie: gli ordinamenti che prevedono forme di proporzionale aritmetica (più affidabili ma più rigidi) e quelli che prevedono forme di proporzionale “politica” (rappresentanza proporzionata, equa, ecc.), che sono evidentemente più flessibili ma meno affidabili.

snaturati, se si ammettesse la possibilità, per chiunque, di ‘isciversi’ ad un gruppo diverso da quello cui effettivamente appartiene, ad esempio per godere di maggiori opportunità nell’accesso a determinati impieghi o benefici. Il sistema complessivo, in altre parole, appare costruito sul presupposto che le dichiarazioni rispondano alla realtà oggettiva. In questa luce, la possibilità di modificare l’appartenenza appare piuttosto un correttivo per casi particolari e marginali, che non l’espressione di una facoltà di libera opzione. Se così è, però, ne consegue che non è concepibile che l’ordinamento vieti di dichiarare la verità (ed anzi imponga una dichiarazione non veritiera) a tutte quelle persone che non appartengono ad alcuno dei tre gruppi ‘ufficiali’, o si ritengono appartenenti ad ugual titolo a più di un gruppo; casi, questi, relativamente rari (sempre meno, n.d.a.) ma prevedibilmente destinati a diventare più frequenti col passare del tempo. L’ordinamento non può imporre ad alcuno di occultare la propria identità culturale e linguistica (lo vietano gli art. 2, 3 e 6 Cost.), o di esprimere liberamente il proprio pensiero al riguardo (art. 21 Cost.)

¹² Cfr. http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/Table_en.asp#Germany.

¹³ Così tra gli altri l’art. 5 della Direttiva 43/2000 dell’UE (antidiscriminazione) e l’art. 4 della Convenzione quadro del Consiglio d’Europa per la tutela delle minoranze nazionali.

In Croazia l'art. 22 della Legge costituzionale sui diritti delle minoranze linguistiche (2002) prevede un sistema di proporzionale "equa", dando preferenza agli appartenenti alle minoranze nelle assunzioni qualora i rispettivi gruppi siano sotto-rappresentati. La supervisione è affidata a un ufficio centrale. Tuttavia, a causa della mancata giustiziabilità del criterio della "equità" della rappresentanza, di fatto le minoranze (specie quella serba e quella rom) sono ancora fortemente sotto-rappresentate nella pubblica amministrazione, specie a livello statale (circa il 3%, a fronte di un numero complessivo di appartenenti a minoranze del 7,5%).

In molti ordinamenti la proporzionale si calcola con modalità diverse (ad es. attraverso dichiarazioni ad hoc per ciascun settore dell'amministrazione o con studi socio-demografici), ed è di tipo più flessibile (dovendo condurre ad una rappresentanza "equa" o "bilanciata" e non aritmetica, come stabilito in molti ordinamenti balcanici), in altri casi è estrema e si estende a molti settori della vita anche non pubblica (ad es. a Singapore tutti gli alloggi anche non di edilizia agevolata prevedono quote per ciascun condominio) o si calcola in base ad una attribuzione di appartenenza non modificabile (ad es. in Libano per le comunità religiose). In chiave comparativa, il modello della proporzionale in Provincia di Bolzano si situa circa a metà strada tra i modelli rigidi e quelli flessibili di quote per gruppi.

In definitiva, oltre a quanto detto sopra sull'ineliminabilità di una potenziale contraddizione tra un sistema di quote (non solo in Alto Adige) con gli standard internazionali – dovuta anche a una certa schizofrenia del sistema internazionale medesimo, che si basa ancora largamente sull'impostazione agnostica nei confronti delle diversità e quindi sul paradigma dell'uguaglianza formale ma nel contempo si è ormai aperto alle azioni positive – la proporzionale non pare porre problemi strutturali di incompatibilità con gli standard internazionali. Le modalità di sviluppo e declinazione di questo delicato istituto, e il suo collegamento con il censimento o eventualmente con altre modalità di accertamento della composizione etnico-linguistica della popolazione, restano insomma primariamente una questione di diritto interno, per quanto gli standard internazionali e la prassi comparata possano fornire interessanti spunti sulle diverse modalità in cui si possono conseguire le finalità a cui l'istituto è preposto.

4. Una considerazione conclusiva

Al di là degli aspetti tecnici evidenziati in questo contributo, e nella consapevolezza dell'impossibilità di creare un sistema perfetto di equilibrio tra le esigenze di tutela dei gruppi da un lato e della sfera di autodeterminazione personale dall'altro, l'elemento più importante è il mantenimento della flessibilità e dalla capacità di adattamento degli istituti.

Se, come tutto lascia prevedere, vi saranno ulteriori adattamenti del sistema di rilevamento dei dati sulla consistenza etnico-linguistica della popolazione e della distribuzione proporzionale delle risorse pubbliche in base a tale consistenza, se dunque il sistema di disciplina della convivenza in Alto Adige/Südtirol saprà continuare ad auto-riformarsi e a migliorarsi come ha fatto finora, pur tra mille difficoltà, allora continuerà a trattarsi di un sistema perfettibile ma capace di affinarsi nel corso del tempo. In assenza della soluzione perfetta sotto il profilo del contenuto, quella della capacità di adattamento e di evoluzione è la migliore garanzia di conciliazione tra diverse e talvolta opposte esigenze in questa delicata materia.