

# La Provincia Autonoma di Bolzano: un modello europeo?

di Nicoletta Di Sotto

## Sommario

1. *Introduzione.* – 2. *Dal primo al secondo statuto: attori e contesti.* – 3. *Il cosiddetto “Pacchetto”: il libro bianco della Provincia di Bolzano.* – 4. *La geometria giuridica dell’autonomia altoatesina.* – 5. *Il sostegno finanziario: una condizione necessaria.* – 6. *Il modello altoatesino: un modello europeo?* – 7. *Considerazioni conclusive.*

## 1. Introduzione

Il presente articolo si propone di spiegare come e perché l’autonomia altoatesina può essere considerata un modello di convivenza pacifica in presenza di gruppi etnici diversi. La questione è particolarmente rilevante se pensiamo che sono pochi oggi gli Stati composti da popolazioni etnicamente omogenee. Molti Stati, piccoli o grandi che siano, sono “plurimi”, composti da due o più gruppi etnici che vivono in difficile accordo all’interno dei confini statali. Il pluralismo etnico piuttosto che l’omogeneità etnica è quindi la norma <sup>(1)</sup>.

La componente territoriale può avere un ruolo di rilievo nella rivendicazione di una autonomia politica: cultura e territorio in questo caso, sono legati in maniera inestricabile, in quanto il territorio alimenta il senso di unicità culturale. Rokkan e Urwin <sup>(2)</sup> individuano diverse tipologie di periferia sulla base di due

---

(1) Nel 1971 su 132 Stati indipendenti solo 12 erano etnicamente omogenei, il 9,1% del totale; 25 (18,9%) avevano una singola comunità etnica che comprendeva oltre il 90% della popolazione, 25 con una singola comunità etnica che includeva il 75-90% della popolazione e 31 una comunità etnica che rappresentava il 50-74% della popolazione, cfr. W. CONNOR, *Etnonazionalismo*, Roma, Dedalo, 1989.

(2) S. ROKKAN e D. W. URWIN, *Economy, territory, identity: politics of Western European peripheries*, London, SAGE, 1983.

criteri di distinzione: a) la capacità di sopravvivenza o meno, della propria lingua; b) la capacità di conquistare una propria sovranità. Si possono creare quattro situazioni che rappresentano un *continuum* in cui agli estremi si trova o una situazione di periferia vittoriosa (territori che hanno conquistato la sovranità e sono riusciti a mantenere uno standard linguistico autonomo) o, al contrario, una situazione fallimentare (territori che sono dipendenti dallo stato centrale). Il caso dell'Alto Adige si colloca come estremo positivo, in cui il riconoscimento dell'autonomia della Provincia di Bolzano prevede un'ampia tutela della lingua e cultura tedesca. Questo però avviene nel momento in cui la minoranza è concentrata e risiede in modo stabile in un'area, come per la minoranza tedesca presente in Alto Adige <sup>(3)</sup>. In questi casi, il separatismo etnico diventa anche separatismo territoriale: non è più sufficiente la preservazione della comunità culturale, ma occorre che l'autonomia venga riconosciuta giuridicamente anche al territorio in cui risiede la minoranza. Si crea quindi, una sovrapposizione delle fratture: ad una frattura di tipo culturale, si sovrappone una frattura di tipo territoriale <sup>(4)</sup>.

In un'epoca in cui il riaprirsi dei conflitti etnici, con i recenti sviluppi della questione nordirlandese e della crisi del federalismo belga <sup>(5)</sup>, ha portato gli attori politici a riscrivere nella loro agenda politica la questione delle minoranze nazionali, ci si sofferma ad analizzare con attenzione le situazioni che sono risolte, ovvero hanno portato alla soluzione pacifica dei conflitti presenti nel territorio. Quali sono le condizioni che rendono

---

(3) In base al censimento del 2001, il gruppo linguistico tedesco e ladino rappresenta il 70% della popolazione della Provincia ([www.astat.it](http://www.astat.it)).

(4) R. TONIATTI, *Minoranze e minoranze protette: modelli costituzionali comparati*, in T. BONAZZI e M. DUNNE (a cura di), *Cittadinanza e diritti nelle società multiculturali*, Bologna, Il Mulino, 1994, pp. 273-297.

(5) Sono radicalmente diverse le cause della attuale crisi in Belgio ed in Irlanda del Nord. Nel primo caso abbiamo un problema di debolezza del sistema politico che causa una profonda instabilità istituzionale. Nel secondo caso abbiamo un problema di organizzazione terroristica che ostacola il processo di pace. Cfr. S. VENTURA, a cura di, *Da stato unitario a stato federale. Territorializzazione della politica, devoluzione e adattamento istituzionale in Europa*, Bologna, Il Mulino, 2008 e cfr. L. BELLOCCHIO, *Irlanda del Nord*, Roma, Meltemi, 2006.

l'autonomia altoatesina un modello positivo? Per rispondere a questa domanda occorre analizzare le principali tappe che hanno portato alla creazione della Provincia Autonoma di Bolzano per individuare i requisiti politici e giuridici che sono determinanti per il successo di questo modello. Solo dopo aver individuato queste condizioni essenziali è possibile riflettere sulla possibilità di proporlo anche in altri contesti europei.

## *2. Dal primo al secondo statuto: attori e contesti*

Il 1° gennaio 1948 entrò in vigore la Costituzione italiana, con la quale veniva sancita l'esistenza della Regione Trentino-Alto Adige. Da allora i rappresentanti della Südtiroler volkspartei (Svp), la principale forza politica della Provincia di Bolzano, hanno partecipato alle discussioni sull'elaborazione e formazione dello statuto di autonomia, ma non alle consultazioni sui contenuti dell'autonomia<sup>(6)</sup>. Non parteciparono neanche alla commissione dell'Assemblea Costituente (la Provincia di Bolzano non era stata ammessa all'elezione della Costituente avvenuta il 6 luglio del 1946, né ebbe un proprio rappresentante tra i 18 membri della commissione costituzionale per le Regioni a statuto speciale). A distanza di pochi giorni, il 10 gennaio 1948, il primo ministro austriaco Gruber indirizzò una lettera a De Gasperi comunicando al Capo del Governo italiano di aver consigliato alla Svp<sup>(7)</sup> di approvare la creazione dell'ente Regione Trentino Alto-Adige a patto che venissero accolte alcune richieste irrinunciabili dei sudtirolesi, non nascondendo la pro-

(6) Per la Svp, nata nel 1945, il fattore etnico-politico gioca un ruolo di primaria importanza, come il *cleavage* principale del sistema politico sudtirolese, quindi il fondamento dell'identità politica non è una qualsiasi ideologia, ma è l'etnicità stessa, cfr. G. PALLAVER, *Die Südtiroler Volkspartei*, in *Institute for Ethnic Studies*, Ljubljana, Eurota, n. 2, 2001, pp.318-325 e cfr. H. HOLZER, *Die Südtiroler Volkspartei*, Thaur, Kulturverlag, 1991.

(7) La Svp dalle elezioni provinciali del 1948 ha ottenuto una maggioranza che si aggira intorno il 60%, tranne nelle elezioni del 2008 dove ha raggiunto il 48%, detenendo comunque la maggioranza di voti e seggi. Cfr. A. HOLZER e B. SCHWECLER, *The Südtirol Volkspartei*, in *Regionalist parties in Western Europe* in L. DE WINTER e H. TÜRSAN (a cura di), London-New York, Routledge, 1998, pp. 158-173.

pria delusione per il fatto che, secondo Vienna, la decisione non rispondeva allo spirito dell'Accordo di Parigi <sup>(8)</sup>. Il 18 gennaio si giunse ad un incontro tra i parlamentari sudtirolesi della Svp ed il rappresentante italiano Innocenti. Nei giorni seguenti i sudtirolesi riuscirono ad ottenere alcuni decisivi emendamenti allo statuto: la Bassa Atesina tornò a far parte della Provincia di Bolzano e quest'ultima si vide attribuire competenze legislative nel settore culturale, divenne un collegio elettorale a sé stante e le furono riconosciute alcune competenze amministrative, ma di natura formale più che sostanziale. Il 28 gennaio 1948 i deputati sudtirolesi, sotto forti pressioni da parte del governo italiano, inviarono una lettera in cui dichiaravano di considerare l'istituzione della Regione unica Trentino-Alto Adige la realizzazione dell'Accordo De Gasperi-Gruber. La nota venne poi utilizzata dal governo italiano in senso propagandistico e considerata come un'esplicita adesione da parte sudtirolese allo statuto di autonomia <sup>(9)</sup>.

L'Accordo di Parigi fu quindi attuato, per i punti 1 e 2, attraverso lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, approvato il 31 gennaio 1948 (entrato in vigore il 5 febbraio 1948), poco dopo l'approvazione della Costituzione della nuova Repubblica e l'istituzione delle autonomie regionali. Veniva creata, come ente di diritto pubblico munito di propria responsabilità e propri poteri, la Regione Trentino-Alto Adige, cui furono devolute funzioni legislative ed amministrative in numerosi settori dell'ordinamento, nonché fu dettato un complesso di disposizioni a tutela dei diversi gruppi etnici e delle loro caratteristiche culturali e linguistiche. Altri poteri amministrativi e legislativi, di importanza minore, furono attribuiti altresì alle province di Trento e Bolzano che da enti di carattere meramente amministrativo divennero enti dotati, al pari delle Regioni, di autonomia legislativa. Con l'emanazione dello statuto del 1948 lo stato italiano diede attuazione all'Accordo del 1946 e, in particolare, al punto 2 che prevedeva la concessione alle popolazioni

---

(8) M. TOSCANO, *Storia diplomatica della questione dell'Alto Adige*, Bari, Laterza, 1967.

(9) *Ibidem*.

della zona dell'“esercizio di un potere legislativo ed esecutivo autonomo”<sup>(10)</sup>. La circostanza fu contestata però dal gruppo linguistico tedesco, e per esso, dal governo austriaco perchè l'Accordo si riferiva alla sola Provincia di Bolzano e l'aver creato un unico ente-regione, dotato di poteri legislativi, ma comprendente sia il territorio della Provincia di Bolzano (mistilingue), sia quello della Provincia di Trento, avrebbe contribuito ad inserire il gruppo tedesco in una maggioranza di popolazione italiana più ampia di quella naturale (del Sudtirolo). Il gruppo di lingua tedesca, in maggioranza nella Provincia di Bolzano, si sarebbe trovato in una posizione di minoranza in rapporto all'intera popolazione regionale ed era perciò politicamente impossibilitato a esercitare una influenza sulla legislazione autonoma dell'Ente.

Il 25 maggio 1964 i ministri degli esteri Kreisky e Saragat riunitisi a Vienna, si accordarono sull'insediamento di una commissione di esperti italo-austriaca per l'elaborazione degli Accordi di Parigi, alla base delle trattative ci sarebbero stati i risultati e le proposte elaborate dalla Commissione dei 19. Durante un incontro dei due ministri degli esteri, tenutosi a Parigi il 16 dicembre 1964, fu raggiunto un avvicinamento tra le posizioni delle due parti: Roma presentò una nuova versione di “Bozze di documenti concernenti la conclusione della vertenza italo-austriaca sull'applicazione dell'accordo di Parigi”. Si trattava di una versione approssimativa del successivo cd. “Pacchetto” (che prevedeva un ampio trasferimento di competenze legislative e amministrative dalla Regione alle due province autonome di Trento e Bolzano). Da parte austriaca il nuovo ministro degli esteri, Waldheim, riguardo alle trattative con l'Italia parlò, per la prima volta, della necessità di stabilire un “calendario operativo”, uno scadenario per l'adozione di determinati provvedimenti, in attuazione del “Pacchetto”, da parte del governo italiano e di corrispondenti passi che l'Austria avrebbe

---

(10) R. STEININGER, *La questione sudtirolese dal 1946 al 1993, uno sguardo d'insieme* in R. STEININGER (a cura di) *Da un conflitto internazionale a un comune impegno europeo. A cinquant'anni dall'accordo De Gasperi-Gruber*, Trento, Regione Autonoma Trentino Alto-Adige, 1994, pp. 41-81.

compiuto. Il calendario operativo era un meccanismo internazionale per la definizione della controversia tra Italia e Austria, consistente nel rilascio da parte dell'Austria, al termine delle operazioni, di una "quietanza liberatoria" attestante l'attuazione da parte dell'Italia del Pacchetto, nella notifica della chiusura della controversia all'ONU, nella stipula e la ratifica di un accordo per demandare all'esame della Corte Internazionale di Giustizia dell'Aja le eventuali controversie insorgenti in futuro tra le parti <sup>(11)</sup>.

Il 29 agosto 1966 l'esecutivo allargato della Svp pronunciò parere favorevole sul risultato ottenuto nelle trattative e ne propose l'approvazione al congresso provinciale del partito. Alla fine dei lunghi dibattiti il Pacchetto venne approvato con un minimo scarto di voti. Nel dicembre 1969 ci sarà l'approvazione definitiva da parte dei parlamenti italiano ed austriaco. Prima di giungere alla sua piena attuazione passarono diversi anni segnati da forti tensioni interne alla provincia che spesso portarono a scontri politici ed atti terroristici <sup>(12)</sup>. Il Pacchetto, che rappresenta in forma scritta i contenuti dell'autonomia altoatesina, sancisce il patto attraverso il quale sorge una nuova realtà statale.

### 3. Il cosiddetto "Pacchetto": il libro bianco della Provincia di Bolzano

Il nuovo statuto di autonomia, denominato il "Pacchetto", rappresentava la somma delle concessioni che il Governo italiano si impegnavano a riconoscere all'Alto Adige, conteneva quindi le norme che hanno costruito il successo del modello altoatesino <sup>(13)</sup>. Si realizza una tutela che ha un fondamento giu-

(11) R. REGGIO D'ACI, *La Regione Trentino Alto-Adige*, Milano, Giuffrè, 1994.

(12) Cfr. P. AGOSTANI, F. ANSALONI e M. FERRANDI, *Alto Adige. Ottanta anni di storia*, Bolzano, Praxis3, 1995.

(13) Cfr. S. BARTOLE, *Lo statuto di autonomia della Provincia di Bolzano e la riforma della Costituzione italiana*, in *Le Regioni*, XXV, 1, 1997, pp.85-100 e cfr. S. BARTOLE, *Una convenzione per la tutela delle minoranze nazionali*, in *Il Mulino*, 2, 1995, pp. 333-348.

ridico nazionale e internazionale, derivante da un obbligo per lo Stato italiano compreso nell'Accordo di Parigi. Questo prevede misure di tutela a favore delle minoranze tedesche e ladine *ex art. 1*: "...ai cittadini di lingua tedesca sarà esplicitamente concesso...d) l'eguaglianza dei diritti per l'ammissione a pubblici uffici allo scopo di attuare una più soddisfacente distribuzione degli impieghi tra i due gruppi etnici".

I provvedimenti a favore della popolazione altoatesina sono ripartiti in 137 articoli, la maggior parte dei quali (105) si riferisce alla modifica o all'integrazione (artt. 98-105: misure da adottarsi con norme di attuazione dallo statuto speciale) del vecchio statuto di autonomia del 1948. I restanti articoli riguardano altri provvedimenti necessari per l'autonomia, da realizzarsi mediante atti legislativi o amministrativi (artt. 106-129) o da sottoporre a verifica da parte del governo (artt. 130-136). L'art. 137 prevede la creazione di una commissione permanente per i problemi della Provincia di Bolzano. In caso di adempimento del "Pacchetto", l'Austria si impegnava a rilasciare davanti all'ONU una "quietanza liberatoria" (punti 13-18 del calendario operativo).

Quali sono le principali differenze tra il primo ed il secondo statuto d'autonomia? Già nell'intestazione del Titolo I del nuovo statuto non si parla più, nel testo tedesco, di "Alto Adige", ma di "Sudtirolo". Nel Capo I l'art. 3 è integrato con la seguente affermazione: "Alle province di Trento e di Bolzano sono attribuite forme e condizioni particolari di autonomia, secondo il presente statuto". Questo breve periodo esprime ciò che lo stato di autonomia dovrà realizzare. L'Italia è suddivisa in Regioni, e queste sono a loro volta suddivise in province, le cui competenze sono definite con precisione nel quadro di decentramento tracciato dalla Costituzione italiana. Molte competenze sono perciò esercitate dalle Regioni, e, nel caso specifico dal Trentino-Alto Adige ciò significa che esse sarebbero state controllate dalla maggioranza italiana. A tutela della minoranza di lingua tedesca, che rappresenta però la maggioranza nella Provincia di Bolzano, fu elaborato uno statuto unico nel suo genere in Italia: la Regione avrebbe continuato ad esistere con i confini già fis-

sati in precedenza, ma la maggior parte delle competenze regionali sarebbe passata alle due province. Per l'Alto Adige ciò significava che le competenze sarebbero passate in mano alla maggioranza di lingua tedesca ivi residente, a salvaguardia delle sue caratteristiche etniche e culturali di minoranza nello stato italiano.

Nei Capi II e III sono elencate le funzioni della Regione e quelle delle due province; rispetto al primo statuto di autonomia appare chiaro il passaggio di numerose competenze dalla Regione alle due province autonome. Tra i settori più importanti ricordiamo l'edilizia agevolata, la caccia e la pesca, i parchi per la protezione della flora e della fauna, la viabilità, gli acquedotti i lavori pubblici, le comunicazioni e i trasporti, l'assunzione diretta di servizi pubblici, il turismo e l'industria alberghiera, l'agricoltura e le foreste, le opere idrauliche, l'assistenza e beneficenza pubblica, la scuola materna e l'edilizia scolastica. Nel nuovo statuto in particolare sul problema della scuola vengono frequentemente nominati i Ladini.

Degno di nota è inoltre il fatto che, per la prima volta, venga reso obbligatorio per gli italiani l'insegnamento della lingua tedesca, presupposto di straordinaria importanza per raggiungere il bilinguismo nell'intera popolazione sudtirolese (art. 19). Ai competenti organi provinciali vengono attribuiti ampi poteri in materia di "approvazione, promulgazione e pubblicazione di leggi e regolamenti". Tali poteri sono suddivisi in competenze primarie e secondarie (artt. 4 e 5). "Competenza primaria", significa che la provincia può emanare leggi e norme, purché non in contrasto con la Costituzione e con i principi dell'ordinamento giuridico italiano, con gli obblighi internazionali e con le norme fondamentali delle riforme economico-sociali dello stato italiano. Nel caso delle "competenze secondarie", la potestà provinciale è limitata, oltre che dalle norme e dai principi appena menzionati, anche dai principi stabiliti con leggi dello stato. La nuova linea di azione (l'assegnazione di più competenze alle province, a scapito della regione) caratterizza l'intero statuto di autonomia, che stabilisce tra i propri obiettivi la parificazione, nella Provincia di Bolzano, della lingua



italiana e tedesca; l'attribuzione della piena parità di diritti ai cittadini di lingua tedesca, per quanto riguarda ad esempio l'assegnazione dei posti pubblici <sup>(14)</sup> e la salvaguardia delle tradizioni sudtirolesi. In pratica lo statuto rappresentava una enunciazione di principi di fondo che dovevano assumere validità giuridica e trovare applicazione mediante specifiche norme di attuazione previste nel Pacchetto <sup>(15)</sup>.

In un primo momento sembrò che il Governo italiano intendesse realizzare il Pacchetto in tempi brevi, ma in realtà le resistenze italiane a concedere tale autonomia si facevano ancora sentire. La legge costituzionale, che doveva sostituire il vecchio statuto per adempiere ai primi 97 punti del Pacchetto, venne firmata il 10 novembre 1971 ed entrò in vigore il 20 gennaio 1972. Il 31 agosto 1972, infine, venne pubblicato il d.P.R., recante il testo unico delle leggi concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige.

Gran parte dei 137 articoli del Pacchetto trovò attuazione entro la fine degli anni settanta. A prima vista lo si sarebbe certamente potuto considerare un successo per gli sforzi sudtirolesi, volti ad ottenere la realizzazione concreta degli impegni del Pacchetto. Ma era un successo apparente, dal momento che le poche misure non ancora attuate riguardavano settori particolarmente importanti per l'autonomia <sup>(16)</sup>.

La riforma dello statuto del 1948 fu varata attraverso un complesso di provvedimenti legislativi con l'adozione di tutta una serie di "norme di attuazione" dello statuto stesso. Tali norme, emanate sotto forma di decreti legislativi, sono state

(14) Art. 89 dello statuto di autonomia.

(15) Cfr. R. STEININGER in *La questione sudtirolese dal 1946 al 1993, uno sguardo d'insieme*, op.cit.

(16) I lavori per l'attuazione del Pacchetto hanno avuto due momenti di tensione: 1. per istituire a Bolzano una sede distaccata della Corte d'Appello il Governo Andreotti ha dovuto porre alla Camera per ben tre volte il voto di fiducia; 2. nel novembre del 1991, per avere l'approvazione definitiva della riforma dei collegi senatoriali nella Regione (il Trentino ne perde uno a vantaggio dell'Alto Adige). Il nuovo collegio (art. 111 del Pacchetto) a causa della frantumazione dei partiti italiani, consegnerà alla Svp anche il terzo senatore. Cfr. R. DE FELICE, *La questione dell'Alto Adige*, in *Storia e Politica*, Milano, Giuffrè, 1974, XIII, pp.146-226 e cfr. P. AGOSTINI e A. ZENDRON, *Quarant'anni tra Roma e Vienna*, Torino, ERI Ed. Rai, 1987.

predisposte da organi paritetici come la Commissione dei 6 (che si occupa delle norme che interessano la Provincia di Bolzano) e dei 12 (che si occupa delle norme che interessano entrambe le province), entrambe presiedute dall'on. Alcide Berloff. A causa del coinvolgimento di rappresentanti degli enti autonomi interessati, le norme sono dette "contrattate". Un numero più ristretto di misure previste dal Pacchetto sono state invece emanate con leggi ordinarie o con atti amministrativi. Le commissioni hanno quindi il compito istruttorio e preparatorio delle norme di attuazione, che vengono poi adottate dal governo sotto forma di decreti legislativi.

Per effetto di tale legislazione, adottata per l'emanazione delle disposizioni di attuazione di tutti gli statuti speciali, il parlamento si è tenuto ai margini della trattativa politica intervenuta tra governo e rappresentanti sudtirolesi. Dato l'indirizzo che i rappresentanti della minoranza hanno dato alla trattativa, a sua volta il governo italiano si è limitato a patteggiare singoli aspetti, o profili, dei vari provvedimenti di attuazione dello statuto, accettando così che il complesso delle misure di tutela si sbilanciassero più verso un separatismo linguistico, come volevano i rappresentanti sudtirolesi, che non verso una tutela, che privilegiasse l'integrazione tra i gruppi<sup>(17)</sup>.

All'approvazione delle ultime norme di attuazione del Pacchetto, da parte del governo il 30 gennaio 1992, il presidente del consiglio Andreotti dichiarava il Pacchetto completato da parte italiana. Rimaneva ancora in sospenso la "questione dell'ancoraggio internazionale", l'ultimo ostacolo da superare per il rilascio della quietanza liberatoria, secondo il calendario operativo, firmato a Copenaghen nel dicembre 1969, da Aldo Moro e Kurt Waldheim. Lo scontro tra il governo italiano e quello austriaco riguardava la natura dell'*ancoraggio internazionale*: per Vienna rappresentava uno strumento di tutela, secondo Roma, solo un mezzo politico per tenere la questione ancora aperta ed ottenere maggior tutela per il Sudtirolo<sup>(18)</sup>.

(17) A. PIZZORUSSO, *Maggioranze e Minoranze*, Torino, Giulio Einaudi, 1993.

(18) O. PETERLINI in *Autonomy Protection of Ethnic Minorities in Trentino South-Tyrol*, Trento-Bolzano, Regione Autonoma Trentino Alto-Adige, 1997, pp. 87-110.

Nel 1992 si raggiunse finalmente un accordo relativo al testo di una nota accompagnatoria del governo italiano, con la quale si comunicava all'Austria la piena attuazione del Pacchetto. In tale nota, trasmessa il 22 aprile 1992, si faceva riferimento alle norme stabilite per l'attuazione del Pacchetto e all'Accordo di Parigi. Dato che il testo della quietanza liberatoria, concordato nel '69, rifletteva le divergenti posizioni sulla natura giuridica, interna o internazionale del Pacchetto, la Svp si propose, a distanza di 23 anni, di richiedere ai due governi la modifica di tale testo, prevedendo l'inserimento di una frase in cui si facesse riferimento alla nota diplomatica del 22 aprile 1992, tutto ciò per avere una tutela internazionale del Pacchetto. Tale richiesta nasceva, da un lato per la diffidenza verso Roma, ma dall'altro per la possibilità di ottenere un riconoscimento internazionale della minoranza. Dietro la richiesta si nascondeva il timore di non potere in futuro rivolgersi alla Corte Internazionale di Giustizia, per eventuali violazioni del Pacchetto e di non poter quindi denunciare queste ultime, con l'aiuto dell'Austria, in quanto "potenza tutrice", davanti alle Nazioni Unite<sup>(19)</sup>. La conseguenza di una "quietanza liberatoria modificata" da parte dell'Austria l'11 giugno 1992, in cui veniva fatto riferimento alla sopraddegnata nota del 22 aprile 1992, consentì di superare le divergenze interpretative tra Italia e Austria. Il governo di Vienna riconobbe formalmente, rilasciando la quietanza liberatoria, la chiusura del Pacchetto<sup>(20)</sup>.

Successivamente alla chiusura della vertenza internazionale, il 10 luglio 1997, venne istituita la Commissione 137, avente il compito di discutere questioni di tutela delle minoranze e dello sviluppo culturale, sociale ed economico dei gruppi etnici residenti in Alto Adige, di proporre soluzioni e di indicare le prospettive del futuro. Questa Commissione, che collabora anche

(19) Cfr. R. STEININGER in *La questione sudtirolese dal 1946 al 1993, uno sguardo d'insieme*, op.cit.

(20) Il 30 maggio 1992, a Merano, in un congresso straordinario del partito, R. Riz guida la Svp all'approvazione del "sì" per la chiusura del Pacchetto. La mozione finale viene approvata, dopo una accesa discussione, con l'83% dei consensi in G. PALLAVER, *Die Südtiroler Volkspartei*, op.cit.

con la Commissione dei 6 e dei 12 nell'elaborazione delle norme di attuazione, sviluppa le idee per l'autonomia. La Commissione dei 137 inoltre deve essere obbligatoriamente sentita, qualora si intenda modificare lo statuto di autonomia; si tratta, in sostanza, di un organo a tutela del Pacchetto.

#### 4. *La geometria giuridica dell'autonomia altoatesina*

La tutela giuridica delle minoranze nazionali comporta l'attribuzione di specifici diritti e modifiche dell'assetto organizzativo dello Stato in seguito al riconoscimento di forme di autonomia al territorio in cui risiede la minoranza. Tali norme sono strumenti che offrono alla minoranza l'opportunità di esercitare un peso politico maggiore di quello che potrebbe esercitare nell'ambito delle attività ordinarie. Il modello consociativo<sup>(21)</sup> che si sviluppa implica l'esistenza di società segmentate, nelle quali le appartenenze ai gruppi (economici, religiosi, professionali, linguistici) e le collocazioni sociali sono condizionate dalle linee di divisione cumulative, creando un versante delle amicizie, ed un altro delle inimicizie. Ad esempio nel gruppo tedesco, la linea di frattura linguistica è cumulativa con la linea di classe, data la diversa posizione sociale occupata dai gruppi linguistici in Alto Adige. In questi casi, come per la Provincia di Bolzano, la separazione fra i gruppi comporta la limitazione di alcuni diritti per i cittadini. Le forme di autonomia che caratterizzano questo tipo di tutela si distinguono in due tipi: autonomia a base territoriale (adottata soprattutto nei casi in cui la minoranza sia *concentrata*) ed autonomia a base personale (adottata soprattutto nei casi in cui la minoranza sia *diffusa*). La prima, che trova più frequente applicazione, si ha nei casi di Stati federali o regionali, quando la formazione di una o più Regioni (o stati-membri) sia determinata dalle particolarità et-

---

(21) Cfr. G. PALLAVER, *Democrazia consociativa in Alto Adige*, in 1992. *Fine di un conflitto*, in A. DI MICHELE, F. PALERMO e G. PALLAVER (a cura di) Bologna, Il Mulino, 2003, pp. 273-317.

niche delle corrispondenti popolazioni, ovvero nei casi in cui siano istituiti degli enti *ad hoc*, dotati di uno statuto speciale, con riferimento a territori in cui esistono problemi minoritari. La seconda, impiegata in pratica assai raramente, si ha quando, in relazione a uno stesso territorio vengono istituite due organizzazioni parallele, destinate a gestire talune funzioni pubbliche, ciascuna con riferimento a una delle due comunità etniche. L'ordinamento della provincia di Bolzano rappresenta un esempio di autonomia territoriale necessaria alla protezione della minoranza<sup>(22)</sup>. Sono quattro gli strumenti utili alla tutela della minoranza tedesca e ladina:

1. la proporzionale etnica;
2. il censimento etnico;
3. l'istruzione scolastica differenziata;
4. l'autonomia legislativa.

Vediamo quali sono gli scopi, le applicazioni e le conseguenze di questi strumenti. Il nuovo statuto di autonomia contiene numerose disposizioni che attribuiscono ai gruppi linguistici tedesco, italiano e ladino il diritto di essere garantiti, in rapporto alla loro forza numerica. Lo strumento legislativo che ha fondato tale garanzia è denominato *proporzionale etnica*. Il vecchio statuto di autonomia del '48 prevedeva all'art. 54 che la proporzionale fosse applicata al pubblico impiego, alla composizione degli organi degli enti pubblici, alla distribuzione di mezzi di bilancio provinciale destinati a scopo assistenziali, sociali, culturali. Non furono fornite però indicazioni su come determinare la consistenza della forza numerica dei gruppi etnici. Il problema fu risolto, al momento dell'applicazione del decreto, adottando la composizione etnica del rispettivo organo rappresentativo elettivo, quale parametro per il calcolo della proporzionalità tra i due diversi gruppi. Il ripristino del criterio di proporzionalità è legato al fatto che, dopo l'annessione all'Italia, la popolazione tedesca era stata in gran parte esclusa dalle istituzioni e dagli organi amministrativi. Inoltre, la creazione dell'area industriale di Bolzano aveva richiamato in Su-

---

(22) Cfr. A. PIZZORUSSO, *Maggioranze e Minoranze*, op. cit.

dtirolo un folto numero di italiani, “squilibrando” la composizione della popolazione, favorendo il gruppo linguistico italiano nell’“accesso alle risorse”. In questo modo però l’elettore è indotto a votare non in base alle proprie preferenze ideologiche, ma secondo il gruppo linguistico di appartenenza, facendo così dell’appartenenza etnica una ideologia.

Nella realtà la ripartizione degli impieghi pubblici locali, in proporzione alla consistenza dei gruppi linguistici, si verificò solo in parte. La situazione che ne è scaturita è stata l’accentuazione dei diritti del gruppo, a discapito di quelli appartenenti al singolo cittadino, comportando il sacrificio di interessi e situazioni soggettive individuali. La responsabilità dello Stato italiano nella tardiva attuazione dell’Accordo, ha accentuato la funzione politica della proporzionale, rendendola da strumento risarcitorio (e quindi eccezionale), uno strumento politico della Svp per tutelare l’identità tedesca. Quindi, da un lato, Roma ha accentuato la connotazione negativa della proporzionale etnica, trasformandola in una discriminazione per gli italiani residenti in Alto Adige e, dall’altro, Bolzano ne ha fatto uno strumento politico affinché la minoranza tedesca si avvicinasse a chi poteva effettivamente proteggere i suoi diritti creando una autoreferenzialità nei confronti della Svp. Nel caso altoatesino, quindi, il processo di etnicizzazione è stato favorito da tale strumento legislativo di garanzia che ha fatto dell’appartenenza etnica il presupposto necessario per l’accesso a diritti e risorse. Il nuovo statuto di autonomia estende la proporzionale, oltre che agli enti pubblici locali, anche alle amministrazioni presenti in provincia. Fu inoltre stabilito un nuovo parametro per il calcolo della proporzionale che, in base all’art. 89 del nuovo statuto, si doveva basare sui risultati dell’ultimo censimento. Secondo il suddetto articolo, in occasione del censimento della popolazione, il cittadino della Provincia di Bolzano era tenuto a rendere una “dichiarazione di appartenenza linguistica” nominativa e obbligatoria. Essa, doveva essere firmata personalmente e aveva validità decennale, poteva essere modificata quindi nel censimento successivo. Dovevano rendere tale dichiarazione tutti i cittadini maggiori di anni 18 e chi ne

faceva le veci per i minorenni <sup>(23)</sup>. L'appartenenza era riconosciuta solo per uno dei tre gruppi linguistici: tedesco, italiano o ladino, provocando numerose obiezioni. Il decreto, quindi, non prendeva in considerazione la presenza di altri gruppi linguistici, o semplicemente la possibilità che alcuni individui non si identifichino in nessun gruppo specifico, come i mistilingue <sup>(24)</sup>. A partire dal 1991 il censimento diventa anonimo; l'anonimato è tale però fino a che non si deve accedere alle risorse del territorio (come l'edilizia pubblica, i posti di lavoro). Nel censimento inoltre si deve comunque dichiarare l'aggregazione ad uno dei tre gruppi. La dichiarazione ha come risultato quello di una oggettivazione della categoria del gruppo di appartenenza su base etnica. È il momento del "trionfo del gruppo etnico" <sup>(25)</sup>. Il presupposto su cui si basa la dichiarazione di appartenenza è quello dell'uniformità della lingua, su cui si identifica la popolazione. Il criterio della differenza linguistica regola la divisione in tre gruppi che vengono definiti "ufficiali", contemplati nello statuto, dunque gli unici destinatari delle sue garanzie. I soggetti che non rientrano in tale categorizzazione vengono raggruppati in un unico gruppo e definiti come "altri".

La scuola separata per gruppi linguistici, rappresenta una ulteriore tutela culturale per la minoranza tedesca e ladina. I corsi vengono tenuti nella lingua madre, ma con una integrazione obbligatoria di ore di insegnamento dell'altra lingua (tedesco o italiano). Tutto questo in linea con la logica di *tutelare-separando*, uno degli elementi caratteristici del nuovo statuto, che non riconosce il "bilinguismo totale", come in altre Regioni italiane. Questo tipo di tutela, che evita qualsiasi forma di assimilazione, ha ostacolato un effettivo amalgamarsi dei gruppi,

---

(23) Cfr. E. ROSSI, *La dichiarazione di appartenenza ai gruppi linguistici in provincia di Bolzano*, in *Commentario alle norme di attuazione dello statuto speciale di autonomia*, Trento, 1995, pagg. 165-180.

(24) Con questo termine si intendono i soggetti bilingui o cresciuti a stretto contatto con due gruppi linguistici, o perché nati da coppie miste, cioè da genitori che fanno parte di due diversi gruppi linguistici di riferimento.

(25) Cfr. F. PRISTINGER, *La minoranza dominante in Sudtirolo*, Patròn editore, Bologna-Padova, 1979 e cfr. M. MELISSA, *The autonomous Province of South Tyrol, a model of self-governance?*, Bolzano, Accademia Europea di Bolzano, 2000.

accentuando l'antagonismo tra questi <sup>(26)</sup>. La tutela culturale è fondamentale ed è alla base della riforma del nuovo statuto.

Una conseguenza dell'applicazione di questo sistema di tutela minoritaria è il carattere *collettivo* degli strumenti adottati: le misure speciali non si rivolgono ai membri della minoranza considerati individualmente, ma presuppongono il riconoscimento della minoranza come gruppo sociale e in quanto tale dotato di diritti e di poteri (oltre che di doveri). L'utilizzo del criterio proporzionale per l'assegnazione dei posti pubblici, non ha come funzione tanto la soddisfazione dell'interesse dell'individuo, quanto l'interesse del gruppo a cui egli appartiene per rafforzare la sua posizione complessiva, attraverso la presenza di propri esponenti in tutti gli uffici pubblici. Un altro tipo di tutela accordata ai gruppi linguistici si realizza attraverso forme di *autonomia minoritaria*, con il conferimento di poteri di diritto pubblico a soggetti che sono investiti della rappresentanza del gruppo <sup>(27)</sup>.

La potestà legislativa della Regione si distingue da quella delle province autonome, nel contenuto, avendo i due enti competenze normative in materie diverse. Con la riforma statutaria del 1971, alla Regione è rimasta una potestà che è stata definita "ordinamentale", in quanto rivolta ad operare a livello di ordinamento degli enti pubblici del Trentino-Alto Adige e quindi nelle strutture entro cui deve svolgersi l'attività normativa. Non appare conseguentemente dotata di precipue competenze nel campo culturale, se non per la fattispecie prevista dell'art. 7 dello statuto, in base al quale la Regione può, con legge propria e "sentite le parti interessate", modificare la denominazione dei comuni con un limite specifico concernente i comuni indicati all'art. 3 del medesimo.

Le potestà legislative esclusive e concorrenti della provincia

---

(26) Per il riconoscimento del diritto elettorale è prevista una residenza minima di quattro anni, a garanzia del fatto che solo chi risiede stabilmente ed in modo continuato può entrare a far parte attiva della comunità, cfr. A. CERRI, *Il diritto elettorale e la sua storia nel Trentino-Alto Adige con riferimento alla tutela delle minoranze*, in *Le Regioni*, 1997, 2, pag. 311-328.

(27) *Ibidem*.



sono riportate nell'art. 8 dello statuto che contempla anche numerose materie afferenti la salvaguardia e lo sviluppo dell'identità culturale della minoranza. Tali potestà riguardano: a) Toponomastica: è una prima importante materia da annoverarsi tra quelle attinenti alla realizzazione dell'autodecisione culturale della minoranza ed è contemplata al n. 2 dell'art. 8 dello statuto; b) Tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e popolare: si tratta di una competenza nuova, introdotta con la riforma statutaria del 1971, che presenta una certa connessione con quella prevista al successivo n. 4 dello stesso art. 8 dello statuto; c) Usi e costumi locali e istituzionali culturali; manifestazioni ed attività artistiche, culturali ed educative locali; d) La Radiotelevisione; e) Scuola materna; f) Istruzione elementare e secondaria; g) Assistenza scolastica; h) Edilizia scolastica; i) Addestramento e formazione professionale; l) Urbanistica, piani regolatori e tutela del paesaggio.

La potestà legislativa provinciale integrativa riguarda il collocamento al lavoro nella provincia. In esecuzione della misura 82 del Pacchetto, l'art. 10, 3° comma dispone che "i cittadini residenti nella Provincia di Bolzano hanno diritto alla precedenza nel collocamento al lavoro nel territorio della provincia stessa, esclusa ogni distinzione basata sulla appartenenza ad un gruppo linguistico e sull'anzianità di residenza". A tutela del lavoratore l'art. 9 del decreto, pres. 6 gennaio 1978, n. 58, equipara l'associazione sindacale maggiormente rappresentativa, costituita fra i lavoratori appartenenti alle minoranze linguistiche tedesca e ladina, alle associazioni sindacali maggiormente rappresentative su piano nazionale. Queste applicazioni del principio di tutela minoritaria sono comuni nella legislazione italiana relativa alla Provincia di Bolzano e realizzano forme di "tutela positiva" delle minoranze, che si aggiungono alle forme di "tutela negativa" consistenti in semplici divieti di discriminazioni; la prevalente dottrina ravvisa in esse casi di applicazione del principio di "eguaglianza sostanziale" di cui all'art. 3 della Costituzione<sup>(28)</sup>.

---

(28) Cfr. A. PIZZORUSSO, *Il pluralismo linguistico in Italia fra Stato nazionale e au-*

### 5. *Il sostegno finanziario: una condizione necessaria*

I cambiamenti tra il primo statuto del 1948 ed il secondo del 1972 hanno riguardato anche lo stanziamento di fondi da parte dello Stato italiano, insieme all'aumento delle competenze a favore della provincia. L'ampliamento delle competenze di questo ente, è stato uno dei fattori risolutivi della tensione tra Roma e Bolzano. Nucleo centrale di ogni autonomia è certamente la sua sufficiente copertura finanziaria. Le garanzie autonomistiche non servono a molto, quando mancano i mezzi per consolidare e potenziare l'autonomia. Il grado ed anche la qualità di un'autonomia possono essere dedotti da un insieme di compiti ed attribuzioni solo in relazione ai mezzi finanziari messi a disposizione<sup>(29)</sup>. Per sostenere i costi di tale struttura istituzionale e del connesso complesso sistema di diritti, lo stato garantisce al territorio, oltre alle imposte comunali e provinciali proprie, la devoluzione dei 9/10 delle entrate dirette o indirette percepite nel territorio provinciale<sup>(30)</sup>.

Secondo lo statuto del 1948, le finanze della Provincia di Bolzano erano fondate sulla compartecipazione a tributi dello stato percepiti nel territorio provinciale (artt. 67 e 68) e su una integrazione finanziaria da parte della Regione Trentino-Alto Adige (art. 70). Il crescente malcontento di gran parte della popolazione di lingua tedesca dell'Alto Adige, nei confronti del primo statuto di autonomia, espresso talora in maniera violenta e manifestato anche a livello internazionale, ha indotto lo stato italiano a riformare lo statuto (legge costituzionale n. 1 del 10

---

*tonomie regionali*, Pisa, Pacini, 1975 e cfr. A. PIZZORUSSO, *La politica linguistica in Italia, il caso della Provincia di Bolzano e la legge di attuazione generale dell'art. 6 della Costituzione*, in J. MARKO, S. ORTINO e F. PALERMO (a cura di), *L'ordinamento speciale della provincia autonoma di Bolzano*, Padova, Cedam, 2001, p. 101-138.

(29) Cfr. E. BUGLIONE, *Aspetti finanziari della specialità delle Regioni a statuto differenziato*, a cura di A. FERRARA e G. SALERNO in *Le nuove specialità nella riforma dell'ordinamento regionale*, Milano, Giuffrè, 2003, pp. 205-237.

(30) G. PELLEGRINI, *Le finanze della Provincia Autonoma di Bolzano*, a cura di J. MARKO, S. ORTINO, F. PALERMO in *L'ordinamento speciale della Provincia Autonoma di Bolzano*, CEDAM, Padova, 2001, pp. 498-522 e cfr. C. FRAENKLE-HAERBLE, *La Costituzione finanziaria dell'Alto Adige fra regime di specialità e autonomia contrattata*, in *Federalismi* (Rivista telematica), n. 2/2007.

novembre del 1971).

Per quanto riguarda le entrate, il sistema si fonda sul Titolo VI <sup>(31)</sup> dello statuto di autonomia e sulle relative norme di attuazione, approvate con decreto legislativo 16 marzo 1992 n. 268 e con il decreto legislativo 24 luglio 1996 n. 423 <sup>(32)</sup>. Lo statuto non attribuisce alla Provincia di Bolzano autonomia tributaria, quale potestà di legiferare in materia di tributi. Anche nei limitati casi in cui essa può stabilire imposte e tasse (art. 72), oppure ha la facoltà di istituire, con legge, tributi propri, tale facoltà può essere esercitata soltanto “in armonia con i principi del sistema tributario dello stato” e nelle materie per le quali la provincia ha la competenza legislativa (art. 73). Il finanziamento dell'autonomia previsto dallo statuto, è fondato quasi totalmente sulla devoluzione alla provincia che ha la competenza di quote di tributi erariali afferenti al suo territorio. È un sistema di finanza derivata, ossia dipendente da un altro ente sovraordinato, quale è lo stato <sup>(33)</sup>. La disciplina finanziaria introdotta nel 1989 e derivante dall'attuazione delle norme dello statuto, ha sancito che “alla provincia è devoluto quasi l'intero gettito locale di tutti i tributi statali”, e le ha concesso la potestà di imporre tributi propri. La devoluzione dei fondi alla provincia, avviene, in parte in quota fissa, ed in parte in quota variabile, quota questa annualmente contrattata con il governo <sup>(34)</sup>. Il principale effetto della riforma statutaria, è stato rappresentato dall'inversione della proporzione tra quota fissa e quota variabile. La quota fissa, che rappresentava solo il 15% circa, è oggi giorno intorno all'85% e conseguentemente la quota variabile, prima preponderante, è ora notevolmente ridotta (si aggira sul 15%). Per quanto riguarda le spese sostenute per il funzionamento degli esami del bilinguismo (artt. 6 e 46 d.P.R.

(31) Le norme contenute in questo titolo devono intendersi decostituzionalizzate, in quanto ora modificabili con legge ordinaria, come concordato tra Stato e Provincia e come stabilito dall' art. 104 dello Statuto (modifica attuata con d.l. 30 novembre 1989 n. 386, a seguito delle riforma tributaria degli anni '70).

(32) A. LAMPIS, *Autonomia e Convivenza*, Bolzano, Accademia Europea di Bolzano, 2001.

(33) G. PELLEGRINI, *Le finanze della Provincia Autonoma di Bolzano*, op.cit.

(34) *Ibidem*.

752/76), per i corsi di lingua tedesca e italiana, per la formazione nella pubblica amministrazione, per le spese della Commissione paritetica e per l'aggiornamento della terminologia giuridico-amministrativa nelle due lingue (art. 6, d.P.R. 574/88), sono ripartite al 50% fra stato e provincia <sup>(35)</sup>.

Con l'aumento quindi delle competenze della provincia è stata riconosciuta anche una maggiore autonomia finanziaria per consentire una gestione più efficiente dell'autonomia.

### 6. *Il modello altoatesino: un modello europeo?*

L'Alto Adige viene spesso considerato nel contesto europeo un esempio di convivenza. Nel secondo statuto di autonomia sono contenute le norme che hanno costruito il successo del modello altoatesino. Quali sono le basi su cui si è costruito questo modello? Nella risoluzione della questione altoatesina, sono tre i fattori che hanno avuto importanza <sup>(36)</sup>: - l'ancoraggio internazionale: il coinvolgimento dell'Austria crea una garanzia internazionale dell'impegno preso da parte dello stato italiano di tutelare la minoranza di lingua tedesca;

- le condizioni politiche: il governo italiano ha adottato una serie di misure giuridiche, contenute nel Pacchetto, con cui riconosce l'autonomia territoriale e delega le competenze alla provincia come ente primario, grazie al ruolo di intermediazione svolto dalla Svp;

- la stabilità economica: la crescente prosperità, grazie ad un sostanzioso bilancio provinciale, che ha permesso un florido sviluppo regionale, ha contribuito a riequilibrare le tensioni presenti nel territorio.

Si sviluppa in Alto Adige un modello di convivenza pacifico che permette il consolidamento di una democrazia che potrem-

---

(35) A. LAMPIS, *Autonomia e Convivenza*, op.cit.

(36) J. WOELK, *The case of South Tyrol: lessons for Conflict Resolution?*, in *Identity and the State. Nationalism and Sovereignty in a Changing World*, NYC, Columbia University, 2000.

mo definire consociativa, ovvero che si basa sul consenso degli attori direttamente coinvolti (stato, partiti, gruppi di interesse, enti territoriali) e caratterizzato da una frammentazione e ripartizione del potere. Di conseguenza i membri delle varie subculture assumono orientamenti, atteggiamenti e preferenze profondamente specifici e persistenti, e si creano blocchi sociali e politici (ciascuno con propri gruppi di interesse, scuole, associazioni, partiti) separati e a volte ostili nei confronti degli altri. Lijphart<sup>(37)</sup> propone il concetto di “democrazia consociativa” in riferimento a paesi come il Belgio, l’Olanda, la Svizzera in cui, pur esistendo un elevato grado di frammentazione culturale (religiosa, ideologica, etnica, economica), esiste tuttavia una democrazia stabile. Quello che rende la Provincia Autonoma di Bolzano un modello positivo di convivenza pacifica (sebbene nel passato si sono succeduti episodi di violenza con diversi attentati terroristici) è, innanzitutto il fatto che si è giunti ad una autonomia concordata e, il fatto che vi sia un sentimento diffuso (nella comunità politica ed in quella civile) di rispetto dell’attuale assetto istituzionale. Ciò che si realizza nel caso altoatesino è l’accordo sulla statualità, ovvero sull’organizzazione dello stato in termini di ripartizione del potere centrale. Nell’analisi politologica il concetto di «statualità» si riferisce esplicitamente alla relazione tra stato, nazione/i e democrazia<sup>(38)</sup>. Il problema della statualità finora è stato trascurato dagli studiosi i quali non hanno pienamente individuato e compreso il peso che ha nei processi di democratizzazione l’accordo del *demos* nei confronti dello stato e di come questo possa condizionare la qualità del compromesso sul quale si regge una democrazia<sup>(39)</sup>.

Se l’evidenza empirica ha finora ancorato la democrazia alla dimensione statale, al punto che non vi può esistere una de-

---

(37) A. LIJPHART, *Le democrazie contemporanee*, Bologna, Il Mulino, 2001.

(38) P. GRILLI DI CORTONA, *Stati, Nazioni e Nazionalismi in Europa*, Bologna, Il Mulino, 2003.

(39) J. LINZ e A. STEPAN, *Transizione e consolidamento democratico*, Bologna, Il Mulino, 2000, pp. 25-61.

mocrazia moderna senza stato (*no-state, no-democracy*)<sup>(40)</sup>, il consolidamento delle istituzioni democratiche passa necessariamente per la ridefinizione dei confini all'interno dei quali una data comunità politica esprime il proprio consenso verso il regime instaurato. Ne consegue che le condizioni e il grado di accettazione del patto che sorregge la comunità e che si pone alla base della convivenza civile, sono direttamente proporzionali alla capacità delle nuove élites politiche di risolvere i conflitti che emergono dal rapporto tra "stato" e "nazione"<sup>(41)</sup>.

Se un gruppo significativo di persone, come nel caso di una minoranza nazionale, non accetta come legittime le pretese di obbedienza ed osservanza della legge posta dallo stato si verranno a creare dei seri problemi per il consolidamento democratico. Per superare le difficoltà riguardanti la legittimazione dello stato occorre risolvere i problemi di statualità attraverso negoziati, patti e talvolta riallineamenti territoriali come nel caso della costruzione dell'autonomia della Provincia di Bolzano. Il coinvolgimento dei soggetti politicamente più attivi, in particolare la Svp, ha fatto sì che la creazione dell'autonomia altoatesina fosse concordata fra le parti e non imposta dall'alto. L'accordo sulle istituzioni, la creazione della Provincia autonoma di Bolzano, ha creato un modello di convivenza pacifica.

Il successo di una democrazia (successo in termini di stabilità politica, sociale e di sicurezza interna) è subordinato alla realizzazione di una condizione essenziale: tutte le componenti della comunità territoriale (eventualmente, anche etnicamente e culturalmente diverse) devono riconoscere la legittimità dello stato e identificarsi in esso. In questa prospettiva, il raggiungimento di un accordo sulla statualità precede la creazione delle istituzioni democratiche: senza accordo, tali istituzioni rischiano di non funzionare in modo efficiente<sup>(42)</sup>.

---

(40) D. RUSTOW, *Transitions to democracy: Toward a dynamic model*, in *Comparative Politics*, 1970, n. 3, pp. 337-363.

(41) P. GRILLI DI CORTONA, *Stati, Nazioni e Nazionalismi in Europa*, *op.cit.*

(42) Cfr. J. LINZ e A. STEPAN, *Transizione e consolidamento democratico*, *op. cit.*

### *7. Considerazioni conclusive*

Giunti a questo punto è possibile rispondere alla domanda iniziale: la realtà altoatesina si propone come un modello di convivenza pacifica perché si basa su una “autonomia concordata”. Ciò che manca in altri stati europei, che presentano al proprio interno un alto livello di instabilità politica (come in Belgio) o di instabilità della società civile che può essere di tipo aggressivo (come in Irlanda del Nord), è l'accordo sulla statualità, ovvero l'accordo delle parti sull'organizzazione del territorio. Ricostruendo le tappe politiche e giuridiche dell'autonomia altoatesina si è visto come il coinvolgimento della Svp e quindi della principale realtà politica del territorio (la presenza di un partito di raccolta della minoranza tedesca e ladina è stato uno degli elementi di forza), ha reso il raggiungimento dell'accordo, sebbene lungo e tortuoso, politicamente forte e stabile. Le rivendicazioni nazionalistiche espresse dai partiti etnoregionalisti, forniscono le condizioni che predispongono alcuni attori rilevanti alla trasformazione dell'assetto del sistema che mira ad una progressiva erosione delle competenze del centro. Sarebbe possibile esportare il modello altoatesino? Premesso che le condizioni politiche favorevoli al suo successo sono rintracciabili nella creazione di una autonomia concordata, è difficile sostenere che tale modello possa essere adottato in contesti profondamente diversi. È altresì plausibile che gli elementi che compongono la geometria giuridica dell'autonomia altoatesina possono essere riproposti in altri contesti se declinati secondo le necessità e specificità delle diverse realtà statuali, ovvero attraverso il raggiungimento di un accordo consociativo, di una certa complessità, che rappresenta la condizione fondamentale per la convivenza pacifica fra gruppi etnici diversi.

Per riassumere, le possibilità del raggiungimento di un pieno accordo tra lo stato e la nazione, in particolare le minoranze nazionali, è certamente un obiettivo che può essere raggiunto attraverso la strada del compromesso politico. Sebbene nella realtà la fattibilità di un simile progetto porta, inevitabilmente, a qualche delusione ciò non impedisce la necessità di continuare

a cercare una via di accordo che porta alla conciliazione delle diverse aspirazioni ed intenzioni che non solo sono politicamente possibili, ma democraticamente auspicabili.