

Günther Pallaver\*

# La democrazia consociativa in Sudtirolo

## 1. *La democrazia consociativa*

Il sistema politico sudtirolese corrisponde alla tipologia della democrazia consociativa descritta da Arend Lijphart<sup>1</sup>. Già l'accordo di Parigi stabilisce il principio generale che garantisce la tutela delle minoranze e che dovrebbe regolare la convivenza dei gruppi linguistici che vivono in Sudtirolo. Tale principio si fonda sul modello della democrazia consociativa (*consociational democracy*)<sup>2</sup>: esso riduce la concorrenza politica e il principio di maggioranza, mettendo l'accento sulla cooperazione<sup>3</sup>, nasce dalla collaborazione di partiti e schieramenti politici diversi, ed è contraddistinta dal diritto di veto delle minoranze e dal consenso delle *élites*.  
Maggioranza e minoranza si dividono il potere politico, mentre la spartizio-

---

\* Riferimenti bibliografici: ASTAT 1988; ASTAT 1999a; ASTAT 1999b; ASTAT 2000b; ASTAT 2001; ASTAT 2002a; ASTAT 2002b; ASTAT 2003; ATZ 2004; BACCELLINI – ATZ 1999; BAUR – GUGGENBERG – LARCHER 1998; BENEDIKTER 1987; BERLOFFA 2004; BETTELHEIM – BENEDIKTER 1982; BONELL – WINKLER 2000; BUSON 1991; DENICOLÒ 1984; FONDAZIONE CENSIS 1997; GALLENMÜLLER-ROSCHMANN 1999; GATTERER 1968; HEISS 1998; HILPOLD 2001; HOLZER 1991a; LAMPIS 1999; LANGER 1988; LANGER 1996c; LEHMBRUCH 1967; LIJPHART 1977; MARKO 1995; MARKUSSE 1997; O'DUFFY 1993; PALERMO 2000a; PALERMO 2001; PALLAVER 1996a; PALLAVER 1997; PALLAVER 2001b; PALLAVER 2003b; PALLAVER 2004; PALLAVER 2006; PALLAVER – STEURER 1998; PELINKA 1988; PELINKA 2003; PETERLINI Oskar 1980; POGGESCHI 2001a; POGGESCHI 2001b; PRAMSTRAHLER 1999; PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO 2000; PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO 2003; SISK 1996; TONIATTI 2001; ZELLER 1991.

<sup>1</sup> LEHMBRUCH 1967; LIJPHART 1977.

<sup>2</sup> TONIATTI 2001; MARKUSSE 1997.

<sup>3</sup> LEHMBRUCH 1967; LIJPHART 1977.

ne del potere politico è limitata solamente dai risultati delle elezioni politiche. La divisione del potere, in Sudtirolo, è regolamentata solamente dalle elezioni e dalla proporzionale etnica. Grazie a ciò nessun gruppo linguistico deve essere escluso dal potere politico e dalle risorse economiche.

Questo principio di base del *power sharing*<sup>4</sup> rimanda a sua volta ad altri quattro principi di base, che trovano la loro espressione peculiare in società frammentate dal punto di vista etnico:

- partecipazione di tutti i gruppi linguistici rilevanti al potere (di governo) e ai vari sottosistemi ad esso subordinati: ciò costituisce il principio di inclusione di tutti i gruppi linguistici;
- autonomia decisionale dei singoli gruppi linguistici rispetto alle questioni che non sono di interesse comune: in concreto, ciò significa la difesa dei gruppi linguistici nel campo della cultura e della scuola;
- rappresentanza negli organi politici in proporzione ai singoli gruppi linguistici (grazie al sistema elettorale proporzionale), stesso sistema per le assunzioni nel servizio pubblico (proporzionale etnica) e per l'assegnazione dei fondi pubblici;
- diritto di veto delle singole minoranze, quando si tratti di difendere gli interessi centrali della tutela dei gruppi, e non risultino efficaci le forme concordate di regolamentazione del conflitto.

Il presupposto fondamentale perché un modello consociativo di questo tipo possa funzionare in società che presentano una frammentazione etnica, è un clima di tolleranza e di dialogo, la cosiddetta «uguaglianza istituzionale»<sup>5</sup>.

In Sudtirolo, gli elementi essenziali di tale modello consociativo si possono individuare tra le *élites* dei gruppi linguistici tedesco (e ladino), e italiano, ma anche a livello internazionale e nei rapporti tra lo Stato italiano e il Sudtirolo.

Esso rappresentava l'antitesi rispetto alle esperienze negative vissute sotto i regimi del fascismo e del nazionalsocialismo. Le *élites* politiche della provincia erano nate dalla resistenza antifascista e antinazista, benché i fini politici degli italiani, con la loro richiesta di mantenere il confine del

---

500 <sup>4</sup> SISK 1996.

<sup>5</sup> MARKO 1995: 172 sgg.

Brennero, divergessero diametralmente da quelle dei sudtirolesi di lingua tedesca, che chiedevano un ritorno all’Austria<sup>6</sup>. Tuttavia, le due *élites* erano entrambe convinte che il futuro della provincia potesse esistere solamente nella capacità di risolvere insieme i problemi. La frammentazione etnica, presente come nel passato, la persistenza di una mentalità di parte etnica antagonista, la grande distanza sociale tra i gruppi linguistici avrebbero dovuto essere superate grazie a un consenso delle *élites* dichiarato come permanente, e il loro effetto centrifugo avrebbe dovuto essere neutralizzato<sup>7</sup>. Favorivano una concezione di questo tipo sia il contesto della politica internazionale che le basi giuridiche (Accordo di Parigi, Statuto di autonomia).

TABELLA 1: Sviluppo demografico dei diversi gruppi linguistici in Sudtirolo dal 1900 al 2001 (%)

Anno	Italiani	Tedeschi	Ladini
1900	4,0	88,8	4,0
1910	2,9	89,0	3,8
1921	10,6	75,9	3,9
1961	34,3	62,2	3,4
1971	33,3	62,9	3,7
1981	28,7	64,9	4,1
1991	27,6	67,9	4,2
2001	26,4	69,1	4,3

Fonte: ASTAT 2001: 108

A questo consenso delle *élites* era favorevole anche la comune base ideologica. I due partiti cui appartenevano queste *élites* erano cattolici: la SVP, benché vincolata al pluralismo politico in qualità di partito di raccolta di tutti i sudtirolesi, dal 1964 si definì anche ufficialmente un partito legato ai principi cristiano sociali. Dall’altra parte la Democrazia cristiana si concepiva da sempre come partito popolare cattolico.

<sup>6</sup> PALLAVER 2003b.

<sup>7</sup> PALLAVER – STEURER 1998.

Nonostante le molte difficoltà nella realizzazione dell'autonomia, la separazione delle forze più liberali all'interno della SVP ad opera dell'*élite* conservatrice di stampo rurale alla fine degli anni cinquanta, e la conseguente assunzione di un «tono più duro»<sup>8</sup>, e nonostante gli attacchi terroristici durante tutti gli anni sessanta, l'*élite* di lingua tedesca non abbandonò mai la strada della legalità, e tenne fede al patto con le *élites* italiane, essenzialmente cattoliche.

Lo stesso vale per queste ultime che, nonostante le molte riserve sull'autonomia, non hanno mai lasciato la via del dialogo<sup>9</sup>. E benché ben presto si fosse nuovamente insinuato il nazionalismo in entrambe le parti, il dialogo sociale non fu mai interrotto. Questo consenso delle *élites* si rifletté sul processo verso l'autonomia e, sostanzialmente, sull'elaborazione concreta dell'autonomia, e significò che non poteva essere presa alcuna decisione relativa alle questioni essenziali in presenza del veto di uno dei gruppi linguistici.

Per quanto riguarda il processo verso l'autonomia, si è mantenuto il sistema, applicato già in trattative internazionali, di includere tutti i gruppi linguistici nella trattativa anche nelle relazioni tra Stato e Provincia, tra governo centrale e *Südtiroler Volkspartei*. A livello procedurale, esso prevede l'istituzionalizzazione dei dispositivi atti a disciplinare il conflitto. Dopo il fallimento del primo Statuto di autonomia del 1948, che aveva stabilito il predominio della Regione sulla Provincia, nonché degli italiani sui sudtirolesi di lingua tedesca, per l'elaborazione di un secondo Statuto di autonomia fu istituita la cosiddetta Commissione dei diciannove formata da rappresentanti dello Stato, della Regione e della Provincia<sup>10</sup>. In un susseguirsi di trattative durato oltre quattro anni, fu elaborato il cosiddetto Pacchetto, una somma di norme a favore della minoranza che portò a una modifica dello Statuto di autonomia nel 1972 e che rimase in vigore fino al 1992. L'elaborazione e la realizzazione del Pacchetto come fondamento per l'autonomia, in ultima analisi, si basavano su un rapporto di scambio tra Roma e Bolzano: la calma nella provincia in cambio dell'autonomia<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> HOLZER 1991a.

<sup>9</sup> BERLOFFA 2004.

<sup>10</sup> BONELL – WINKLER 2000: 14.

<sup>11</sup> DENICOLÒ 1984: 77-79.

Questo modello procedurale di inclusione e di democrazia contrattuale<sup>12</sup> vede la sua prosecuzione in una serie di altre commissioni istituite con il fine di regolare le relazioni tra Stato e Provincia e tra i diversi gruppi linguistici, lo sviluppo futuro, o l'adattamento dell'autonomia e della tutela delle minoranze<sup>13</sup>.

La Commissione dei dodici ha competenza per gli ambiti regionali del Trentino-*Südtirol*, la Commissione dei sei, invece, per gli ambiti della Provincia di Bolzano. In entrambe le commissioni sono presenti i rappresentanti dello Stato, della Regione e della Provincia, nonché delle minoranze. Ciò vale pure per la Commissione del 137 (il nome deriva dal 137° punto del Pacchetto) che si dovrebbe occupare dello sviluppo ulteriore dell'autonomia, ed è costituita anch'essa da rappresentanti dello Stato, della Provincia e delle minoranze<sup>14</sup>.

Questo modello dell'inclusione procedurale ha influenzato anche la sostanza dell'autonomia stessa. Nel complesso, l'autonomia è contraddistinta da una serie di pesi e contrappesi istituzionali. Tale bilanciamento si è poi focalizzato nella cosiddetta proporzionale etnica<sup>15</sup>.

La proporzionale etnica significa che gli impieghi pubblici devono essere ripartiti in corrispondenza della consistenza del gruppo linguistico emersa nell'ultimo censimento effettuato. Questo principio è stato applicato anche alla ripartizione dei finanziamenti pubblici. Dalle borse di studio fino all'edilizia agevolata, la suddivisione avviene secondo questo sistema proporzionale, anche se in epoca di prosperità budgetaria, l'applicazione della proporzionale etnica sia subordinata al reale bisogno.

Quest'ultima, però, non è applicata solamente per l'assegnazione dei posti pubblici, e delle risorse materiali, bensì anche nella composizione degli organi degli enti locali, e nell'amministrazione degli strumenti di bilancio della Provincia per la previdenza e per scopi sociali e culturali.

Lo Statuto di autonomia prevede una precisa concatenazione nei processi di decisione politica tra i gruppi linguistici. Benché la SVP abbia raggiunto la maggioranza assoluta di voti e di mandati fin dalle prime elezioni pro-

---

<sup>12</sup> PELINKA 1988: 23-27.

<sup>13</sup> PRAMSTRAHLER 1999.

<sup>14</sup> PALERMO 2001.

<sup>15</sup> POGGESCHI 2001b.

vinciali del 1948, sulla base del principio di inclusione delle altre minoranze non può governare da sola. Infatti, la Giunta provinciale deve essere composta in base alla forza dei gruppi rappresentati in Consiglio. I ladini, in quanto gruppo linguistico numericamente più ridotto (4,3%), secondo lo Statuto di autonomia hanno il diritto di essere presenti in Consiglio provinciale con almeno un mandato, e qualora abbiano due deputati, anche in Giunta. La rappresentanza istituzionale avviene secondo il principio dell'alternanza. I presidenti del Consiglio provinciale, secondo lo Statuto di autonomia, devono appartenere per una metà dei 5 anni di carica al gruppo linguistico tedesco, per l'altra metà a quello italiano. I ladini, fino ad ora, ne erano stati esclusi. Dopo la riforma dello Statuto di autonomia del 2001, adesso possono esercitare anche loro questa carica, in accordo con il rispettivo gruppo linguistico. Con la nuova possibilità di chiamare consiglieri provinciali anche dall'esterno, ora i ladini possono coprire l'ufficio di un consigliere pur senza avere due deputati ladini come rappresentanti in Consiglio provinciale (indipendentemente dal partito di appartenenza), come era prima della riforma<sup>16</sup>.

La proporzionale etnica è osservata anche per la composizione di tutte le commissioni di diritto pubblico, a partire dalle commissioni legislative del Consiglio provinciale, fino alle comunità comprensoriali, ai Comuni e ai Consigli di quartiere, e si estende ai Consigli di amministrazione delle aziende pubbliche.

Come ulteriore correttivo etnico con il quale evitare il danneggiamento di un gruppo linguistico da parte di un altro, esiste la possibilità che, su richiesta della maggioranza di un gruppo linguistico rappresentato nella Giunta provinciale, si possa votare separatamente per gruppo linguistico sui singoli capitoli della previsione di bilancio. Una procedura paritetica «etnica» si apre anche quando i capitoli di bilancio non ottengono la maggioranza dei voti di ogni singolo gruppo linguistico.

## 2. Il principio della separazione etnica

Al modello consociativo a livello delle *élites*, si contrappone la separazione etnica della società civile.

La base della convivenza dei diversi gruppi linguistici in Sudtirolo, è co-

stituita oggi dal cosiddetto Pacchetto, un insieme di provvedimenti che, in quanto compromesso tra lo Stato italiano e la *Südtiroler Volkspartei* (con l'approvazione del governo austriaco), garantiscono alla Provincia un'ampia competenza amministrativa e la corrispondente copertura finanziaria.

La realizzazione materiale del Pacchetto è avvenuta negli anni tra il 1972 e il 1992. Tuttavia, tale realizzazione non è stata segnata tanto da una visione di convivenza, quanto, piuttosto, dalla logica di potenziamento amministrativo dell'autonomia<sup>17</sup>, della tutela delle minoranze tedesche e ladine, e del massimo sfruttamento del trasferimento di competenze. E infine, sia il Pacchetto che il secondo Statuto di autonomia, fondato su di esso, furono concepiti come strumenti atti ad arginare l'influenza delle *élites* italofone, ma anche a delimitare la separazione etnica. Il Pacchetto fu concepito come una sorta di «concordato», soprattutto perché, da entrambe le parti, il compromesso prevede chiusura e collocazione corporativa invece che democrazia e libertà<sup>18</sup>. Quanto più insistentemente si è ribadito il principio della tutela delle minoranze, tanto più rigorosamente si è imposta la logica della separazione etnica.

Inizialmente, dopo anni di isolamento sociale, questo modello ha offerto delle chance di ripresa alla popolazione di lingua tedesca e ladina, contemporaneamente, però, ha stabilizzato il modello di pensiero e di azione etnopolitico, e con esso ha innestato un processo di «ri-etnicizzazione»<sup>19</sup>. Secondo questa logica, i tre gruppi linguistici si ritirano tutti nella loro riserva privata, e comunicano nei canali istituzionali previsti. La rietnicizzazione si manifesta con evidenza nella tendenza dei tre gruppi a organizzarsi in partiti omogenei dal punto di vista etnico. Si tratta qui, di un ripiegamento in una comunità etnica contraddistinta da strutture familistiche e tribali premoderne. La conseguenza è una marcata divisione della società sudtirolese in sottosocietà separate, mentre i contatti istituzionali che potrebbero annullare questa divisione sono vietati dall'alto e comunque resi più difficili.

La divisione della società sudtirolese lungo linee di demarcazione etnica

---

<sup>17</sup> BAUR – GUGGENBERG – LARCHER 1998: 11.

<sup>18</sup> LANGER 1996c: 168; LANGER 1988.

<sup>19</sup> BAUR – GUGGENBERG – LARCHER 1998: 272.

attraversa l'intero sistema politico amministrativo con la sua ramificazione in sottosistemi. Così in Sudtirolo anche i partiti politici sono organizzati secondo una prospettiva etnica. Accanto a cinque partiti esclusivamente di lingua italiana, dopo le elezioni provinciali del 2003, sono entrate in Consiglio provinciale altre tre forze politiche tedesche, e una trasversale ai gruppi linguistici (i *Grüne/Verdi*). Ciò implica che i partiti di lingua tedesca non entrano in competizione con quelli di lingua italiana. In Sudtirolo, perciò, si può parlare di due arene politiche separate secondo principi etnici<sup>20</sup>.

Questa tendenza alla separazione etnico-elettorale ha coinvolto dal 1994 anche i ladini che, fino a quel momento, avevano manifestato tradizionalmente un rapporto di vicinanza politica soprattutto con la SVP, ma anche con la Democrazia cristiana. Per la politica, ciò significa che in molti ambiti non ha valore tanto il primato della politica, quanto piuttosto l'appartenenza etnica.

Questa separazione etnica dei partiti politici presenta vaste conseguenze, perché la logica politica della separazione etnica si ripercuote nei singoli ambiti della politica.

Così, le elezioni provinciali e quelle parlamentari, nonostante siano venute meno le minacce all'esistenza delle minoranze di lingua tedesca e ladina, in Sudtirolo per lo più sono condotte lungo l'asse «noi» e gli «altri». Ciò vale soprattutto per la *Südtiroler Volkspartei*, ma anche per Alleanza nazionale, che cerca di copiare il modello del partito etnico di raccolta nello stile SVP. In Sudtirolo, si pratica una politica di alternanza tra radicalizzazione etnica e normalizzazione interetnica, a seconda della necessità. La tensione etnica viene mobilitata come elemento di potere anche nei momenti di «pace» etnica.

La separazione dei gruppi etnici, operata il più possibile senza lasciare buchi, provoca ineluttabilmente e necessariamente il prolungamento delle tensioni etniche, e si attua in tutte le istituzioni più importanti, ma anche nella vita quotidiana<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> PALLAVER 2004: 104. Nel frattempo si è formata una terza arena elettorale con il partito dei ladini «Ladins».

<sup>21</sup> BETTELHEIM – BENEDIKTER 1982; BENEDIKTER 1987.



TABELLA 2: Ripartizione dei seggi a seconda del gruppo linguistico nel Consiglio provinciale sudtirolese (nel 2003 e nel 1998)

	Tedeschi 2003	Ladini 2003	Italiani 2003	Tedeschi 1998	Ladini 1998	Italiani 1998*	Variazione 2003-1998
<i>Südtiroler Volkspartei</i>	20	1	–	21	–	–	–
Alleanza nazionale	–	–	3	–	–	3	–
<i>Grüne/Verdi-DPS</i>	3	–	–	1	–	1	+1
<i>Union für Südtirol</i>	2	–	–	2	–	–	–
<i>Die Freiheitlichen</i>	2	–	–	1	–	–	+1
Pace e Diritti	–	–	1	–	–	1	–
Unione Autonomista	–	–	1	–	–	2	-1
Forza Italia	–	–	1	–	–	1	–
Unitalia	–	–	1	–	–	1	–
<i>Ladins</i>	–	–	–	–	1	–	-1
Alternativa rosa	–	–	–	–	–	–	–
Comunisti italiani	–	–	–	–	–	–	–
Lega Nord	–	–	–	–	–	–	–
Totale	7	1	4	4	1	5	–
%	77,1	2,9	20,0	71,4	2,9	25,7	–
Proporzionale secondo il censimento della popolazione	69,2	4,4	26,5	68,0	4,4	27,6	–

\*) Fonte: ATZ 2004: 202. Dei due rappresentanti indicati sotto «Unione autonomista», uno faceva parte della lista dei «Popolari-Alto Adige domani», l'altro della lista «Il Centro-UDA».

È separato il sistema scolastico educativo, dalla scuola materna fino alle facoltà della formazione, dove si costruisce, appunto, anche la formazione del personale insegnante. Sono separate le risorse culturali, le case della cultura, le biblioteche e le associazioni, sono separati per etnie gli edifici dell'edilizia popolare e le case di riposo per gli anziani. Anche i media comunicano per gruppi etnici<sup>22</sup>. Di norma è evidente la tendenza a privilegiare considerevolmente le notizie sul proprio gruppo linguistico, mentre si trascurano decisamente quelle sull'altro. In questo modo, i diversi gruppi linguistici partecipano (molto) moderatamente alla vita degli altri.

<sup>22</sup> PALLAVER 1996a; PALLAVER 2006; PELINKA 2003.

È evidente, però, che le categorie professionali che vantano un alto prestigio sociale non erigono reti di protezione etniche. L'Associazione industriali è organizzata in modo interetnico, altrettanto l'ordine degli avvocati, l'ordine dei medici, quello dei giornalisti, quello degli architetti etc. La presidenza e le posizioni dirigenziali di queste federazioni, di solito sono occupate secondo un sistema di rotazione in cui i gruppi linguistici si alternano.

Le cose funzionano diversamente nella vita lavorativa. Accanto ai sindacati tradizionali AGB/CGIL, SGB/CISL e SGK/UIIL che rappresentano indistintamente i gruppi linguistici, dal 1964 esiste anche l'*Autonomer Südtiroler Gewerkschaftsbund*, organizzato in senso puramente etnico.

La parcellizzazione etnica che abbiamo appena descritto ha degli effetti decisivi sulla suddivisione delle risorse che avviene sulla base di una chiave etnica, la proporzionale. Essa si riferisce in primo luogo alla distribuzione dei posti negli enti pubblici in ragione della forza numerica dei singoli gruppi linguistici<sup>23</sup>. A sua volta, questa viene accertata tramite la dichiarazione di appartenenza linguistica che viene fatta ogni dieci anni in occasione del censimento della popolazione<sup>24</sup>. Non si tratta, però, solamente di una distribuzione orizzontale dei posti pubblici; essa avviene anche in senso verticale. La proporzionale etnica, sulla base della forza numerica dei sudtirolesi di lingua tedesca esclude gli italiani e i ladini sudtirolesi dalle posizioni dirigenziali nelle istituzioni e nell'amministrazione pubblica. Tendenzialmente, gli italiani diventano al massimo dei vice dei sudtirolesi di lingua tedesca.

Allora, la proporzionale non è solamente uno strumento matematico per distribuire i beni pubblici in ragione della forza dei singoli gruppi linguistici, bensì anche uno strumento profondamente politico, tanto più che la base per il calcolo della proporzionale etnica può essere cambiata ogni tanto in funzione dell'opportunità politica.

### 3. *Le incrinature nel modello*

Le élites politiche sudtirolesi dei tre gruppi linguistici, soprattutto però di quello di lingua tedesca e italiana, dopo la seconda guerra mondiale e fino al varo definitivo del secondo Statuto di autonomia, poterono contare

---

508 <sup>23</sup> PETERLINI Oskar 1980.

<sup>24</sup> ZELLER 1991.

ampiamente su un'estesa legittimità. Lo indicano chiaramente i risultati elettorali delle elezioni provinciali, e l'alta concentrazione di voti dei partiti della SVP e della DC.

All'interno dei singoli gruppi linguistici, c'erano abbastanza stabilità e omogeneità politico culturali che, al di là delle linee di rottura, permettevano alle *élites* di perseguire quegli obiettivi politici che ricevevano il consenso del loro gruppo. Nel gruppo di lingua tedesca (e in quello ladino), a causa della vocazione agricola della popolazione, questa compattezza culturale è stata presente più a lungo che in quello di lingua italiana; quest'ultimo, solo per il fatto di essere composto di immigrati da zone diverse del nord Italia si differenziava fortemente sia dal punto di vista sociale, che da quello culturale. Tuttavia, anche al suo interno, soprattutto a causa del forte sostrato cattolico degli immigrati, c'era un seguito relativamente stabile, anche se non così marcatamente omogeneo nell'accettare gli obiettivi politici. Per mantenere questa omogeneità, spesso la politica era succube della separazione etnica che si poneva (e pone) come fine un rafforzamento della propria «comunità». I conflitti interni al gruppo linguistico venivano trasformati con successo in conflitti con gli altri. Nonostante tutti i conflitti, tuttavia, a livello etnico-politico da allora c'è stata una collaborazione economica e politica tra le *élites* dei vari gruppi linguistici<sup>25</sup>.

Questi presupposti per una pacificazione efficace dei conflitti etnici in Sudtirolo, negli ultimi anni, sono diminuiti. Il modello del Sudtirolo per la composizione dei conflitti etnici, oggi mostra delle fratture, perché una parte di tali premesse non esiste più. Di esse fa parte la frattura della continuità all'interno delle *élites* politiche della popolazione italiana e della conseguente esclusione di una parte consistente della società civile dalle istituzioni decisionali della Provincia. Perciò, il modello consociativo della massima inclusione etnica ha cominciato ad andare un po' in crisi, e ha portato a uno sviluppo centrifugo del sistema partitico. Il processo di modernizzazione sociale e il continuo sviluppo della tutela delle minoranze hanno provocato anche un'erosione delle culture politiche chiuse e della separazione rigorosamente etnica che ne dipendeva. Infine, il consolidamento della tutela delle minoranze ha creato un nuovo rapporto di tensione tra diritti (delle minoranze) collettivi e individuali.

---

<sup>25</sup> O'DUFFY 1993.

### 3.1. La frattura nella continuità delle élites all'interno del gruppo linguistico italiano

La Democrazia cristiana era tradizionalmente il partner di coalizione della SVP a livello provinciale e regionale. L'allargamento della coalizione alla socialdemocrazia e al Partito socialista in questo quadro non faceva che rispecchiare le coalizioni di governo romane dal 1963, con l'apertura della DC a un sodalizio di centrosinistra. Tale coalizione si fondava su un asse ideologico tra due partiti cattolici. La SVP era il partito dominante nella popolazione di lingua tedesca e ladina, la DC all'interno di quella di lingua italiana.

La SVP e la DC, dal 1948 al 1993, hanno disposto di una concentrazione partitica a livello provinciale che oscillava tra il 78,75% (nel 1956) e il 70,67% (nel 1989). Nel 1993, questa concentrazione è scesa al 56,47%, a causa della crisi e della divisione della DC a livello nazionale. Se si analizza lo sviluppo dei partiti italiani partendo dal 1948, si può vedere che fino al 1993 la DC ha avuto un consenso presso la popolazione sudtirolese italiana tra il 40,41% (nel 1956) e il 30,99% (nel 1988). In tal modo ha rappresentato nel governo provinciale sempre almeno un terzo della popolazione di lingua italiana.

TABELLA 3: Composizione dei governi provinciali dal 1948 al 2003

1948/ /1952	1952/ /1956	1956/ /1960	1960/ /1964	1964/ /1968	1968/ /1973	1973/ /1978	1978/ /1983	1984/ /1989	1989/ /1993	1993/ /1998	1998/ /2003	2003/ /2008
SVP- DC- PRI	SVP- DC	SVP- DC	SVP- DC	SVP- DC- PSDI	SVP- DC	SVP- DC- PSI	SVP- DC- PSDI	SVP- DC- PSI	SVP- DC PSI	SVP- PPI- PDS/AD	SVP- DS- PPI- Centro	SVP Pace e Diritti- Unione Autono- mista

Fonte: PALLAVER 2004: 119.

Se si sommano i dati in percentuale degli altri partner di coalizione italiani ai risultati elettorali della DC, vediamo che gli italiani sudtirolesi, dal 1948 al 1993, sono stati sempre rappresentati nel governo provinciale in un'alta proporzione rispetto alla loro forza numerica. I partner di coalizione italiani hanno rappresentato la popolazione italiana sudtirolese tra il 55,37% (nel 1973) e il 38,94%. Soltanto con il crollo della prima repubblica, e il processo di restringimento della DC, nel 2003, con il 28,3% dei voti essi non hanno raggiunto nemmeno quel 30% che avevano superato di poco

nel 1998, dopo che nel periodo di legislatura dal 1993 al 1998, avevano conseguito appena il 26,64%.

TABELLA 4: Concentrazione partitica SVP-DC e dei partiti che le sono succeduti, dal 1948 al 2003 (dati percentuali)

	1948/ /1952	1952/ /1956	1956/ /1960	1960/ /1964	1964/ /1968	1968/ /1973	1973/ /1978	1978/ /1983	1984/ /1989	1989/ /1993	1993/ /1998	1998/ /2003	2003/ /2008
SVP	67,60	64,76	64,40	63,86	61,27	60,69	56,42	61,27	59,44	60,38	52,04	56,60	55,60
DC	10,78	13,72	14,35	14,61	13,52	14,40	14,08	10,79	9,55	10,29	4,43	4,5*	3,7**
totale	78,38	78,48	78,75	78,47	74,79	75,09	70,50	72,06	68,99	70,67	56,47	61,10	59,30

\* La percentuale del 4,5% si compone dei risultati dei due partiti nati dalla separazione della DC: i Popolari Alto Adige domani (2,7%) e il Centro-Unione democratica dell'Alto Adige (1,8%).

\*\* Nel 2003, all'interno dell'Unione autonomista si sono candidati quattro partiti di centro: Margherita, Insieme per l'Alto Adige, Lista di Pietro, Unione di centro.

Fonte: composta dai dati pubblicati in PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO 2000 e RIZZA 2004.

TABELLA 5: Dati in percentuale della DC e dei partiti che le sono succeduti, tra gli elettori italiani

1948	1952	1956	1960	1964	1968	1973	1978	1983	1988	1993	1998	2003
33,80	39,32	40,41	38,94	37,21	38,96	39,53	35,08	32,12	30,99	16,01	17,64	17,01

Fonte: composta dai dati pubblicati in PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO 2000 e PALLAVER 2004: 107.

Ciò significa che nelle ultime due legislature, perciò dal 1993, gran parte degli italiani sudtirolesi non è stata più rappresentata negli organi deliberativi. Nella percezione soggettiva, ciò rappresenta un distacco dal principio consociativo e quindi da quello di inclusione di tutti i gruppi linguistici nei processi decisionali. Il partito più forte all'interno dell'elettorato italiano, Alleanza nazionale, non vale più come partito di opposizione al sistema, bensì come partito di semi-opposizione alla politica autonomista, e rimane perciò escluso da ogni coinvolgimento nel governo, e con esso una parte non irrilevante della popolazione italiana.

Si era notata questa tendenza già nel 1988, quando l'MSI aveva superato per la prima volta la DC nelle elezioni provinciali, e oggi è indubbiamente il partito più forte tra gli italiani.

Questa esclusione non ha avuto delle ripercussioni soltanto nella Giunta

TABELLA 6: Dati in percentuale dei partiti di governo italiani sulla totalità degli elettori italiani dal 1948 al 2003

	1948	1952	1956	1960	1964	1968	1973	1978	1983	1988	1993	1998	2003
DC/PPI Unione autonomista	10,78	13,72	14,35	14,61	13,52	14,40	14,08	10,79	9,55	10,2	4,43	2,7*	3,7**
Il Centro/ UDA												1,8*	
PSI							5,64		3,91				
PRI	3,58									4,03			
PSDI					3,82			2,29					
PDS/DS Pace e diritti											2,94	3,5	3,8
Totale	14,3 6	13,7 2	14,3 5	14,6 1	17,3 4	14,4 0	19,7 2	13,0 8	13,4 6	14,32	7,37	8,0	7,5
Percentuale nel mercato elettorale italiano	42,48	39,32	40,41	38,94	47,72	38,96	55,37	42,53	45,27	48,94	26,64	31,37	28,35

\* Il partito nato dalla DC dei Popolari si è diviso a sua volta in occasione delle elezioni provinciali del 1998.

\*\* Nel 2003 quattro partiti di centro si sono candidati con il nome di Unione autonomista.

Fonte: composta con i dati pubblicati nel PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO 2000 e in PALLAVER 2004: 107.

provinciale, ma anche in tutte le commissioni importanti che valgono come elemento d'unione tra le minoranze etniche e il governo di Roma. Solo con l'entrata in carica del governo di centrodestra (nel 2001), AN è presente in tutte queste commissioni, in quella dei sei, dei dodici e dei 137. L'esclusione di una parte non trascurabile della società italiana dalle strutture decisionali della politica ha portato a mettere in evidenza la necessità di porre fine alla forte frammentazione dei partiti e di costituire un «partito di raccolta italiano» che doveva contrastare l'egemonia della SVP ad armi pari. In una certa misura, Alleanza nazionale si è assunta questa funzione. Le fratture nella cultura politica del modello consociativo si manifestano però anche nel fatto che il principio del consenso in questioni importanti dell'autonomia viene infranto sempre più spesso. In ragione della sua posizione egemonica, e della sua maggioranza assoluta nel Consiglio provinciale sudtirolese, la SVP decide di questioni che riguardano esclusivamente i sudtirolesi di lingua italiana, e contro la maggioranza degli italiani presenti in Consiglio come ad esempio l'insegnamento a immersione nelle

scuole italiane che essi avevano richiesto. Questo tipo di insegnamento, infatti, non è stato approvato.

Qui si evidenziano due errori istituzionali strutturali dello Statuto di autonomia. Il diritto di veto di ogni gruppo linguistico in ambiti che riguardano solo il gruppo in questione (scuola e cultura) non ha efficacia perché viene impiegato soltanto in Consiglio provinciale relativamente alla distribuzione dei finanziamenti ed è inserito, inoltre, in un procedimento complicato. Il principio della democrazia consociativa, secondo il quale tutti i gruppi linguistici devono essere rappresentati in ragione della loro forza in Consiglio provinciale, e proporzionalmente nella Giunta, è nuovamente relativizzato dal principio di maggioranza e dall'assenza di un diritto di veto in Giunta.

TABELLA 7: Risultati elettorali di DC e MSI/AN dal 1988 al 2003

	1988	1993	1998	2003
DC/PPI/ Unione autonomista	9,07	4,43	4,5	3,7
MSI/AN*	10,29	11,64	9,7**	8,4

\* Nel 1995 nella *convention* del partito di Fiuggi, il Movimento sociale italiano ha cambiato il suo nome in Alleanza nazionale.

\*\* Insieme ai Liberali.

Fonte: PALLAVER 2004: 107.

Questa esclusione dalle strutture decisionali centrali della Provincia ha portato anche i ladini a percepire uno svantaggio. Essi hanno una pretesa legittima di essere rappresentati in Consiglio provinciale. Lo Statuto del 1972 gli garantisce un mandato. Fino al 2001, però, per Statuto non hanno potuto esercitare né la funzione di presidente della Provincia, né di vicepresidente. Hanno diritto a questa carica solamente se sono rappresentati in Consiglio provinciale da due ladini. Solo con la riforma dello Statuto di autonomia del 2001, possono essere ammessi in Giunta provinciale grazie alla possibilità della cooptazione, anche se non hanno due deputati, e possono essere eletti presidente e vice del Consiglio provinciale, se il gruppo linguistico tedesco o italiano rinuncia volontariamente al proprio mandato.

Inoltre, sono esclusi dalle commissioni governative paritetiche (dalla Commissione dei sei, dei dodici, del 137). Nell'ambito del potere giudiziario, per legge, sono esclusi dal tribunale amministrativo che deve essere composto pariteticamente da sudtirolesi di lingua italiana e tedesca. La ridotta percentuale dei ladini che, in base al censimento della popolazione del

1991, è del 4,3%, comporta che, molto spesso, essi siano svantaggiati anche nella distribuzione degli impieghi pubblici per concorso.

I risultati del *Social Survey* del 1997 hanno dimostrato che, nel mercato del lavoro, negli ultimi cinque anni, i ladini hanno visto un peggioramento significativo più frequentemente di quanto non sia successo ai membri dei gruppi linguistici italiano e tedesco, e come essi abbiano una posizione più pessimista di fronte al futuro per vari aspetti. Soprattutto nella «tutela della minoranza linguistica» essi vedono un problema molto più rilevante di quanto non lo considerino gli appartenenti agli altri due gruppi<sup>26</sup>.

Questo malessere della minoranza ladina, che da sempre si è appoggiata alla SVP, nel 1993 ha portato alla costituzione di un partito ladino di nome Ladins, concepito in senso puramente etnico che da due legislature è l'unico rappresentante ladino in Consiglio provinciale, ruolo che fino a quel momento era sempre stato ricoperto dalla SVP<sup>27</sup>.

Proprio questo esempio dei ladini evidenzia che, in Sudtirolo, i problemi delle minoranze si spostano e che si possono aprire delle nuove linee di frattura etnica. Ciò vale soprattutto per le «nuove minoranze», la cui quota sulla popolazione residenziale corrisponde circa al 3,5%. Comunque, oggi, i sudtirolesi considerano il conflitto tra «immigrati di colore» e popolazione autoctona il problema maggiore<sup>28</sup>.

TABELLA 8: Percentuale degli stranieri residenti in Sudtirolo rispetto alla popolazione residente tra il 1990 e il 2001.

Stranieri residenti	1990	1995	1998	2001
Popolazione totale residente	438.918	451.563	459.687	468.078
Percentuale degli stranieri sulla popolazione residente	1,2%	1,8%	2,5%	3,3%

Fonte: Informazioni ASTAT 1999b: 5; ASTAT 2002a: 1; ASTAT 2002b: 1.

<sup>26</sup> ASTAT 2000b: 93.

<sup>27</sup> Il 25 ottobre 2000, alla Camera dei deputati a Roma è approvata in seconda lettura una riforma dello Statuto di autonomia della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol. In essa viene fissato il diritto dei ladini di essere rappresentati nella Presidenza del Consiglio provinciale e in Consiglio regionale, il diritto alla rappresentanza nella Giunta regionale, il diritto di avere un proprio collegio elettorale per i ladini del Trentino, il diritto di essere cooptati nel governo provinciale, in deroga alla proporzionale etnica. Cfr. legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2 «Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei presidenti della regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano». *Gazzetta ufficiale*. Roma, 1 febbraio 2001, n. 26, Serie generale.

<sup>28</sup> ASTAT 2000b: 93.



L'esclusione di una parte della società civile dalle strutture decisionali centrali e il deficit di inclusione dei singoli gruppi linguistici hanno portato a una rietnicizzazione del sistema partitico e non a un'apertura interetnica, che si estenda al di là dei gruppi linguistici. Per questo, il modello consociativo che per lungo tempo ha funzionato molto bene a questo livello, ha subito una crisi.

Tale crisi ha avuto delle conseguenze anche sulla dinamica del sistema dei partiti. Nelle elezioni provinciali del periodo della cosiddetta seconda repubblica (cioè nel 1998 e nel 2003), infatti, è stata constatata una tendenza centrifuga. Nel confronto, però, includiamo anche le elezioni provinciali del 1993, perché i partiti italiani si erano presentati al voto ancora con i loro simboli tradizionali, ma l'implosione del sistema partitico italiano era cominciata allora.

Nel 1993 i partiti autonomisti rappresentati in Consiglio provinciale riuscivano a riunire il 61,17% dei voti, nel 1998 si trattava del 61,1%, e nel 2003 soltanto del 59,3%. Ciò corrisponde a un calo dell'1,87%. Il contrario vale per i partiti semi-autonomisti o antiautonomisti. Nel 1993 questi erano al 22,5%, nel 2003 erano saliti al 25,1%, che corrisponde a una crescita del 2,6%. I partiti in favore di una riforma dell'autonomia, tra il 1993 e il 2003, sono rimasti fundamentalmente uguali con un calo dello 0,13%. Tutto ciò indica che il sistema partitico sudtirolese si sta muovendo lentamente ma costantemente verso i poli estremi. Questa tendenza diventa particolarmente evidente se, ad esempio, confrontiamo le elezioni provinciali del 2003 con quelle del 1988. Allora i partiti autonomisti SVP, DC e PSI arrivavano al 73,48%. Se vi si aggiunge il PCI/KPI, che allora portava avanti anch'esso una linea autonomista che non si discostava molto da quella della SVP, raggiungiamo complessivamente il 76,49%. Due terzi dei partiti rappresentati nel Consiglio provinciale sostenevano il polo centrale autonomista, mentre i partiti semi-autonomisti e antiautonomisti MSI-DN e *Südtiroler Heimatbund* arrivavano solamente al 12,58%.

Una tendenza leggermente più marcata verso i poli estremi, la evidenziano i partiti italiani rappresentati nel Consiglio provinciale. Nel 1993, i partiti antiautonomisti e semi-autonomisti rappresentavano l'11,64% dell'elettorato, nel 2003 riuscirono a salire al 13,3% (+1,66%). I partiti tedeschi segnavano una tendenza un po' più debole. Però aumentarono anch'essi andando dal 10,86% (nel 1993) all'11,8% (nel 2003), che corrisponde a una crescita dello 0,94%.

TABELLA 9: Comportamento elettorale centrifugo (dati in percentuale)

Anno	Partiti autonomisti	Partiti per la riforma dell'autonomia	Partiti semiautonomisti e antiautonomisti
1993	61,7 SVP, DC/PPI, Lega Nord, Unione centro	11,87 Grüne, Ladins, PDS	22,5 MSI, Freiheitliche, Union
1998	61,1 SVP, Popolari, Il Centro UDA	13,6 Grüne, Ladins-PDS, Progetto centrosinistra	23,2 AN-I Liberali, Union, ListaCivica/FI, Freiheitliche, Unitalia
2003	59,3 SVP, Unione Autonomista	11,7 Grüne/Verdi, Pace e Diritti	25,1 AN, Union, FI Freiheitliche, Unitalia
	-1,87	-0,13	+2,6

Fonte: PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO 2003 e dati propri.

Attualmente, il sistema dei partiti sudtirolese presenta, perciò, una forza dinamica centrifuga che lentamente, ma in modo costante, si muove verso i poli estremi della politica autonomista. L'ipotesi che questo trend si fermi, significherebbe un esacerbarsi, sulla lunga distanza, del rapporto di tensione tra le ali estreme del sistema, i partiti semi-autonomisti e antiautonomisti, e i partiti autonomisti (statici). In questa situazione si corerebbe il rischio di arrivare a uno scontro di potere sempre più duro tra polo centrale autonomista e i poli più radicali. L'estrema conseguenza, prima o poi, sarebbe il crollo del sistema autonomista. Questa tendenza, dunque, si oppone al modello consociativo e può essere fermata solamente se verranno realizzate le riforme autonomiste in grado di ridurre il consenso dell'elettorato nei confronti dei poli estremi.

### 3.2. L'erosione della logica della separazione etnica

Se al vertice del sistema politico dominava la consociazione tra le élites, tra gli appartenenti dei tre gruppi linguistici c'è stato a lungo un rapporto di competitività e di tensione etnica. Progressivamente, con il potenziamento della tutela delle minoranze, con il consolidamento delle minoranze di lingua tedesca e italiana e con l'instaurarsi del processo di trasformazione economica che ha portato la minoranza dominata a essere dominante, questo modello della rigida separazione etnica è stato analizzato criticamente e messo in dubbio da settori sempre più ampi della società civile. In Sudtirolo la problematica delle barriere etniche è partita dal basso, sen-

za passare attraverso una mediazione consapevole delle *élites*; al contrario, dal momento che queste ultime considerano la separazione etnica una limitazione delle rispettive sfere di potere e di influenza, gli sforzi di superare le barriere istituzionali sono stati vanificati. In conseguenza di ciò, gli attori sociali sono stati costretti a trasferire le loro iniziative per il superamento dei muri etnici a livello individuale. Tali iniziative di *community-relations* dovevano offrire la possibilità di approfondire la conoscenza reciproca, di correggere e abbattere i pregiudizi e di contribuire a una convivenza pacifica e costruttiva.

Il tentativo di sviluppare una «contro-opinione pubblica» in direzione di una società multiculturale che veda un alto valore democratico nella convivenza multilingue, parte in primo luogo da individui e gruppi organizzati in iniziative interetniche o indifferenti all'appartenenza etnica nell'ambito di progetti sociali, culturali ed economici<sup>29</sup>. E ciò potrebbe rappresentare l'inizio di una società civile multilingue orientata alla cooperazione e alla partecipazione.

Dagli anni settanta esiste un rapporto di crescente tensione e conflitto tra istituzioni e intellettuali relativamente da un lato al mantenimento dello *status quo* e della separazione etnica, dall'altro all'abbattimento delle barriere istituzionali, alla collaborazione e ai passi da compiersi verso la multiculturalità.

Come reazione a questa separazione etnica, negli anni e nei decenni scorsi, all'interno di istituzioni come partiti, sindacati e associazioni, si è giunti (talvolta anche solo a livello formale) alla costruzione di strutture che non tenessero conto dei gruppi linguistici<sup>30</sup>. Più successo ebbero sicuramente le iniziative di base comuni in ambito di ecologia, di tutela dell'ambiente, e di difesa dei diritti civili dei cittadini che avessero a che fare con la dichiarazione di appartenenza linguistica (ad esempio l'esclusione del diritto elettorale passivo per l'assenza della dichiarazione di appartenenza linguistica). Iniziative, dunque, che si possono attribuire più all'ambito informale, che a quello formale della politica.

Queste aperture istituzionali, debolmente accennate anche nell'ambito della politica formale, non sarebbero state possibili senza la pressione esercitata dalla società civile. La collaborazione che, da anni ormai, si sta estenden-

---

<sup>29</sup> BAUR – GUGGENBERG – LARCHER 1998: 274.

<sup>30</sup> BAUR – GUGGENBERG – LARCHER 1998: 285.

TABELLA 10: Iniziative, istituzioni e organizzazioni relative alla quotidianità che si differenziano dall'etnopolitica dominante della separazione

Posizioni etnopolitiche livelli e attori	Apertura interetnica	<i>Affirmative action</i> Patto interetnico, Cooperazione e solidarietà interetnica	Indifferenza etnica – tolleranza – indifferenza
NGOs ( <i>Non governmental organizations</i> ) = movimenti di base e iniziative della società civile	Centro madre-bambino, centri giovanili	Scambio-vacanze, BZ 1999 (rivista mensile bilingue)	Aiuto volontario e gruppi di autoaiuto in ambito sociale ad es. Il nostro spazio/ <i>Ein Platz für uns</i>
GONGOs: ( <i>Governmental and non-governmental organizations</i> ) = movimenti di base e iniziative con finanziamenti in parte pubblici	Soggiorni vacanze al mare per i bambini di tutti i gruppi linguistici da parte dell'Opera diocesana assistenza religiosa (ODAR)	Gemellaggi scolastici, <i>Südtiroler HochschülerInnen-schaft</i> /Associazione studenti università sudtirolesi (SH/ASUS)	Scuola cinematografica Zelig, Associazione campi gioco e ricreazione ( <i>Verein für Kinderspielplätze</i> ), Consorzio cooperative sociali
GOs ( <i>Governmental organizations</i> ) = amministrazione pubblica, sistema di diritto pubblico	Scuole di ogni ordine e grado, accoglienza di bambini dell'altro gruppo linguistico, <i>Kinderferien-Estate Ragazzi</i>	Consultorio familiare « <i>lilith</i> » (Merano), scuola bilingue per le professioni mediche (Bolzano)	Ordini professionali, Camera di commercio Istituto di formazione economica, Istituto per la promozione dei lavoratori, Facoltà di economia della Libera Università di Bolzano

Fonte: BAUR – GUGGENBERG – LARCHER 1998: 287.

do a macchia d'olio tra i gruppi linguistici, coinvolge ancora solo una piccola parte della società. Tuttavia, alcuni sondaggi dimostrano, negli ultimi 15 anni, un apprezzamento sempre maggiore per la cooperazione interetnica.

Alla domanda specifica, se le istituzioni pubbliche dovrebbero incentivare una maggiore integrazione dei gruppi linguistici, in occasione di un sondaggio del Censis (del 1997), il 37,1% degli intervistati ha risposto positivamente in favore di una società multietnica. Di essi, il 31,8% erano di lingua tedesca, il 53% italiana e l'8% ladina. Se si sommano i punti di vista positivi rispetto a una società multiculturale con l'esigenza di un miglioramento della convivenza dei gruppi linguistici, raggiungiamo il valore medio molto alto del 72,8%. Colpisce che una parte degli intervistati italiani

TABELLA 11: Sondaggio di opinione sull'opportunità che le istituzioni pubbliche locali favoriscano una maggiore integrazione (cioè collaborazione e scambio) tra i diversi gruppi etnici (in %)

Risposta	Lingua madre			
	Tedesco	Italiano	Ladino	Totale
Dovrebbero intervenire a favore dello sviluppo di una società multiculturale	31,8	53,0	8,7	37,1
Dovrebbero intervenire a favore di un miglioramento della convivenza tra gruppi linguistici	30,6	40,3	62,2	35,7
Non dovrebbero intervenire, il livello di integrazione è già sufficientemente alto	6,1	1,0	26,5	5,7
Non è compito delle istituzioni favorire l'integrazione tra i gruppi linguistici	3,3	1,3	3,3	2,7
Le istituzioni dovrebbero scoraggiare l'integrazione per proteggere l'identità etnica	5,6	1,6	-	4,0
Non so	22,6	2,8	-	14,8
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: FONDAZIONE CENSIS 1997: 9.

(16,2%) e di quelli tedeschi (20,4%) non abbia saputo rispondere a questa domanda. È un'indicazione del fatto che a seconda della situazione geografica, contatti e rapporti interetnici praticamente non hanno luogo perché l'altro gruppo linguistico non è presente. Ciò vale essenzialmente per le zone agricole, nelle quali il gruppo linguistico italiano è sempre più ridotto, e sta per essere assimilato completamente. I sudtirolesi di lingua italiana si concentrano sempre più in pochi centri urbani della provincia, soprattutto nel capoluogo di Bolzano (nel 1991: 72,59% italiani, 26,62% tedeschi, 0,79% ladini)<sup>31</sup>. Nonostante la vicinanza fisica, i due gruppi linguistici più numerosi abitano e curano spazi vitali divisi per etnie.

La graduale eliminazione dei conflitti etnici è confermata anche da un'indagine tra i giovani del 1995 che, complessivamente, vede la convivenza tra ragazzi sudtirolesi come priva di conflitti e problemi. Per la stragrande maggioranza dei giovani non esiste la necessità di separarsi dagli altri gruppi linguistici in modo consapevole e conflittuale. Peraltro, i giovani sono ben consapevoli che i confini etnici sono poco permeabili, circostanza avvertita soprattutto dai sudtirolesi di lingua italiana. I giovani con un grado di

<sup>31</sup> HEISS 1998.

TABELLA 12: Valutazione della situazione attuale della convivenza dei diversi gruppi linguistici (dati in percentuale)

Situazione	Lingua madre			
	Tedesco	Italiano	Ladino	Totale
ottima	7,7	1,5	1,7	5,3
buona	35,8	12,7	58,6	29,7
soddisfacente	39,7	29,4	36,6	36,2
mediocre	14,3	46,2	3,1	23,9
pessima	2,5	10,2	-	4,9
totale	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: FONDAZIONE CENSIS 1997: 22.

TABELLA 13: Ambiti collettivi in cui si presenta la necessità più urgente di un intervento a favore dell'integrazione dei diversi gruppi linguistici (percentuale)

Situazione	Lingua madre			
	Tedesco	Italiano	Ladino	Totale
mondo del lavoro	7,9	13,1	10,8	10,2
scuola	42,8	48,1	38,6	44,8
politica	39,0	29,0	25,6	34,0
associazioni	3,6	6,0	14,1	5,2
intrattenimento e tempo libero	5,4	3,5	6,5	4,7
altri	1,3	0,3	4,4	1,1
totale	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: FONDAZIONE CENSIS 1997: 26.

scolarità maggiore presentano, nel complesso, caratteri distintivi significativamente più ridotti. Infine, nei giovani di sesso maschile vengono rilevati caratteri etnici identificativi e differenziazioni interetniche significativamente più marcati che nelle ragazze<sup>32</sup>.

Il motivo per il quale la distanza sociale tra i gruppi linguistici è stata smantellata dipende anche dalla competenza raggiunta nella seconda lingua che, negli ultimi decenni, è aumentata soprattutto tra i sudtirolesi di lingua italiana<sup>33</sup>.

520 <sup>32</sup> GALLENMÜLLER – ROSCHMANN 1999: 97.

<sup>33</sup> BUSON 1992.

Dai dati di un sondaggio del 1991, risulta ben evidente che la conoscenza dell'altra lingua dipende molto dall'età e dal titolo di studio. Il 67% dei sudtirolesi di lingua italiana e il 90% dei sudtirolesi di lingua tedesca capivano, o usavano l'altra lingua, mentre il dato percentuale tra i ladini era ancora più alto<sup>34</sup>. L'analisi di un dato più recente (del 1997) indica che le conoscenze dell'altra lingua si consolidano passando da una fascia d'età all'altra, e che il bilinguismo è al livello massimo tra i sudtirolesi di lingua tedesca compresi tra i 25 e i 44 anni, mentre riguarda i sudtirolesi di lingua italiana tra i 18 e i 24 anni<sup>35</sup>. Ciò indica che le conoscenze linguistiche dei giovani sudtirolesi di lingua tedesca, negli ultimi anni si sono leggermente ridotte, quelle degli italiani, però, non sono particolarmente migliorate<sup>36</sup>. I ladini sono quelli che ne escono meglio. Infatti, il sistema che, come incentivo, prevede un'indennità di bilinguismo, e per i ladini di trilinguismo, nell'impiego pubblico, è così perfetto che imparare la seconda lingua è considerato più come un obbligo, come una condizione per la carriera professionale, e molto meno come arricchimento culturale, o addirittura come condizione per una comunicazione e una collaborazione più intense tra i gruppi linguistici.

Per quanto riguarda la convivenza tra i gruppi linguistici, la maggioranza degli intervistati ha constatato un miglioramento. Lo stesso vale anche per le aspettative future. L'appartenenza a un gruppo linguistico viene considerata ancora importante per le *chance* di vita, ma si trova di gran lunga dietro ad altri aspetti, come ad esempio la provenienza sociale o l'istruzione. Infine, al conflitto di interessi tra la Provincia sudtirolese e lo Stato centrale romano viene attribuita un'importanza maggiore che al conflitto etnico-linguistico nella provincia<sup>37</sup>. La percentuale della popolazione che negli ultimi cinque anni ha visto un miglioramento della convivenza tra i gruppi linguistici in Sudtirolo, è di quattro volte superiore a quella di coloro che hanno visto un peggioramento. In un elenco di sette fattori che si considerano importanti per le *chance* di vita in Sudtirolo, l'appartenenza a un dato gruppo linguistico è addirittura al quinto posto. E tra otto diversi conflitti socio-politici, quello tra i gruppi linguistici è solo al sesto posto. Tra

---

<sup>34</sup> BUSON 1992: 102 sgg.

<sup>35</sup> FONDAZIONE CENSIS 1997: 93.

<sup>36</sup> BACCELLINI – ATZ 1999: 33.

<sup>37</sup> ASTAT 2000b: 77.

dodici obiettivi politici, il miglioramento della convivenza tra i gruppi linguistici viene nominato al sesto posto, la tutela delle minoranze, invece, all'ultimo<sup>38</sup>.

La convinzione che si diminuirebbero le tensioni e la conflittualità grazie a maggiori contatti tra i gruppi linguistici e a una politica dell'incontro, dipende soprattutto dal grado formale di istruzione. Il 45,5% dei meno istruiti a livello formale è dell'opinione che i contatti potrebbero ridurre le tensioni etniche, mentre ne è convinto il 77,9% di coloro che hanno un titolo di studio superiore<sup>39</sup>.

Attualmente si cerca di indebolire dal basso il modello di convivenza dei diversi gruppi linguistici, concepito in primo luogo a livello giuridico nella logica delle «comunità» separate per etnie. Qui, emergono nuove linee di tensione tra una società civile non orientata più secondo principi etnici e i rappresentanti delle istituzioni separate per etnie.

### *3.3. Il rapporto di tensione tra diritti collettivi delle minoranze e diritti individuali*

Lo Statuto di autonomia del 1972 presenta una doppia natura giuridica. Da una parte concede autonomia territoriale alla Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, e alle due Province autonome di Bolzano e Trento, dall'altra contiene una serie di diritti volti alla tutela delle minoranze etniche che vivono in quel territorio. In questo modo, si sovrappongono principi territoriali e personali. In una fase nella quale si trattava in primo luogo della tutela delle minoranze, i diritti collettivi della minoranza da tutelare erano posti in primo piano. Ciò è dimostrato anche dalla lunga serie di norme presenti nello Statuto. La tutela delle minoranze non vale per i singoli individui, bensì per il gruppo<sup>40</sup>.

Un esempio può chiarire questo concetto in modo rappresentativo anche per molti altri. Ogni dieci anni, in tutta Italia, viene condotto un censimento della popolazione. In Sudtirolo esso comprende anche la cosiddetta dichiarazione di appartenenza linguistica<sup>41</sup>. Ciò significa che tutti gli abitanti residenti nella provincia al momento del censimento, si devono rico-

---

<sup>38</sup> ASTAT 2000b: 90.

<sup>39</sup> FONDAZIONE CENSIS 1997: 31.

<sup>40</sup> PALERMO 2000a.

<sup>41</sup> POGGESCHI 2001b.



noscere in uno dei gruppi linguistici stabiliti ufficialmente nello Statuto di autonomia. Il censimento del 1971 prevedeva l'indicazione anonima della lingua parlata nella famiglia. Nel 1981, ci si è dovuti riconoscere in uno dei tre gruppi linguistici<sup>42</sup>.

Nel 1991, tutti coloro che non si erano voluti dichiarare come appartenenti a uno dei tre gruppi linguistici previsti ufficialmente nello Statuto hanno avuto la possibilità di decidere per il nuovo gruppo degli «altri». In questo modo, soprattutto i plurilingue, ma anche i cittadini italiani con una lingua madre diversa dal tedesco, dall'italiano, o dal ladino, hanno avuto la possibilità di non aderire a uno dei tre gruppi linguistici. Se non vogliono, comunque, perdere una serie di diritti soggettivi, questi «altri» devono aggregarsi a uno di questi «gruppi linguistici ufficiali». In tal modo possono godere dei diritti previsti nello Statuto per l'appartenenza a uno dei gruppi linguistici ufficiali.

L'appartenenza e l'aggregazione linguistica individuale sono state definite fino al 2005 rispettivamente in una dichiarazione di appartenenza e di aggregazione vincolante per dieci anni, mentre la forza numerica dei gruppi linguistici viene determinata allo stesso tempo mediante la dichiarazione anonima. In base ad un decreto legislativo del 2005 la dichiarazione individuale di appartenenza o aggregazione ad uno dei tre gruppi linguistici può essere espressa un'unica volta (modificabile), non deve più essere rinnovata ogni dieci anni.

Anche i minorenni al di sopra dei 14 anni sono tenuti a esprimere nell'ambito del censimento generale l'appartenenza o l'aggregazione. Per i bambini al di sotto dei 14 anni sono invece i genitori a consegnare una dichiarazione di appartenenza linguistica che servirà per la valutazione della forza numerica dei singoli gruppi linguistici<sup>43</sup>.

La dichiarazione di appartenenza linguistica serve in primo luogo a determinare l'entità dei diversi gruppi linguistici per poter calcolare la proporzionale etnica. In base a tale proporzionale vengono distribuiti gli impieghi pubblici nello Stato, in Provincia e nei Comuni, gli organi degli enti pubbli-

---

<sup>42</sup> ZELLER 1991.

<sup>43</sup> BONELL – WINKLER 2000; Dls. 23 maggio, n. 99. Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, concernenti modifiche e integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1976, n. 752, in materia di dichiarazioni di appartenenza o aggregazione al gruppo linguistico, in provincia di Bolzano.

ci locali etc.<sup>44</sup>. Inoltre, su questa base, vengono distribuite anche le risorse materiali (dalle borse di studio all'edilizia abitativa sociale). A questa dichiarazione, in tal modo, sono legati una serie di diritti individuali. Chi si rifiuta di esprimere la dichiarazione di appartenenza linguistica rinuncia automaticamente a una serie di diritti soggettivi che non sono collegati tanto con il suo status di cittadino, bensì con il suo status di membro di uno dei gruppi linguistici che vivono ufficialmente in Sudtirolo.

Nella realtà sociale del Sudtirolo di oggi, però, circa il 13% dei bambini fa parte di un nucleo familiare plurilingue<sup>45</sup>, nella popolazione del Sudtirolo devono essere calcolati anche 16.500 stranieri<sup>46</sup> che vi risiedono in modo permanente<sup>47</sup>. Tutti costoro devono affidarsi alle norme collettive di protezione linguistica dei tre gruppi. Ogni forma «intermedia» di identità è esclusa e con essa anche eventuali istituzioni che possano andare incontro a tali esigenze.

Il secondo livello dello Statuto di autonomia riguarda l'autonomia territoriale, che si riferisce a tutti i cittadini che vivono sul territorio, indipendentemente che si tratti di appartenenti a uno dei tre gruppi linguistici riconosciuti ufficialmente nello Statuto, di immigrati, di cittadini bilingui, o di altri ancora<sup>48</sup>.

Nel primo caso, perciò, si trovano in primo piano la tutela della minoranza come gruppo e la sostanziale uguaglianza (nel senso di un risarcimento). Nel secondo caso, in primo piano ci sono i diritti individuali indipendentemente dall'appartenenza etnica, e di conseguenza dell'uguaglianza formale.

Il punto di partenza storico dello Statuto di autonomia è stato la tutela collettiva delle minoranze. Esso ha trasferito questa concezione in un modello giuridico poco flessibile e in istituzioni giuridiche. Questo modello legittima una deroga al principio formale di uguaglianza. La proporzionale etnica, in questa prospettiva, è esemplare.

---

<sup>44</sup> Si tratta qui di Amministrazione provinciale, Consiglio provinciale (personale), Comuni, unità sanitarie, Vigili del fuoco di Bolzano, Amministrazione regionale, Consiglio regionale (personale), Camera di commercio di Bolzano, Istituto per l'edilizia abitativa agevolata, Aziende consorziali dei comuni, Azienda per il trasporto pubblico locale, Radiotelevisione italiana, Azienda speciale della Provincia autonoma di Bolzano etc.

<sup>45</sup> BAUR – GUGGENBERG – LARCHER 1998: 35.

<sup>46</sup> ASTAT 2003: 103.

<sup>47</sup> ASTAT 1999a.

<sup>48</sup> LAMPIS 1999.

Comunque una deviazione dal principio formale di uguaglianza, per raggiungere un'uguaglianza (collettiva) sostanziale in forza di norme positive, deve valere come eccezione, e non come regola. Tali eccezioni devono essere giustificate e fondate, orientate temporaneamente ed esclusivamente al loro scopo. Nel momento in cui questo sia raggiunto, tali norme non sono più giustificate. Infine, esse si devono trovare in una certa proporzionalità, ciò significa che devono essere norme che procurino il danno più ridotto possibile ai diritti individuali<sup>49</sup>.

Il rapporto di tensione tra diritti collettivi e individuali, dunque, è aspro nel momento in cui vengono a mancare i presupposti sociali per una tale deroga al principio formale di uguaglianza.

Perciò, finché dunque si richiede una dichiarazione di appartenenza linguistica, per poter realizzare in primo luogo la proporzionale etnica, si giustifica tale norma nel senso di un risarcimento per un'ingiustizia subita. In questo caso, le deroghe al principio formale a favore di quello sostanziale di uguaglianza erano legittime. Ma nel momento in cui la proporzionale etnica nell'impiego pubblico è realmente raggiunta, dovrebbero tornare in primo piano i valori di merito, ad esempio il bilinguismo come presupposto all'accesso al pubblico impiego. Quanto più diminuisce il conflitto etnico (e i dati empirici lo dimostrano visibilmente), tanto meno possono essere giustificate le norme di tutela collettive che inficiano i diritti individuali in misura sproporzionata.

Oggi, l'autonomia del Sudtirolo si trova in questo rapporto di tensione tra norme di tutela a favore della collettività storicamente legittimate, alle quali gli individui si devono sottomettere, e le nuove realtà sociali, che non legittimano più questa deroga ai diritti individuali. Se si atterrà troppo dogmaticamente a un modello concepito in modo puramente giuridico, questa contraddittorietà condurrà a nuove tensioni etniche.

---

<sup>49</sup> PALERMO 2000a: 13.