



## L'autonomia dell'Alto Adige/ Südtirol: un modello esportabile?

La trasferibilità di elementi  
dell'autonomia della Provincia di  
Bolzano ad altre regioni in lotta  
per l'autonomia.

Thomas Benedikter



Politische Bildung und Studien in Südtirol  
 Centro sudtirolese di formazione e studi politici  
 Zenter de stude y de formazion politica dl Südtirol  
 South Tyrol's Center for Political Studies and Civic Education

Impressum

## **L'autonomia dell'Alto Adige/Südtirol: un modello esportabile?**

La trasferibilità di elementi dell'autonomia della Provincia di Bolzano ad altre regioni in lotta per l'autonomia

Dossier POLITiS n.23/2021

Autore: Dr. Thomas Benedikter

Editore: POLITiS – Ricerche politiche e educazione civica

Strada del Vino 60 - I-39057 Appiano (BZ)

Tel. +39 324 5810427

info@politis.it

[www.politis.it](http://www.politis.it)

*Copertina:* Una seduta del "Konvent dei 33" nel quadro della Convenzione per la riforma dello Statuto di autonomia della Provincia di Bolzano (e della Regione Trentino-Alto Adige), durata dal febbraio 2016 fino al settembre 2017. Foto: Thomas Benedikter (licensed under the [Creative Commons Attribution-Share Alike 3.0 Unported](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/))

Appiano, dicembre 2021



La licenza utilizzata da POLITiS CC BY-NC-ND 3.0 stabilisce, che la riproduzione e la diffusione sono consentiti a condizione che venga citato l'autore o l'autrice, che la distribuzione avvenga non a fini commerciali e che non ci siano rielaborazioni e modifiche.

Le posizioni presentate all'interno della serie „Dossier POLITiS“ non sono necessariamente identiche a quelle del Centro Studi in quanto tale. L'attività dell'associazione POLITiS "... dovrà contribuire a motivare e preparare i cittadini alla partecipazione attiva alla politica nel quadro di diritti e procedure democratici nonché di confrontarsi criticamente con le problematiche attuali nel mondo politico sociale e economico.....L'associazione è politicamente indipendente, confessionalmente neutrale e libera di interessi economici categoriali."

## **L'autonomia dell'Alto Adige/Südtirol: un modello esportabile?**

La trasferibilità di elementi dell'autonomia della Provincia di Bolzano ad altre regioni in lotta per l'autonomia

*di Thomas Benedikter*

### *Indice*

<b>1</b>	<b>Introduzione.....</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Quale ruolo dell'autonomia territoriale per la protezione delle minoranze?.....</b>	<b>4</b>
	2.1 Protezione delle minoranze e autonomia territoriale.....	4
	2.2 Sistemi di autonomia possono essere paragonati?.....	8
<b>3</b>	<b>Alto Adige/Südtirol: quali regolamenti hanno un carattere modello?.....</b>	<b>10</b>
	3.1 Parificazione dei gruppi linguistici e democrazia di concordanza.....	11
	3.2 Il plurilinguismo istituzionalizzato.....	12
	3.3 Il sistema di quote nella distribuzione di risorse pubbliche.....	13
	3.4 La portata delle competenze legislative autonome.....	15
	3.5 Un sistema scolastico secondo il principio della madre lingua.....	16
	3.6 La garanzia internazionale dell'autonomia.....	16
<b>4</b>	<b>Due comunità regionali in lotta per l'autonomia territoriale in Europa.....</b>	<b>18</b>
	4.1 Corsica (Francia).....	18
	4.2 Szeklerland (Romania).....	19
<b>5</b>	<b>Quali regolamenti dell'autonomia dell'Alto Adige/Südtirol potrebbero essere trasferiti su queste due regioni?.....</b>	<b>22</b>
	5.1 L'autonomia sudtirolese: un modello di risoluzione dei conflitti?.....	22
	5.2 La trasferibilità dei singoli regolamenti dell'autonomia altoatesina.....	23
<b>6</b>	<b>Conclusioni.....</b>	<b>25</b>
	Bibliografia.....	27
	Abstract.....	30

## 1. Introduzione

L'autonomia dell'Alto Adige/Südtirol è conosciuta in tutto il mondo come un'autonomia territoriale di successo che vanta anche diversi elementi di autonomia culturale dei tre gruppi linguistici ufficiali. Si tratta di una forma di autonomia tesa a coniugare entrambi i vantaggi delle forme di autonomia esistenti, un motivo per cui l'Alto Adige/Sudtirolo è diventato un punto di riferimento per le minoranze etniche nella ricerca di protezione ed autonomia.

Ogni anno varie delegazioni provenienti da regioni estere e da minoranze etniche di tutto il mondo visitano l'Alto Adige per incontrare rappresentanti delle istituzioni politiche e scientifiche della provincia e per esaminare in che maniera il modello dell'autonomia della Alto Adige/Südtirol possa servire come base per una soluzione simile nella rispettiva regione di provenienza. In vari conflitti contemporanei (per esempio il Tibet, il Kurdistan, lo Szeklerland in Transilvania, i tatars di Crimea, i territori arabi di Israele) si è fatto spesso riferimento esplicito alla soluzione altoatesina. Vari tentativi di introdurre un'autonomia territoriale di questo tipo sono rimasti poi senza esito, in assenza

delle condizioni quadro necessarie (stato di diritto e sistema democratico funzionante) per potere per attuare un'autonomia territoriale moderna (per esempio in Crimea come parte della Russia, nel Kurdistan turco, nel Tibet come parte della Cina della PR). Tuttavia, dopo 100 anni dall'introduzione della prima autonomia territoriale "moderna" in uno stato democratico (Åland, Finlandia, 1921/22)<sup>1</sup> e dopo 50 anni di applicazione dell'autonomia della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol (1972)<sup>2</sup> si può sollevare i seguenti interrogativi:

- L'autonomia può essere considerata un modello generalizzabile di soluzione di conflitti tra minoranze etniche e Stati?
- Sistemi di autonomia territoriali attualmente funzionanti sono paragonabili fra di essi?
- Lo statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige nel suo insieme o in parti essenziali può servire a risolvere conflitti in altre regioni d'Europa?
- Quali singoli elementi essenziali dell'autonomia sudtirolese potrebbero essere trasferiti ad altri casi di conflitto all'interno di paesi europei?

## 2. Quale ruolo dell'autonomia territoriale per la protezione delle minoranze?

### 2.1 Protezione delle minoranze e autonomia territoriale

L'autonomia ha dimostrato di essere uno strumento completo di protezione collettiva delle minoranze, soprattutto

nella sua varietà di autonomia territoriale, ma anche nella forma di autonomia culturale (autonomia personale).<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Cfr. Thomas Benedikter (2021), 100 Years of modern territorial Autonomy, LIT, Berlino, 45-52

<sup>2</sup> In rappresentanza per l'ampia gamma di pubblicazioni sull'argomento solo quest'opera: Markku Suksi 2011.

L'autonomia territoriale moderna in uno stato costituzionale democratico è stata applicata in Europa dal 1921.<sup>3</sup> Oggi, dieci stati europei hanno istituito forme di autonomia sub-statale, inclusa l'Italia con le sue cinque regioni a statuto speciale. L'Alto Adige, come parte della Regione autonoma del Trentino-Alto Adige, ha un certo grado di autonomia dal 1948, ma si può parlare di vera autonomia territoriale solo dall'entrata in vigore del 2° Statuto di Autonomia il 20 gennaio 1972. Lo scopo principale dell'autonomia dell'Alto Adige è quello di proteggere le minoranze di lingua tedesca e ladina.<sup>4</sup>

In che misura la tutela di minoranze linguistiche può legittimare l'istituzione di un'autonomia territoriale? In ampi settori della letteratura accademica e politica è convinzione generalmente accettata che la protezione e l'uguaglianza dei diritti delle minoranze non possono essere raggiunti solo attraverso i diritti individuali riconosciuti ai membri delle minoranze.<sup>5</sup> È necessario un quadro generale di norme giuridiche, istituzioni pubbliche e risorse per portare a frutto questa protezione.<sup>6</sup> I diritti linguistici, centrali per le minoranze in Europa, possono essere attuati al meglio su base territoriale. Questo è esattamente ciò che nel caso migliore fa l'autonomia territoriale creando un'autorità territoriale

con ampie competenze legislative e amministrative per la minoranza interessata, che di solito forma la maggioranza della popolazione nella sua area di insediamento tradizionale. Spetta a quest'autorità tradurre in pratica i diritti delle minoranze e di autogoverno del territorio secondo lo statuto di autonomia.<sup>7</sup>

Sebbene la protezione delle minoranze etniche e linguistiche sia sancita in diversi documenti giuridici internazionali, non è stato ancora possibile - con l'eccezione delle norme per i popoli indigeni - stabilire un diritto all'autonomia in una forma che sia anche vincolante per il diritto internazionale. Inoltre, gli Stati hanno sempre cercato di escludere i diritti collettivi delle minoranze (diritti di gruppo) dalla normativa internazionale. Questo è lo spirito della Dichiarazione delle Nazioni Unite n. 47/135 del 19 dicembre 1992 sui diritti delle persone appartenenti a minoranze nazionali, etniche, religiose e linguistiche, che evita "autonomia" e "autogoverno" come termini giuridici.<sup>8</sup> Questo invece non è il caso della Convenzione dell'ILO del 1991 sui popoli indigeni, che riconosce "il diritto di questi popoli di esercitare il controllo sulle proprie istituzioni, modi di vita e sviluppo economico, e di preservare e sviluppare le

<sup>3</sup> L'autonomia delle isole Åland è stata introdotta con delibera della Società delle Nazioni del 24.06.1921, con il successivo accordo tra Svezia e Finlandia del 27.06.1921 e in base ad una legge nazionale della Finlandia.

<sup>4</sup> In rappresentanza del gran numero di ricerche su questo argomento due opere standard: Marko Joseph /Palermo Francesco/Woelk Jens 2005; Marko Joseph/Palermo Francesco/Woelk Jens 2008.

<sup>5</sup> Questa tesi è fondata in forma sintetica in: Christoph Pan/Sibylle Pfeil 2003, 185-206; e in forma più estesa in: Anna Gamper/Christoph Pan 2008.

<sup>6</sup> Christoph Pan/Beate S. Pfeil 2006; Thornberry Patrick/Martina Estebanez/Maria Amor 2004.

<sup>7</sup> Inoltre: „... muss rechtsmethodisch zwischen Autonomierechten auf der einen und Minderheitenrechten auf der anderen Seite unterschieden werden [...] der Schutz der Minderheiten kann sich erst im Rahmen einer starken Autonomie entfalten“ (Perathoner 2016, 190).

<sup>8</sup> Thomas Benedikter 2008, 27-29.

loro identità, lingue e religioni entro i confini degli Stati" (art. 1). Il sistema di proprietà fondiaria comunitaria e le norme che regolano il trasferimento dei diritti di proprietà della terra devono essere protetti (art. 14 e 17).

Dopo due decenni di discussioni, nel settembre 2007 l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha adottato la "Dichiarazione delle Nazioni Unite sui diritti dei popoli indigeni", che sancisce il loro diritto all'autodeterminazione. Nell'esercizio di questo diritto, i popoli indigeni dovrebbero "determinare liberamente il loro status politico e perseguire liberamente il loro sviluppo economico, sociale e culturale" (art. 3). Il principio di autodeterminazione dà loro il "diritto all'autonomia o all'autogoverno in aree dei loro affari interni e locali". Riconosce i loro diritti di proprietà collettiva (art. 7) e il diritto di conservare e valorizzare le loro caratteristiche politiche, sociali e culturali distintive (art. 4).

È la prima volta che si è creata una legittimazione giuridica per "l'autonomia etnica", soprattutto sotto forma di riserve, ma non un diritto delle comunità regionali all'autonomia territoriale. In Europa, tuttavia, con l'eccezione dei Sami nella Scandinavia settentrionale, nessuna minoranza etnica rivendica il riconoscimento come popolo indigeno. In Europa,

oltre alle carte dell'ONU, due convenzioni del Consiglio d'Europa costituiscono la base applicabile per la protezione delle minoranze etniche: da un lato, la Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali del 1994<sup>9</sup>, e dall'altro, la Carta delle lingue regionali e minoritarie del 1996.<sup>10</sup>

La prima riconosce i diritti fondamentali delle minoranze a preservare la loro identità culturale ed etnica e obbliga gli Stati a promuovere il godimento di questi diritti. Il diritto all'autonomia non è incluso da nessuna parte, ma l'applicazione concreta di certi diritti implica un grado minimo di autogoverno territoriale. Questa Convenzione invoca il principio di non discriminazione (art. 4), il diritto delle minoranze a preservare la loro cultura, religione, lingua e tradizione (art. 5) e il loro diritto a partecipare alla vita pubblica (art. 15).<sup>11</sup> L'articolo 21 afferma che "nessuna disposizione della presente Convenzione deve essere interpretata come implicante un diritto contrario ai principi fondamentali del diritto internazionale e in particolare alla sovranità, all'integrità territoriale e all'indipendenza politica degli Stati". Al 1° aprile 2021, la Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali è stata ratificata da 39 Stati, mentre quattro Stati l'hanno firmata ma non ancora ratificata.<sup>12</sup>

<sup>9</sup> Il testo della convenzione quadro è scaricabile da: <https://www.coe.int/de/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/157>

<sup>10</sup> Il testo della Carta europea delle lingue regionali o minoritarie si trova all'URL: <https://www.coe.int/de/web/european-charter-regional-or-minority-languages>. Un prospetto degli strumenti di protezione delle lingue minoritarie in: Thomas Benedikter 2009.

<sup>11</sup> Cfr. anche le „Raccomandazioni di Lund per la partecipazione efficace delle minoranze nazionali

alla vita pubblica” dell’OSCE:

[http://www.osce.org/documents/hcnm/1999/09/2698\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/hcnm/1999/09/2698_en.pdf)

<sup>12</sup> L'attuale stato delle ratificazioni risulta da:

[www.coe.int](http://www.coe.int) :

[https://www.coe.int/de/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/157/signatures?p\\_auth=eLbkYubz](https://www.coe.int/de/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/157/signatures?p_auth=eLbkYubz)

La "Carta europea delle lingue regionali o minoritarie" è stata adottata come convenzione internazionale dal Consiglio dei Ministri del Consiglio d'Europa il 25 giugno 1992 ed è entrata in vigore il 1° marzo 1998 dopo la ratifica dei primi cinque Stati. Questa cosiddetta "Carta delle lingue" è stata finora (situazione del 2020) firmata da 13 governi.<sup>13</sup> Questa Carta non contiene disposizioni esplicite per l'autonomia territoriale o culturale, ma i suoi principi e le sue norme formano un pacchetto di misure che possono essere attuate in forma ottimale solo nel quadro dell'autonomia territoriale. Un protocollo aggiuntivo alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo per la protezione delle minoranze etniche, linguistiche e religiose non è ancora stato adottato.<sup>14</sup>

Anche l'OSCE si è occupata più volte della protezione delle minoranze, soprattutto dopo la caduta del comunismo nel 1989/90.<sup>15</sup> Già nel 2003, dopo una lunga fase di studio, dibattito e valutazione, il Consiglio d'Europa si è espresso a favore della risoluzione dei conflitti intra-statali in Europa attraverso la creazione di autonomie speciali.<sup>16</sup> In diverse occasioni, il Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa (CALRE) ha anche raccomandato l'autonomia territoriale come "contrappeso efficace alle tendenze secessioniste", come nella sua raccomandazione n. 346 del 30.10.2013, per la quale "si dovrebbero sviluppare

modelli soddisfacenti di *governance* democratica decentralizzata per regioni con problemi e identità specifiche".<sup>17</sup> L'autonomia regionale è una "struttura troppo poco utilizzata" per lo sviluppo economico e per il bisogno di democrazia regionale.

Dal 2013, tuttavia, nessuna nuova regione in nessun paese d'Europa ha ottenuto uno status speciale in questo senso. Per le regioni, in cui le minoranze nazionali sono la maggioranza, le raccomandazioni per le soluzioni territoriali possono essere derivate dal diritto internazionale e dai documenti giuridici internazionali, ma senza imporre obblighi per una specifica divisione interna agli Stati interessati. Mentre il diritto delle minoranze etniche alla partecipazione politica è stato riconosciuto, un "diritto delle minoranze etniche all'autonomia" nel 2021 sembra ancora essere lontano.

L'organizzazione ombrello delle minoranze nazionali europee FUEN (Unione Federale delle Nazionalità Europee, oggi FUEN) è andata oltre le organizzazioni internazionali menzionate sopra, presentando già nel 1994 un coraggioso progetto di convenzione intitolato "Diritti di autonomia dei gruppi etnici in Europa"<sup>18</sup> al Consiglio d'Europa. Il progetto si basa sull'imprescindibile diritto umano e internazionale all'autodeterminazione e sul diritto di ogni stato a preservare la propria integrità territoriale. Il progetto di

<sup>13</sup> Cfr. il centro di informazione del Consiglio d'Europa sul suo "sito per le minoranze": [www.humanrights.coe.int/minorities/](http://www.humanrights.coe.int/minorities/)

<sup>14</sup> Cfr. Christoph Pan/Beate S. Pfeil 2003, 185-206.

<sup>15</sup> Cfr. Christoph Pan/Beate S. Pfeil 2006, 442-486.

<sup>16</sup> Consiglio d'Europa 2003.

<sup>17</sup> Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa (CALRE), Mozione n. 346 del

30.10.2013 su: „Regioni e territori con status speciale in Europa.“ URL: <https://search.coe.int/congress>

<sup>18</sup> Il testo completo è riportato da: Christoph Pan/Beate S. Pfeil 2003, 278-286; nonché in: Thomas Benedikter 2012a, 361-369.

convenzione della FUEN è stato presentato a tutte le istituzioni pertinenti, ma non ha mai raggiunto la fase di un dibattito ufficiale.<sup>19</sup> La proposta FUEN del 1994 dà un'idea di come potrebbe essere concepita una convenzione internazionale di questo tipo e rimane tuttora attuale.

Oggi, 100 anni dopo l'introduzione della prima autonomia moderna in Finlandia, non c'è ancora nessun tipo di obbligo di diritto internazionale per gli Stati di

concedere autonomia territoriale. Tuttavia, tale obbligo e il corrispondente diritto collettivo di gruppo delle minoranze o dei popoli senza un proprio Stato sembra essere all'ordine del giorno. Le fonti giuridiche più importanti per l'autonomia territoriale in Europa rimangono quindi, per il momento, le costituzioni degli stati interessati<sup>20</sup> e, in pochi casi, i trattati internazionali bilaterali (Åland, Irlanda del Nord e Alto Adige/Südtirol).

## 2.2 Si possono confrontare i sistemi di autonomia?

Occorre notare in anticipo che non esiste ancora oggi una "teoria dell'autonomia politica" pienamente accettata nella scienza giuridica e politica. Bisogna poi notare che all'interno della tipologia delle forme di divisione territoriale (verticale) dei poteri, l'autonomia territoriale costituisce un sistema *sui generis*, da distinguere dalle altre forme di autogoverno. Nella maggior parte dei casi della sua applicazione, l'autonomia consente l'autogoverno democratico e un alto grado di protezione delle minoranze. Tuttavia, ci sono notevoli differenze tra le autonomie territoriali esistenti in riguardo alla qualità dei sistemi e nella loro applicazione pratica.<sup>21</sup>

Non ha molto senso cercare di formulare uno "standard ottimale di autonomia", poiché l'autonomia territoriale è e deve sempre essere adattata al particolare

contesto storico-politico e ai bisogni specifici di un territorio e di una comunità regionale. Tuttavia, è possibile definire degli standard minimi di competenza normativa autonoma, che permettono di identificare i cosiddetti "esempi di buone pratiche". Un confronto tra sistemi di autonomia non può essere fatto come un "insieme sistemico", ma solo sulla base di tali singoli elementi di costruzione dell'impianto di un'autonomia. Si tratta poi di verificare a livello empirico quali risultati i rispettivi sistemi di autonomia sono riusciti ad ottenere. L'efficienza dell'amministrazione, la stabilità e la pace, la protezione della lingua e della cultura minoritaria, il grado di partecipazione politica dei cittadini della regione autonoma potrebbero costituire dei possibili criteri di valutazione del rendimento globale (*performance*) di un sistema di autonomia.<sup>22</sup> Anche se

<sup>19</sup> Cfr. anche: Thomas Benedikter 2012a, 347.

<sup>20</sup> Italia, Spagna, Portogallo, Moldavia, Serbia, Belgio, Finlandia, Danimarca, Francia (relativo alla Nuova Caledonia e alla Polinesia francese). Il Regno Unito non conosce una costituzione scritta in senso stretto. I soggetti autonomi della Federazione Russa sono da considerarsi soggetti di questo Stato federale asimmetrico.

<sup>21</sup> Benedikter 2012b, 9-22.

<sup>22</sup> Sul piano empirico questo è stato tentato da Tranchant, che ha misurato l'effetto della decentralizzazione e dell'autonomia regionale sulla soluzione di conflitti interni negli Stati: Tranchant 2016

l'autonomia come sistema complessivo non può essere esportata da un contesto politico-giuridico a un altro, singoli elementi essenziali possono essere confrontati e applicati *mutatis mutandis* in altri Stati.

Nelle autonomie regionali europee, tali elementi costitutivi sono stati strutturati giuridicamente in modi diversi, il che solleva la questione metodologica: come si può misurare il grado di raggiungimento dell'obiettivo e la qualità della rispettiva regolamentazione? Come si possono rendere operativi i fattori di influenza, una volta determinati? Quali indicatori affidabili si possono trovare per misurare il successo dei rispettivi regolamenti di un'autonomia? Come si può misurare, per esempio, il successo di una politica linguistica o come si può valutare comparativamente la protezione giuridica di un'autonomia nel sistema costituzionale? Mentre le caratteristiche centrali dello sviluppo sociale, economico ed ecologico di una regione possono essere racchiuse in un indice di prosperità, un sistema di autonomia ha troppe dimensioni non quantificabili. Per esempio, la qualità della democrazia della concordanza all'interno di una regione con diversi gruppi

linguistici non può essere misurata quantitativamente. Inoltre, la valutazione dei risultati di un'autonomia dipende fortemente dal punto di vista dell'osservatore. Il governo di uno stato centrale valuterà il successo di una politica linguistica mirata alla piena uguaglianza in modo diverso dalla minoranza etnica interessata.<sup>23</sup>

Nella pratica politica e giornalistica, i sistemi di autonomia spesso sono stati paragonati. Tuttavia, una valutazione empiricamente valida di un intero sistema di autonomia per quanto riguarda i suoi compiti centrali non è ancora stata chiarita metodologicamente e richiede il rilevamento e elaborazione di dati di un'elevata complessità.<sup>24</sup> Come risultato intermedio, si può affermare che nessun sistema di autonomia composto dallo statuto con le disposizioni di applicazione può essere trasferito ad un altro caso di conflitto in quanto tale, ma solo norme parziali. Quindi, non è l' "esportazione" dell'autonomia altoatesina del 1972 che viene discussa qui, ma l'applicabilità di alcuni regolamenti specifici di quest'autonomia ad altre aree di conflitto in Europa.<sup>25</sup>

<sup>23</sup> Perathoner ad esempio considera il trasferimento del modello di autonomia dell'Alto Adige su altre regioni in forma *tout court* (come sistema integrale) in modo critico affermando: „Die deutsche Sprache, die in Südtirol primär geschützt und verteidigt wird, ist nicht irgendeine Sprache, sondern ist jene Sprache der EU, die die größte Anzahl von

Menschen als Muttersprache spricht.“ (Perathoner 2016, 192). Un'autonomia territoriale quale condizione per la co-ufficialità della lingua minoritaria è ancora più importante nel caso di lingue piccole e isolate senza un *hinterland* culturale.

<sup>24</sup> Benedikter 2009a, 64-73.

<sup>25</sup> In questo senso anche gli argomenti di Meinert 2001, 3-42.

### 3. Alto Adige: quali regolamenti dell'autonomia hanno carattere di modello?

L'autonomia dell'Alto Adige, secondo l'Accordo di Parigi del 1946, ha lo scopo principale di garantire ai membri della minoranza di lingua tedesca la piena uguaglianza dei diritti e le misure per proteggere il carattere etnico con lo sviluppo culturale ed economico del gruppo linguistico tedesco (punto 1).<sup>26</sup> Lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige decreta di conseguenza: "Nella regione, ai cittadini di ogni gruppo linguistico è riconosciuta l'uguaglianza dei diritti; il corrispondente carattere etnico e culturale è protetto" (art. 2). 50 anni dopo l'adozione del 2° Statuto di Autonomia (di seguito StA.), l'esistenza dei germanofoni e dei ladini dell'Alto Adige come comunità culturali indipendenti all'interno dell'Italia non sembra più essere in pericolo. Inoltre, l'Alto Adige si è sviluppato in una delle regioni più prospere d'Europa<sup>27</sup>, anche grazie al contesto: "Le circostanze favorevoli della politica di distensione degli anni 1970 e l'integrazione accelerata nel quadro della CE sono state condizioni sicuramente utili."<sup>28</sup> L'autonomia è ora accolta anche dalla maggioranza del gruppo linguistico italiano, come si può vedere dai risultati elettorali degli ultimi 20 anni.<sup>29</sup>

Il sistema di autonomia stabilito dallo StA si basa su due principi complementari: da un

lato, diritti e doveri individuali e collettivi degli abitanti in quanto membri dei tre gruppi linguistici statutariamente riconosciuti; dall'altro, autonomia territoriale amministrata congiuntamente con ampie competenze legislative e amministrative del paese. L'autonomia culturale dei tre gruppi si esprime nel diritto al proprio sistema scolastico e alla propria politica culturale. L'uguaglianza delle lingue nazionali (con restrizioni nel caso del ladino) non è prescritta solo per l'amministrazione in senso stretto, ma per tutte le istituzioni che forniscono servizi pubblici (art. 100 StA). Un sistema di quote è destinato a garantire l'equa distribuzione di alcune risorse pubbliche (uffici pubblici, case popolari, fondi culturali).<sup>30</sup> A tutti i gruppi sono concessi rappresentanza politica e diritti di codecisione a livello provinciale e comunale (2a sezione StA). Partendo da questa norma generale, le competenze della provincia sono esercitate sotto regole speciali di "concordanza etnica". L'intero insieme di regole dell'autonomia altoatesina è orientato alla protezione delle minoranze e all'uguaglianza dei diritti dei tre gruppi linguistici riconosciuti dell'Alto Adige.

La tutela delle minoranze è articolata in numerosi altri ambiti dell'StA del 1972, come le disposizioni sul processo bilingue,

<sup>26</sup> Per un'illustrazione dettagliata dell'autonomia della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol includendo tutti gli aspetti giuridici vedasi. Bonell/Winkler, L'Autonomia dell'Alto Adige, 10° edizione, Provincia autonoma di Bolzano 2010; il contenuto dell'autonomia dell'Alto Adige/Südtirol è sinteticamente illustrato da: Perathoner 2016, 135-195.

<sup>27</sup> L'Alto Adige nel 2019 ha registrato il PIL pro capite più alto fra tutte le Regioni d'Italia. Cfr. ASTAT-Info n.19, 03/2021 Contabilità nazionale.

<sup>28</sup> Gehler 2012, 331.

<sup>29</sup> Benedikter 2016, 108. Positivo in questo senso anche: Schulte 2019.

<sup>30</sup> Questo e altri elementi centrali dell'autonomia dell'Alto Adige/Südtirol sono esposti in dettaglio nel volume: Marko/Palermo/Woelk 2008.

la politica culturale, il diritto alla ricezione terrestre dei canali radiotelevisivi stranieri, il diritto al riconoscimento dei titoli di studio stranieri, il diritto alla cooperazione interregionale, il diritto ad avere propri servizi nelle lingue minoritarie dell'emittente pubblica RAI, cofinanziata dalla provincia dell'Alto Adige, e altri. L'estensione e la portata delle competenze legislative conferite alla provincia sono

anche di estrema importanza.<sup>31</sup> Ma quali regolamenti potrebbero essere considerati esemplari da altre minoranze etniche in Europa? Oltre a numerose disposizioni di questo tipo nello Statuto di autonomia dell'Alto Adige, ecco sei regolamenti individuali che possono essere di particolare interesse per casi simili di regioni con minoranze etniche.

### 3.1 Parificazione dei gruppi linguistici e democrazia di concordanza

L'autonomia dell'Alto Adige si basa sul Accordo di Parigi del 1946 tra l'Italia e l'Austria che, per proteggere la minoranza tedesca, obbliga lo stato italiano a concedere l'autonomia (potere legislativo ed esecutivo autonomo, Accordo di Parigi, punto 2). A quel tempo non si parlava neanche dei ladini. I tre gruppi linguistici storici sono stati riconosciuti nello statuto del 1972 come portatori uguali di autonomia e soggetti giuridici collettivi.<sup>32</sup> A tutti e tre è stata data non solo l'autonomia nel senso di autonomia culturale del rispettivo gruppo, ma anche diritti vincolanti di rappresentanza nel Consiglio Provinciale (art. 48, 48/bis StA), nella Giunta Provinciale (art. 50 StA) e nelle Giunte comunali (art. 61 StA). La composizione della giunta provinciale

altoatesino deve riflettere la forza dei gruppi linguistici (art. 50 StA).<sup>33</sup> La cosiddetta garanzia di bilancio (art. 56 StA), che prevede un voto separato per gruppo linguistico su richiesta di un numero minimo di consiglieri, impedisce una rappresentazione eccessiva di un gruppo linguistico nell'adozione del bilancio provinciale.<sup>34</sup>

Ciò che si applica in Svizzera con il termine "democrazia della concordanza" per i partiti maggiori, è stato istituzionalizzato in Alto Adige per i tre gruppi linguistici (principio del gruppo linguistico). Esiste l'obbligo di occupare i posti di governo in modo proporzionale secondo la consistenza numerica dei gruppi linguistici. I rappresentanti dei rispettivi gruppi

<sup>31</sup> Anche il finanziamento dell'autonomia è di grande importanza: „Effizienter Minderheitenschutz hat allerdings auch einen ökonomisch hohen Preis und muss finanziert werden. Diese Finanzierung muss garantiert und abgesichert sein. Schließlich darf nicht vergessen werden, dass die weitreichenden Gesetzgebungsbefugnisse des Landes Südtirol ein nicht wegzudenkender Humus sind, auf dessen Grundlage sich die deutsche und ladinische Minderheit nicht nur sprachlich und kulturell, sondern auch sozial und wirtschaftlich stark entwickeln konnte“ (Perathoner 2016, 195).

<sup>32</sup> Woelk 2008, 203-218.

<sup>33</sup> Tuttavia, i diritti di rappresentanza dei ladini nella giunta provinciale ed in altre istituzioni provinciali fino ad oggi sono rimasti incompleti. Sulla parificazione etnica, alternanza e votazioni secondo gruppi linguistici previsti nello Statuto di autonomia vedi: Perathoner 2016, 183-185.

<sup>34</sup> „Da über das Institut der Territorialautonomie ein Interessensausgleich zwischen allen in Südtirol lebenden Volksgruppen angestrebt werden soll, mussten spezielle Vorkehrungen geschaffen werden, durch welche eine Übervorteilung einer Volksgruppe durch die andere im Zuge von Abstimmungen im Landtag verhindert werden kann“ (Hilpold 2001, 74).

linguistici nel Consiglio provinciale hanno il diritto a procedure di risoluzione delle controversie (per esempio la garanzia di equilibrio secondo l'art. 84, par. 2 e 3 StA). Nella politica altoatesina, le maggioranze politiche dei rispettivi gruppi linguistici dovrebbero essere sempre tese a trovare una concordanza.

Tuttavia, questo principio non è stato sempre applicato in modo coerente in Alto Adige. Dal 1993 al 2018, il gruppo linguistico italiano è stato rappresentato nel governo regionale da un partito che ha raccolto solo una parte dei voti minore del gruppo. Inoltre, questo principio non è sancito dallo statuto per tutti e tre i gruppi linguistici: per esempio, i ladini non sono ancora formalmente intitolati ad essere rappresentati nel governo provinciale a meno che non ci siano almeno due

### 3.2 Il plurilinguismo istituzionalizzato

Un altro pilastro fondamentale dell'autonomia sudtirolese è la parità di diritti delle tre lingue ufficiali (art. 99 e 100 StA), con il ladino che ha pari diritti in misura minore e limitata territorialmente. La protezione della lingua, della cultura e dell'identità di una minoranza etnolinguistica è precisamente lo scopo principale dell'autonomia territoriale e quindi uno dei criteri centrali per il successo dell'autonomia. Il tedesco ha lo stesso status dell'italiano in tutta la regione del Trentino-Alto Adige e soprattutto in Alto Adige, con molteplici effetti giuridici. La lingua e la cultura tedesca sono ampiamente protette in Alto Adige e non

consiglieri appartenenti al gruppo ladino eletti.

Regolamenti simili esistono in Irlanda del Nord, Vojvodina e Bodoland (Assam, India), ma non nelle comunità autonome della Spagna. Questo problema non si pone nelle regioni autonome abitate prevalentemente da un'unica minoranza etnica o linguistica, come le isole Faroe, la Groenlandia, l'Åland, il Belgio orientale, o dove l'autonomia non è stata concessa per ragioni di protezione delle minoranze (Madeira e Azzorre in Portogallo). Il principio del gruppo linguistico come elemento costituente di un'autonomia territoriale entra in discussione per quelle regioni in cui le singole comunità culturali (gruppi linguistici) desiderano conservare la loro identità collettiva distinta.<sup>35</sup>

sono più in pericolo.<sup>36</sup> In Alto Adige - a differenza della Svizzera - il principio territoriale è stato combinato con il principio personale. L'uso della lingua madre o di una delle lingue nazionali riconosciute in tutta la sfera pubblica è un diritto fondamentale di tutti i cittadini. Questo tipo di "co-ufficialità" della lingua regionale e minoritaria è una delle rivendicazioni centrali delle minoranze europee che lottano per l'autonomia.

Il tedesco ha lo stesso status dell'italiano come lingua ufficiale (art. 99 StA). Ogni cittadino ha il diritto soggettivo di trattare con le autorità pubbliche nella lingua nazionale di sua scelta. La sfera pubblica è

<sup>35</sup> Woelk 2008, 203-218.

<sup>36</sup> „Aus ethnographischer Sicht ist Südtirol heute trotz der Italienisierungsversuche im 20. Jahrhundert

eine klar deutschsprachig geprägte Scharnierregion zwischen dem deutschen und italienischen Kulturraum“ (Perathoner 2016, 189).

definita in modo più ampio rispetto alla sola amministrazione pubblica, ma piuttosto tutti i servizi pubblici (art. 100 StA).<sup>37</sup> Ciò significa che tutti i dipendenti del servizio pubblico che hanno contatti con il pubblico sono obbligati ad avere una sufficiente padronanza di entrambe le lingue nazionali e ad usarle. Questo è già un prerequisito per l'ammissione al servizio pubblico a tutti i livelli, comprese le amministrazioni statali. La prova della conoscenza di una seconda lingua deve essere fornita da un certificato corrispondente, che quasi il 40% della popolazione della provincia ha già acquisito.<sup>38</sup>

Ora, molte regioni in Europa hanno regolamenti sull'uso delle lingue minoritarie locali nel settore pubblico. Nonostante il riconoscimento di queste lingue come lingue ufficiali a livello regionale, un rango effettivamente paritario della lingua minoritaria spesso fallisce a causa del dominio generale della lingua di stato e della mancanza di bilinguismo tra il personale dei servizi pubblici. Per contro, in Alto Adige l'obbligo del bilinguismo per i dipendenti pubblici è preso più sul serio grazie allo Statuto d'autonomia del 1972. Il diritto dei cittadini

di usare le rispettive lingue, le norme sulla prova del bilinguismo e sull'indennità di bilinguismo, l'esigibilità dei diritti linguistici, il ruolo importante della seconda lingua nazionale nel sistema scolastico - tutto questo è stato decisivo per far sì che anche una parte crescente del gruppo linguistico italiano abbia raggiunto una buona o ottima padronanza del tedesco.<sup>39</sup>

È una conquista particolare dell'autonomia dell'Alto Adige aver istituito un bilinguismo nella sfera pubblica quasi completo con tutti i diritti e i doveri associati.<sup>40</sup> L'Alto Adige è quindi ancora un'eccezione tra le regioni autonome multilingue, dove spesso al massimo è riconosciuta e promossa la lingua minoritaria, ma non applicato un bilinguismo coerente per tutto l'ambito e l'impiego pubblico. Questo successo è stato favorito dalla forte posizione della lingua tedesca in Europa. Inoltre, l'applicazione coerente del bilinguismo nella sfera pubblica - come dimostra l'esempio dell'Alto Adige - non presuppone un sistema scolastico universalmente bilingue - una questione che richiede una riflessione a parte.

### 3.3 Il sistema di quote nella distribuzione di risorse pubbliche

Con un sistema di quote, in Alto Adige chiamato "proporzionale etnica" fondata nell'art. 89 StA, e attuata soprattutto con la norma di attuazione n. 752/1976,

determinate risorse (contributi e sussidi ai privati, posti nel pubblico impiego) vengono assegnate in proporzioni fisse secondo la forza numerica del rispettivo

<sup>37</sup> Cfr. Benedikter 2016, 48-60.

<sup>38</sup> Cfr. ASTAT 2015; ASTAT 2006.

<sup>39</sup> ASTAT 2015; Benedikter 2016, 50.

<sup>40</sup> In alcuni settori soprattutto all'interno dei servizi pubblici dello Stato l'applicazione del bilinguismo non è ancora soddisfacente, come per esempio nei

tribunali, nelle forze dell'ordine, nell'ospedale di Bolzano, nelle Agenzie delle Entrate, Trenitalia e nell'INPS. Cfr. ASTAT 2015.

gruppo linguistico come rilevato all'ultimo censimento della popolazione. Di regola una tale quota viene introdotta a causa di una discriminazione collettiva nel passato o di uno svantaggio strutturale di un gruppo nel presente. In questo modo si corregge la competizione per queste scarse risorse pubbliche e si "discrimina positivamente" a favore dei più deboli. Tali regolamenti esistevano prima del 1972 in vari stati come negli USA (afroamericani), nel Sudafrica, nell'India (caste).

In Alto Adige, ciò aveva lo scopo di compensare le discriminazioni contro i membri delle due minoranze linguistiche avvenute fino al 1972 e di prevenire un'eventuale discriminazione futura secondo criteri etnico-linguistici. In Alto Adige pochi altri regolamenti sono stati così controversi nei primi 30 anni della loro applicazione dal 1976, anche perché l'attuazione di un tale regolamento delle quote presuppone la registrazione dei cittadini idonei come membri del rispettivo gruppo linguistico e richiede quindi una "dichiarazione di appartenenza al gruppo linguistico"<sup>41</sup> vincolante. Un effetto diretto di questa proporzionale etnica, applicata rigorosamente nell'amministrazione pubblica locale dell'Alto Adige, è stata la presenza equilibrata di persone madrelingua nelle posizioni pubbliche.<sup>42</sup> Non solo la qualità del bilinguismo è stata garantita meglio all'interno degli enti pubblici e nei confronti dei cittadini, ma il servizio pubblico in quanto tale è stato

privato del dominio della lingua di Stato e degli altoatesini di madrelingua italiana.

Questo processo serve da modello per altre regioni multilingue in Europa e incontra ostacoli particolari dove le lingue minoritarie, a differenza del tedesco, sono piccole, poco significative a livello internazionale e lingue isolate senza un retroterra culturale.<sup>43</sup> La proporzionale etnica ha emancipato le due minoranze nella loro posizione sociale, ma ha incontrato resistenza per decenni a causa dell'indispensabile dichiarazione individuale di appartenenza degli interessati a uno dei tre gruppi linguistici ufficiali. Ora sorgono diverse questioni in relazione alla rappresentanza proporzionale etnica:

- Questo sistema di quote è stato effettivamente applicato ovunque e ha raggiunto il suo scopo?
- Un tale sistema di quote ha senso come misura temporanea di riparazione per le ingiustizie subite oppure può servire come meccanismo di distribuzione permanente?
- Ci sono strumenti che potrebbero raggiungere meglio lo stesso scopo?

Solo dopo aver risposto a queste domande, si può considerare se la rappresentanza proporzionale debba essere applicata in altre aree di conflitto. L'uguaglianza dei diritti e delle opportunità per le persone di tutte le lingue o gruppi etnici in una regione è una questione centrale nelle sistemi di

<sup>41</sup> Cfr. Lantschner/Poggeschi 2008, in: Marko et.al, 2008, 219-234.

<sup>42</sup> Fra le amministrazioni locali rientrano i Comuni, le Comunità comprensoriali, e la Provincia autonoma con tutti gli enti compresi. Nelle amministrazioni centrali (Stato) la proporzionale fino ad oggi è stata applicata solo in misura

incompleta. Cfr. ASTAT Info Nr.3/2016, Pubblico impiego 2014, Bolzano.

<sup>43</sup> Per esempio il frisone nei Paesi Bassi, il sardo e il friulano in Italia, il bretone e corso in Francia, il gallese nel Regno Unito, il sami (lappone) in Norvegia e Svezia, il romanes e aromunese nei paesi balcani, il basco in Spagna e in Francia.

autonomia territoriale. È uno dei fattori decisivi per la pacificazione dei conflitti in un contesto plurietnico o in regioni multilingue. Solo se la minoranza non si sente vittima della discriminazione statale, ma anche se i membri della maggioranza

statale residenti nella relativa regione autonoma non si sentono discriminati dalle misure politiche decise dal consiglio e dal governo autonomo, tornerà la pace a livello sociale.

### 3.4 La portata delle competenze legislative autonome

Il trasferimento delle competenze legislative dallo stato centrale al territorio autonomo, dove vengono esercitate da consigli e governi regionali liberamente eletti, è un nucleo indispensabile di ogni autonomia territoriale.<sup>44</sup> Se una regione autonoma ottiene una gamma di competenze troppo ristretta o se le competenze sono trasferite solo parzialmente (legislazione "concorrente" o condivisa), questo può scardinare un contenzioso permanente tra lo Stato e la regione interessata. L'Alto Adige, insieme ad altre regioni a statuto speciale in Italia e ad alcune comunità autonome in Spagna (Paesi Baschi, Catalogna), ne è un esempio. Una delle ragioni principali è, da un lato, la delimitazione non precisa delle competenze e, dall'altro, la categoria di "competenza secondaria" (StA, art.9). Anche se l'Alto Adige ha fatto un salto significativo verso una maggiore autonomia legislativa a livello provinciale con il pacchetto autonomia e ha ricevuto ulteriori aree come "competenze delegate" dopo il 1992, la delimitazione delle competenze tra lo stato, la regione e le due

province di Bolzano e Trento lascia molto a desiderare. Dopo la riforma costituzionale del 2001, ai è registrato un notevole arretramento e un numero crescente di impugnazioni di leggi provinciali da parte del Governo centrale davanti alla Corte costituzionale.<sup>45</sup>

La rivendicazione dell'estensione delle competenze autonome e della trasformazione di tutte le competenze autonome in competenze primarie si trova tuttora sul tavolo, ma la strada per arrivarci sembra ancora lunga.<sup>46</sup> Pur essendo dotata di numerose competenze legislative, la Provincia autonoma dispone di competenze quantitativamente e qualitativamente incomplete. Per esempio, l'Alto Adige ha solo competenze secondarie nei settori della scuola e della sanità, dell'apprendistato, dello sport, della politica energetica e delle relazioni estere. Le regioni autonome della Scandinavia e il Belgio orientale non conoscono la "competenza condivisa". Nessuna regione che lotta per l'autonomia dovrebbe dover aspettare 24 anni per vere competenze autonome (1948-1972), poi altri 20 anni

<sup>44</sup> Quale estensione dovrebbero avere i poteri (competenze legislative e amministrative) trasferiti all'entità autonoma? „...Nach einer engen Definition sind darunter nur diejenigen Bereiche zu verstehen, die unmittelbar die sprachlich-kulturelle Identität der Minderheit betreffen [...] Eine genaue Trennlinie zwischen kulturellen und politischen

Regelungen lässt sich aber nicht ziehen [...] Wieviel an politischer Autonomie zur Garantie kultureller Eigenständigkeit erforderlich ist, lässt sich ebenfalls in abstrakter Form nicht sagen.“ (Hilpold 2001, 169).

<sup>45</sup> Cfr. Happacher/Obwexer 2015.

<sup>46</sup> Cfr. Benedikter 2016, 160-167.

per la piena attuazione di queste competenze (1972-1992) e poi altri 30 anni

(1992-2022?) per l'integrazione delle competenze autonome.

### 3.5 Un sistema scolastico secondo il principio di lingua madre

Come secondo pilastro fondamentale della protezione delle minoranze, nello Statuto di autonomia del 1972 (art. 19 StA) figura il diritto alla scuola nella rispettiva lingua madre. Il principio del gruppo linguistico, che ispira tutto l'impianto dell'autonomia dell'Alto Adige, corrisponde all'ampia autonomia culturale dei tre gruppi linguistici ufficiali nella politica della scuola e della formazione. Così, in Alto Adige è stato creato un sistema scolastico speciale nel quadro italiano che conserva l'autonomia dei tre gruppi linguistici. Ogni gruppo linguistico ha diritto a un suo sistema scolastico nella propria lingua, ma deve garantire l'acquisizione della seconda lingua nazionale (art. 19 StA, comma 1). Tuttavia, tutti i genitori hanno il diritto di iscrivere i loro figli in scuole di loro scelta, a condizione che possano dimostrare una conoscenza minima della rispettiva lingua d'insegnamento.

Così, ad oggi, esiste in Alto Adige un modello di scuola tedesca e uno italiano con istruzione nella lingua madre e con un'importanza crescente della seconda e terza lingua, consentito per esempio dal metodo CLIL (*Content and Language*

*Integrated Learning*). Il gruppo linguistico ladino ha optato per un sistema scolastico bilingue con l'italiano e il tedesco come principali lingue d'insegnamento.

L'Università di Bolzano funziona in gran parte in tre lingue. Nonostante l'obbligo e il diritto di apprendere la lingua dello Stato, il gruppo linguistico tedesco ha così sancito il diritto di organizzare un sistema educativo nella sua lingua. Questo viene praticato da più di 70 anni con risultati sorprendenti (cfr. i rilevamenti PISA per la Provincia di Bolzano). Secondo il barometro linguistico ASTAT, anche le competenze nella seconda lingua degli altoatesini di lingua tedesca sono ad un livello relativamente alto, mentre quelle del gruppo linguistico italiano sono ancora espandibili.<sup>47</sup> Da questo punto di vista, non c'è bisogno di una scuola bilingue per questo scopo, ma di una quantità ragionevole di insegnamento efficace della seconda lingua, come viene offerto con successo ovunque nelle scuole dell'area di lingua tedesca per varie lingue straniere. Tuttavia, la provincia dell'Alto Adige è ancora priva della competenza legislativa primaria per la scuola.

### 3.6 La garanzia internazionale dell'autonomia

Le due minoranze nazionali dell'Alto Adige hanno la fortuna di avere un'autonomia garantita dal diritto internazionale. Lo Statuto di Autonomia del Trentino-Alto

Adige del 1972 non è solo parte della costituzione italiana, ma si basa anche sul Trattato di Parigi del 1946 tra l'Austria e l'Italia, una caratteristica speciale tra le

<sup>47</sup> ASTAT (2015), Barometro linguistico dell'Alto Adige 2014, Bolzano, Capitolo 5, 128-169.

autonomie territoriali che funzionano oggi nel mondo. Solo l'Irlanda del Nord (Accordo del Venerdì Santo del 1998) e le isole Åland (diritto internazionale consuetudinario, accordo finlandese-svedese del 1921) si trovano nella stessa posizione. Gli accordi per l'autonomia dell'Aceh (Indonesia), di Bougainville (Papua Nuova Guinea) e del Bangsamoro (Filippine) sono avvenute con l'aiuto di mediatori internazionali senza essere esplicitamente garantite dal diritto internazionale. Tuttavia, afferma Hilpold: "...la storia dell'attuazione dell'autonomia dopo il 1972 è stata a lungo caratterizzata dal tentativo dello Stato centrale italiano di ridurre le concessioni accordate a un livello puramente interno e di negare ogni connessione con un relativo impegno di diritto internazionale."<sup>48</sup> Hilpold continua: "Anche se il pacchetto - e quindi l'autonomia altoatesina - è basato su un trattato internazionale e l'Austria è stata coinvolta nell'elaborazione e nell'attuazione del pacchetto che è stato integrato in un quadro normativo simile a quella del calendario operativo, il pacchetto non rappresenta ancora un trattato di diritto internazionale, ma solo uno strumento di interpretazione o una pratica di formazione del trattato, per cui entrambi possono essere interpretati anche come Estoppel."<sup>49 50</sup>

<sup>48</sup> Hilpold 2001, 176.

<sup>49</sup> „Dies heißt aber auch, dass die Südtirol-Autonomie in all jenen Punkten, in welchen sie eine spätere Vertragsauslegende Praxis zum Pariser Vertrag darstellt, auch einseitige Abänderungen erfahren darf, soweit dies bspw. neue Umstände erfordern und der Geist des Pariser Vertrages damit nicht verletzt wird (Hilpold Minderheitenrecht, 2001, 191). Eine Anrufung des IGH - wie sie im Übrigen schon mehrfach, auch nach Abgabe der Streitbeilegungserklärung, gegenüber aktuellen Entwicklungen angeregt wurde, die potentiell den Bestand der Autonomie gefährden könnten - ist

Si può facilmente supporre che le disposizioni del pacchetto che delineano nel dettaglio il quadro dell'attuale autonomia altoatesina rappresentino misure di attuazione del Trattato di Parigi e che queste debbano quindi essere prese in considerazione quando si esamina la portata dell'impegno dell'Italia. Questo tipo di ancoraggio offre protezione da un lato contro la modifica unilaterale dello status di autonomia da parte dello stato centrale, e dall'altro lato anche protezione contro il ritiro completo dell'autonomia, perché entrambi provocherebbero automaticamente un conflitto internazionale. La garanzia internazionale offre ad entrambe le parti una garanzia di esistenza. Le minoranze dell'area autonoma sanno di essere protette dallo Stato da uno Stato vicino con la funzione di potenza protettrice. Lo stato, a sua volta, non deve rispondere a una rivendicazione di secessione da parte della regione autonoma finché l'autonomia concordata bilateralmente è rispettata. Questo può essere visto da vari stati come un'invasione della sovranità statale, ma offre una soluzione duratura al conflitto con la minoranza interessata e il rispettivo stato confinante. In caso di gravi violazioni dei diritti di autonomia, si può anche ricorrere alla Corte internazionale di giustizia.<sup>51</sup> Il

somit gegenüber Detailfragen wenig aussichtsreich“ (Hilpold 2001, 191).

<sup>50</sup> Principio Estoppel: „Un soggetto giuridico, in base al comportamento dimostrato i passato, non può far valere il carattere non vincolante oppure la non conformità giuridica della sua prassi, finché un altro soggetto giuridico si fida in buona fede“ (Robert Asanger, Die Autonomie der Provinz Bozen und des Baskenlandes – Ein Rechtsvergleich, Universität Innsbruck 2002, 130, nota 5).

<sup>51</sup> Cfr. Zeller 1989; Tichy 2013, 44-56.

caso dell'Alto Adige con l'Austria può servire come esempio di garanzia interstatale. La garanzia internazionale per l'autonomia territoriale può essere assunta

anche da più Stati o organizzazioni internazionali, ma deve essere applicabile davanti alla Corte internazionale di giustizia.

## 4. Comunità regionali in lotta per un'autonomia territoriale

L'autonomia territoriale gioca un ruolo essenziale in alcuni conflitti intra-statali attuali in Europa: l'autonomia in questi casi viene rivendicata dalla comunità regionale o da una minoranza etnica di questa regione come obiettivo politico centrale o si offre come soluzione di compromesso nel conflitto con lo stato centrale. Dall'altra

parte i conflitti in corso fra la Catalogna e la Spagna da una parte, e fra la Scozia e il Regno Unito dall'altra non possono essere risolti solo con un'autonomia più estesa, dato che ci sono delle maggioranze nella popolazione di entrambe le regioni che aspirano alla piena statualità.<sup>52</sup>

### 4.1 La Corsica (Francia)



I movimenti politici per l'autonomia o addirittura l'indipendenza in Corsica

esistono dalla fine degli anni '60. Fino al 2014, un movimento sotterraneo militante

<sup>52</sup> Benedikter 2021, Kap. 18.

è stato attivo, compiendo innumerevoli attentati e scatenando una dura repressione da parte dello Stato francese.<sup>53</sup> Nel 1982, i poteri amministrativi della *Collectivité territoriale* furono in qualche modo rafforzati con un'assemblea regionale eletta dal presidente Mitterand, ma il governo francese respinse tutte le richieste di uguaglianza della lingua corsa e di autonomia legislativa della Corsica. Nel 1991, questo primo statuto è stato riformato senza dare alla Corsica una vera sovranità legislativa. Nel 2002, Parigi ha voluto creare un dipartimento unico che potesse almeno adattare le leggi statali ai bisogni della Corsica. Questo progetto è stato respinto in un referendum nel 2003 da una stretta maggioranza dell'elettorato corso. Nel 2015, i partiti autonomisti hanno assunto per la prima volta il governo regionale e sono stati confermati con una maggioranza molto chiara nelle elezioni del 2017 per l'Assemblea Regionale della Corsica (*Assemblée de Corse*).<sup>54</sup>

L'obiettivo dichiarato di questi partiti è l'istituzione di una vera autonomia territoriale sul modello delle regioni a statuto speciale in Italia e delle comunità autonome della Spagna. Il 1° gennaio 2018, i due dipartimenti della Corsica sono stati sostituiti da un'unica "Collettività Territoriale di Corsica". L'Assemblea ha preso una decisione solenne l'8 marzo 2018 per riconoscere i diritti del popolo corso e ha commissionato uno studio per elaborare una proposta di autonomia.<sup>55</sup> In

tre anni, cioè entro la fine del 2021, i partiti della maggioranza corsa vogliono imporre una "autonomie de plein droit et de plein exercice". La Corsica sarà dotata di un potere legislativo in almeno dodici settori di competenza e non potrà solo proporre leggi regionali al governo di Parigi, come è avvenuto finora. Con un proprio articolo costituzionale, la Corsica sarà dotata di un'autonomia territoriale dovuta alla sua specificità geografica, sociale ed economica. Il suo status sarà allineato a quello delle due "collettività d'oltremare" autonome esistenti Nuova Caledonia e Polinesia francese. Dopo tutto, la Corsica non solo ha la sua lingua, la sua cultura e la sua storia, ma con la sua insularità è anche un caso speciale sotto il profilo economico con un bisogno particolare di regolamentazione.<sup>56</sup> I partiti autonomisti, infine, attribuiscono anche grande importanza alla possibilità di regolamentare in modo indipendente la questione delle seconde case per scopi turistici e il mercato immobiliare su Corsica. Per ampliare il ruolo del corso nella vita pubblica, tuttavia, la regione ha bisogno di competenze corrispondenti. Anche se la maggioranza della popolazione è favorevole al bilinguismo ufficiale della Corsica, tutti i relativi tentativi del movimento per l'autonomia corso fino ad oggi sono stati bloccati dal governo centrale di Parigi.

<sup>53</sup> Simeoni 2019.

<sup>54</sup> La maggioranza dell'attuale assemblea regionale è composta dai due partiti „Corsica Libera“ (rivendica a lungo termine l'indipendenza dell'isola), e „Femu a Corsica“ (punta su un'autonomia robusta). In Corsica questi due partiti

sono definiti „partiti nazionalisti“ e formano il fronte comune „Pe a Corsica“ (Per la Corsica) impegnato per un'autonomia effettiva. Fazi 2019, 29-40.

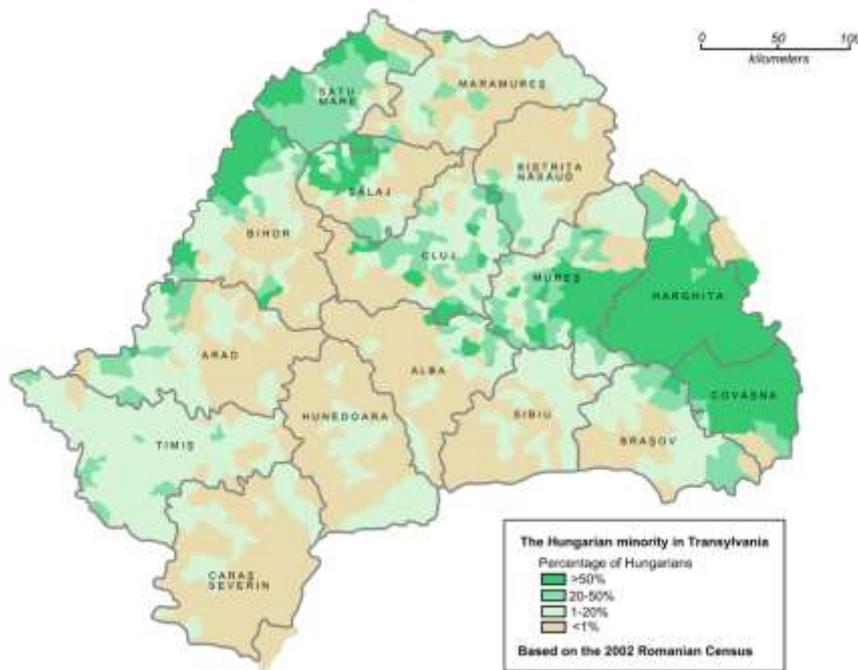
<sup>55</sup> Mastor 2018; vedi anche l'intervista al presidente della Collettività di Corsica J.-G. Talamoni in: Benedikter 2021, 129-136.

<sup>56</sup> Fazi 2014, 132-156.

## 4.2 Lo Szeklerland (Romania)

Circa la metà degli 1,2 milioni di ungheresi della Romania vive nello Szeklerland (Székelyföld) nel nord-est della Transilvania, che appartenne all'Ungheria per secoli e fu annessa alla Romania con la Pace del Trianon nel 1920. L'area proposta oggi come regione autonoma includerebbe le attuali contee di Harghita, Covasna e Mureș. Non coinciderebbe completamente

con lo Szeklerland storico, perché solo il terzo orientale della contea di Mureș, che è più densamente popolato da ungheresi, diventerebbe parte della regione autonoma. Circa il 75% della popolazione attuale di questa zona sono ungheresi Szekler, il 20% rumeni etnici e il resto membri di minoranze minori, soprattutto rom.<sup>57</sup>



Già nel Regno d'Ungheria, gli Szeklers avevano goduto di una certa autonomia politica e di privilegi fiscali come guardie di frontiera dal Medioevo fino al 1876. Gli Szekler, molto attenti alla tradizione, non rinunciarono a questa rivendicazione nemmeno come parte della Romania dal 1920, ma come "Regione Autonoma Magiara" dal 1952-1968 godettero solo di diritti di autogoverno molto limitati. Anche durante il regime di Ceausescu, lo storico Szeklerland rimase una zona di

insediamento relativamente chiusa di ungheresi, nonostante l'immigrazione forzata. Dopo la caduta del comunismo nel 1989, la minoranza ungherese ha dato per scontato che la Romania democratica avrebbe ripristinato la protezione delle minoranze e l'autonomia territoriale sul modello degli stati dell'Europa occidentale. Il movimento politico collettivo e maggior partito degli ungheresi di Romania (RMDSZ) ha introdotto 16 disegni di legge su questo tema. L'ultimo progetto di legge

<sup>57</sup> Illustrazioni sulle minoranze ungheresi nell'Europa sudorientale in generale sono riportati da: Hermanik 2017. Informazioni sugli ungheresi

della Romania: Kiss, Tamás et al. (ed) 2018; Rószs 2010.

per l'autonomia avanzato da parte della minoranza ungherese è stato respinto senza discussione nel parlamento rumeno il 29 aprile 2020. Quando un accordo di vicinato tra Ungheria e Romania era all'orizzonte nel luglio 2008, gli Szeklers hanno fatto di tutto per inserire loro rivendicazione di autonomia per lo Szeklerland in questo trattato bilaterale. Invano. Anche se l'Ungheria forma una specie di potenza protettrice per la minoranza ungherese, la questione dell'autonomia territoriale dello Szeklerland rimane una questione interna dello stato rumeno. A tutt'oggi, la richiesta di autonomia è respinta all'unanimità da tutti i partiti romeni.<sup>58</sup>

Per dare un ampio sostegno alla richiesta, nel 2003 è stato fondato il Consiglio Nazionale Szekler (SZNT), che il 14 marzo 2008 ha chiesto per la prima volta un'ampia autonomia per lo Szeklerland, in cui risiedono circa 600.000 ungheresi.<sup>59</sup> Allo stesso tempo i diritti e la protezione degli

ungheresi che vivono fuori da questa zona dovrebbero essere rafforzati. Ogni anno il 10 marzo lo SZNT organizza grandi raduni e dimostrazioni per questo obiettivo nell'ambito del "Giorno della Libertà Szekler". Il 10 marzo 2013, per esempio, circa 120.000 ungheresi hanno formato una catena umana di 54 chilometri attraverso lo Szeklerland. Il SZNT ha tenuto referendum non ufficiali in alcune parti dello Szeklerland con alta affluenza e sta cercando di mobilitare il sostegno internazionale per la sua richiesta di autonomia. L'autonomia dell'Alto Adige (Déltirol) è uno dei punti di riferimento centrali del movimento autonomista Szekler. Nello Szeklerland autonomo, l'ungherese sarebbe una lingua ufficiale con uguali diritti nell'amministrazione, nel sistema educativo, nel sistema giudiziario, nella vita culturale e nella funzione pubblica. L'assemblea regionale, il presidente eletto direttamente e il consiglio esecutivo sarebbero le istituzioni di supporto.

---

<sup>58</sup> Cfr. Salat 2010; Dabis 2017.

<sup>59</sup> Vedi: Szekler National Council, The Manifest of the Grand Székely Assembly, [www.sznt.org/en](http://www.sznt.org/en)

## 5. Quali regolamenti dell'autonomia dell'Alto Adige/Südtirol potrebbero essere trasferiti su queste due regioni?

### 5.1 L'autonomia altoatesina: un modello di risoluzione dei conflitti?

Come affermato sopra, l'autonomia altoatesina, basata sul 2° Statuto di Autonomia del 1972, con la sua ricchezza di regolamenti individuali e 50 anni di applicazione pratica, costituisce un importante punto di riferimento per le minoranze etniche o intere comunità regionali che aspirano a un'autonomia territoriale. Dopo aver chiarito che nessun sistema di autonomia può essere trasferito in toto a queste aree di conflitto, l'obiettivo della mia analisi è stato quello di selezionare singole normative che si prestano ad essere applicate in un altro contesto europeo. Sei di questi regolamenti mi sono sembrati "esportabili" in questo senso. Considererò ora in che misura questi elementi dell'autonomia altoatesina potrebbero essere applicati ai casi della Corsica e dello Szeklerland (Romania).

Prima di tutto, bisogna chiarire che in entrambi i casi l'autonomia territoriale viene messa in discussione come una soluzione specifica del conflitto in corso, limitata a questa regione. Nessuno dei due stati interessati (Francia e Romania) prenderà in considerazione la conversione dell'intero stato in un sistema federale per ragioni strutturali, ma al massimo un decentramento limitato. Entrambe le regioni formano un caso speciale con una minoranza etnica e possono quindi rivendicare una "autonomia speciale" come quella dell'Alto Adige o del Trentino-Alto Adige. Il riconoscimento delle minoranze etno-linguistiche di queste due

regioni come soggetti giuridici collettivi e quindi portatori di diritti di rappresentanza politica (come applicato in Alto Adige e in Irlanda del Nord) viene messo in discussione al massimo nello Szeklerland in Romania. Bisogna notare che entrambe le regioni sono in gran parte etnicamente miste in termini di geografia degli insediamenti, soprattutto nei centri urbani. Tuttavia, ci sono differenze significative con l'Alto Adige sia nella percezione di sé stesi di queste comunità culturali sia in riguardo ad altre caratteristiche di fondo.

In Corsica, il riconoscimento del territorio come comunità autonoma nel suo insieme con le sue particolarità culturali e geografiche (*insularité*) e la necessità di salvare una lingua gravemente minacciata sono le priorità dei corsi nella loro lotta per l'autonomia. Un riconoscimento ufficiale dei "corsi etnici" distinti dai corsi-francesi come comunità culturali separate non è mai stato in discussione. La protezione e l'ulteriore sviluppo della lingua corsa ha la priorità, che, secondo le forze autonomiste, dovrà diventare una preoccupazione fondamentale di tutti gli abitanti della Corsica. La rappresentanza politica degli ungheresi Szekler in Transilvania, d'altra parte, considera la soluzione sudtirolese auspicabile e applicabile nel loro caso. La piena uguaglianza dell'etnia romena e ungherese nel quadro di un'autonomia territoriale dello Szeklerland richiederebbe il riconoscimento di entrambi i gruppi come soggetti giuridici collettivi.

## 5.2 La trasferibilità di singoli regolamenti dell'autonomia altoatesina

Diversa è la questione del riconoscimento della rispettiva lingua minoritaria come lingua ufficiale nel maggior numero possibile di aree della sfera pubblica, comprese la polizia e la magistratura (co-ufficialità). In Corsica, questo riconoscimento è il presupposto per poter salvare una piccola lingua piuttosto isolata. Senza questo aggiornamento politico e pratico, il corso è destinato a scomparire sempre più dalla vita quotidiana. In Romania, l'ungherese, con 1,2 milioni di parlanti, non è in pericolo, ma è lontano dall'essere parificato alla lingua di stato. Solo un'autonomia territoriale per lo Szeklerland fornirebbe il quadro necessario per l'uguaglianza linguistica sul modello altoatesino, simile ai Paesi Baschi, alla Valle d'Aosta, al Belgio orientale, al Galles e alla Catalogna.

Il sistema di quote "etniche" per la distribuzione di alcune risorse pubbliche (soprattutto posti di lavoro nel servizio pubblico e case popolari), applicate in base alla forza numerica dei gruppi linguistici, si è dimostrato uno strumento di distribuzione stabilizzante in Alto Adige, disinnescando un conflitto in un settore importante del mercato del lavoro. In Corsica, questo problema non si pone perché - come spiegato - non si cerca un riconoscimento ufficiale dei gruppi linguistici come soggetti giuridici collettivi indipendenti. Per i corsi, la valorizzazione della lingua corsa è in primo piano, non la divisione in corsi e non corsi. Anche nello Szeklerland, l'obiettivo della parità di accesso ai posti di lavoro nel servizio pubblico può essere raggiunto attraverso severi requisiti di bilinguismo. Questo

eliminarrebbe la necessità di richiedere a tutti i cittadini dell'area autonoma di dichiarare la loro appartenenza al gruppo linguistico. I regolamenti sulle quote entrano in discussione quando la discriminazione etnica e sociale su base politica è strutturalmente fortemente ancorata. I costi e i benefici di un tale regolamento devono essere soppesati attentamente.

Il trasferimento di un ambito minimo di competenze legislative e amministrative agli organi elettivi della regione autonoma costituisce il nucleo indispensabile di ogni autonomia territoriale. Al fine di proteggere le minoranze linguistiche ed etniche, questo deve includere, soprattutto, le competenze nei settori culturalmente rilevanti come il sistema di istruzione scolastica, le borse di studio, la politica linguistica e lo sviluppo delle lingue, i media e la politica culturale in generale. Tuttavia, non ci sono raccomandazioni per il numero e la portata delle competenze autonome basate su convenzioni internazionali o standard minimi, per esempio. Dall'esperienza altoatesina, è diventato chiaro che non solo il numero di competenze, ma anche il loro peso e la demarcazione dalle competenze autonome da quelle dello Stato centrale sono di massima importanza. Per esempio, la categoria delle competenze concorrenti (secondarie) ha portato a una conflittualità notevole nel caso dell'Alto Adige. Oggi - secondo la preoccupazione politica della SVP nella sua proposta di riforma dello statuto - la lista delle competenze della Provincia Autonoma di Bolzano deve essere completata e migliorata

qualitativamente, in particolare cancellando la categoria delle "competenze concorrenti".<sup>60</sup> Mentre la collettività della Corsica, con l'attuale ambito di competenze dell'Alto Adige, otterrebbe più poteri autonomi di quanto i partiti corsi osino sognare, questo ambito sarebbe adatto allo Szeklerland, soprattutto perché la rappresentanza politica della minoranza ungherese designa esplicitamente l'Alto Adige come un modello.

Quale trasferibilità in merito alla sesta caratteristica dell'autonomia sudtirolese qui considerata, la garanzia internazionale basata sull'Accordo di Parigi tra Italia e Austria del 1946? Una tale garanzia di diritto internazionale è stato auspicato da parte degli ungheresi dello Szeklerland. Tuttavia, al momento di stipulare il trattato bilaterale del 2008 con la Romania, l'Ungheria ha preferito non insistere nell'inserimento di questa rivendicazione di autonomia territoriale della minoranza ungherese in Transilvania nel testo dell'accordo rumeno-ungherese. Per il dispiacere degli Szekler e dei loro rappresentanti politici, questo rimosse una leva decisamente importante per reintrodurre nel prossimo futuro almeno quella forma limitata di autonomia dello Szeklerland in vigore nel periodo 1952-1968. Nell'accordo di vicinato ungherese-

rumeno, la Romania si è impegnata a varie forme di protezione delle minoranze, ma non a qualsiasi tipo di autonomia per gli ungheresi.

D'altra parte, la Corsica non ha interesse che l'Italia agisca come potenza protettrice. Sullo sfondo delle esperienze traumatiche della seconda guerra mondiale e del tentativo di strumentalizzazione dei corsi da parte dei fascisti italiani, anche i nazionalisti corsi più radicali non hanno mai auspicato un impegno dell'Italia nei confronti di Parigi, che sarebbe del tutto controproducente per gli sforzi di autonomia corsi all'interno del paese.<sup>61</sup>

Conclusione: questi e alcuni altri regolamenti individuali dell'autonomia altoatesina possono essere considerati solo parzialmente per l'applicazione in queste due aree di conflitto europee.<sup>62</sup> Ogni volta che un singolo regolamento di autonomia territoriale viene trasferito, deve essere soppesato: si adatta allo specifico contesto culturale, sociale, politico della regione di destinazione? Ha un senso ed è necessario per la protezione della minoranza interessata? Se tali regolamenti hanno avuto successo in Alto Adige, bisogna anche riconoscere che sia la quantità sia la qualità delle competenze autonome della Provincia di Bolzano potrebbero certamente essere ancora ampliati.<sup>63</sup>

<sup>60</sup> Cfr. Benedikter 2016; Documento conclusivo della Convenzione sull'autonomia: [www.autonomiekonvent.org](http://www.autonomiekonvent.org); Senato della Repubblica, XVII Legislatura., DDL cost. n.32 d'iniziativa dei senatori Karl Zeller e Hans Berger "Modifiche allo statuto speciale per il Trentino/Südtirol-Alto Adige per l'attribuzione dell'autonomia integrale alle province autonome di Trento e Bolzano", 15.3.2013.

<sup>61</sup> Cfr. L'intervista con il presidente dell'Assemblea di Corsica, Jean-Guy Talamoni, in Benedikter 2021, 129-136.

<sup>62</sup> „Unterschätzt wird bislang die Wichtigkeit einer von der Minderheit mitbestimmten Gerichtsbarkeit, die eine zentrale Funktion bei der Schaffung von Vertrauen in ein Autonomie- und Minderheitenschutzsystem erfüllt.“ (Perathoner 2016, 195).

<sup>63</sup> Sulla questione dell'esportabilità del modello sudtirolese di soluzione del conflitto si esprime anche Marko, 2005, 516.

## 6. Conclusioni

In che misura le norme dell'autonomia altoatesina (2° statuto del 1972) sono esportabili alle regioni che aspirano all'autonomia territoriale? Anche se l'autonomia territoriale ha caratteristiche di base comuni in tutto il mondo e deve soddisfare ovunque dei requisiti minimi, ogni sistema di autonomia oggi in funzione è diverso nella sua regolamentazione giuridica individuale e nella pratica politica. Questi regolamenti sono nate da un conflitto specifico per far fronte alle esigenze particolari e al contesto dei rispettivi territori. Lo sviluppo storico, la situazione linguistica, lo sviluppo economico, il quadro costituzionale, l'intensità del conflitto politico tra minoranza e Stato sono dappertutto diversi. Non è un caso che l'autonomia dell'Alto Adige si distingua già dalle altre autonomie speciali in Italia, per esempio nella questione della garanzia internazionale dello statuto, dei gruppi linguistici come soggetti giuridici collettivi, dei sistemi scolastici indipendenti, della rappresentanza proporzionale nella funzione pubblica, dei diritti di rappresentanza politica, dell'uguaglianza delle lingue e dell'ambito delle competenze.

---

<sup>64</sup> Ciò è avvenuto nel quadro di una cooperazione a lungo termine fra l'EURAC di Bolzano e il governo in esilio tibetano a Dharamsala (India). Anche l'Istituto sudtirolese per i gruppi etnici è stato attivo nella consulenza di numerose organizzazioni di minoranze e partiti nello sviluppo di concetti per l'autonomia nell'elaborazione di bozze di statuti di autonomia, come nel caso della comunità ungherese dello Szeklerland (Transilvania, Romania).

<sup>65</sup> Perathoner 2016, 194-195.

<sup>66</sup> Perathoner afferma: „... die in einer jahrzehntelangen Genese entstandene systemische Gesamtheit verschiedener Rechte,

Per esaminare la trasferibilità di un intero pacchetto di norme di rango costituzionale (statuti, procedure, leggi che istituiscono l'autonomia) a conflitti analoghi in Europa tra Stati centrali e minoranze, bisognerebbe analizzare in dettaglio tutto il contesto attuale della regione interessata ad introdurre un'autonomia territoriale. Il livello di dettaglio richiesto per questo andrebbe oltre lo scopo disponibile qui. L'analisi della trasferibilità del modello altoatesino a una sola regione specifica di crisi richiederebbe uno studio ad hoc dettagliato.<sup>64</sup> Perathoner, invece, afferma la generalizzabilità delle singole conquiste: "Molti strumenti di protezione delle minoranze praticati in Alto Adige possono essere adatti a risolvere o prevenire conflitti tra minoranze in situazioni individuali."<sup>65</sup> In particolare, Perathoner cita la rappresentanza dei gruppi nelle istituzioni democratiche, la proporzionale etnica, la parità delle lingue in tutta la sfera pubblica, la rotazione fra membri dei tre gruppi nella copertura di funzioni e uffici pubblici, e il sistema scolastico con un principio di madrelingua.<sup>66</sup>

Nella presente analisi abbiamo considerato l'utilità di alcuni regolamenti particolari contenuti nell'autonomia altoatesina per la

Schutzmechanismen, Befugnisse und Kompetenzen konnte ein effizientes und funktionierendes Schutzsystem nicht nur für die beiden Minderheiten, sondern auch wechselseitig für alle drei Sprachgruppen Südtirols schaffen. Erst im Moment, wo alle drei Sprachgruppen die Gestaltung und Verteidigung der Autonomie als einen alle bereichernden Wert und deshalb als einen gemeinsamen Auftrag zu empfinden begannen, erfolgte die Absicherung des friedlichen Zusammenlebens und die Grundsteinlegung für eine partnerschaftliche Weiterentwicklung Südtirols. Dies scheint heute erreicht zu sein." (Perathoner 2016, 190).

soluzione in due casi attuali di conflitto interno (Corsica e Szeklerland). Entrambe le regioni fanno parte di paesi membri dell'UE e, per voce delle loro forze politiche autonomiste, puntano esplicitamente sull'autonomia territoriale senza considerare la secessione. Siamo giunti alla conclusione che il trasferimento di alcuni di questi accordi potrebbe essere conveniente, mentre altri regolamenti presenti in Alto Adige in quelle regioni non sarebbero né desiderabili né utili.

Soprattutto in riguardo alla protezione delle lingue minoritarie l'esperienza dell'Alto Adige/Südtirol dimostra chiaramente, che i regolamenti di protezione e promozione applicati all'interno di quest'autonomia sono efficaci ed "esportabili". Perché misure "spicciole", settoriali, sporadiche a favore delle lingue minoritarie presenti in tali regioni di regola non funzionano oppure si rivelano insufficienti per questo scopo? Solo il potere dei rappresentanti politici eletti nella stessa regione di disciplinare in forma autonoma queste misure soprattutto nel campo della scuola, della cultura, dei media, della politica linguistica da parte permette la piena applicazione e la miglior organizzazione pratica. La piena uguaglianza di una o più lingue minoritarie con la lingua ufficiale a livello statale può essere garantita solo da un ente regionale che sia politicamente responsabile nei confronti dell'elettorato regionale.

Inoltre, l'autonomia territoriale consiste nel concedere a una comunità linguisticamente e culturalmente speciale un grado di autogoverno politico superiore a quello di cui hanno bisogno e pretendono altre regioni popolate solo dalla popolazione maggioritaria dello Stato. Non solo l'esempio dell'Alto Adige, ma anche altre regioni autonome in Europa come i Paesi Baschi, le Isole Faroe, la Groenlandia e la Gagausia dimostrano in modo impressionante che solo il quadro giuridico-politico dell'autonomia territoriale può garantire in modo completo le condizioni per la sopravvivenza delle lingue isolate (lingue che non sono lingue ufficiali in nessun altro stato o regione).

Tornando alla domanda iniziale di questo saggio: può il sistema di autonomia dell'Alto Adige/Südtirol essere trasferito ad altre realtà di regioni con minoranze etniche o ad altri conflitti Stato-regione in Europa? L'autonomia dell'Alto Adige/Südtirol, una peculiarità a livello mondiale, sotto vari aspetti può servire da esempio per le minoranze etniche o le comunità regionali che aspirano all'autonomia. Può fornire spunti importanti per lo sviluppo di nuovi modelli di autonomia territoriale in Europa e in altre parti del mondo e contribuire a risolvere conflitti acuti senza violenza e senza cambiamenti di confine.

## Bibliografia

- ASTAT (2015), Südtiroler Sprachbarometer 2014, Bozen.
- ASTAT (2006), Südtiroler Sprachbarometer 2004, Bozen.
- ASTAT-Info Nr.19, 03/2021, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung, Bozen.
- ASTAT Info Nr.3/2016, Öffentlich Bedienstete 2014, Bozen.
- Autonomiekonvent, Abschlussdokument: [www.autonomiekonvent.org](http://www.autonomiekonvent.org); (abgerufen: 24.4.2021).
- Benedikter, Thomas (2008): Europe's Ethnic Mosaic – A Short Guide to Minority Rights in Europe, Bozen: EURAC.
- Benedikter, Thomas (2009): Solving Ethnic Conflict through Self-Government, Bozen: EURAC
- Benedikter, Thomas (2009a): Legal Instruments of Minority Protection in Europe – An Overview, in: <http://www.gfbv.it/3dossier/eu-min/autonomy-eu.html> (consultato il 24.4.2021).
- Benedikter, Thomas (2009b): Die Qualität von Autonomiesystemen im Vergleich, in Europa Ethnica, 1-2/2009, Wien: Braumüller, 64-73.
- Benedikter, Thomas (2012a): Moderne Autonomiesysteme der Welt, Bozen: EURAC.
- Benedikter, Thomas (2012b): Eine Typologie moderner Formen politischer Autonomie, in: Autonomie – Hoffnungsschimmer oder Illusion?, Helsinki: Aue-Stiftung.
- Benedikter, Thomas (2016): La nostra autonomia: oggi e domani, Lavis: ARCA.
- Benedikter, Thomas (2021): 100 Years of Modern Territorial Autonomy – Autonomy around the world, Berlino: LIT.
- Bonell, Lukas /Winkler, Ivo (Jänner 2010): Südtirols Autonomie, 10a ed Provincia di Bolzano.
- Cederman, Lars-Erik/Hug, Simon/Schädel, Andreas/Wucherpfennig, Julian (2015): Territorial Autonomy in the Shadow of Future Conflicts: Too Little, Too Late? In: American Political Science Review 109.2, 354-370.
- Dabis, Attila (2017): Misbeliefs about Autonomy. The Constitutionality of Szeklerland, Corvinus University Budapest.
- EURAC sull'autonomia: <https://www.autonomyexperience.org/> (consultato: 24.4.2021)
- Europarat (2003): Positive experiences of autonomous regions as a source of inspiration for conflict resolution in Europe (rapporteur: Andi Gross), DOC 9824, 3 giugno 2003.
- Gamper, Anna/Pan, Christoph (2008): Volksgruppen und regionale Selbstverwaltung in Europa, Baden-Baden: Nomos.
- Fazi, André (2014): The multilevel politics of accommodation and the non-constitutional moment: Lessons from Corsica, in: Constitutionalism and the politics of accommodation in multinational democracies, Lluch Jaime, Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 132-156.
- Fazi, André (2019): La specialità nello statuto della Corsica: l'inizio di una nuova stagione, in Presente e Futuro, n.29/2018, 29-40.
- Gehler, Michael (2012): Von der halben Autonomie zur inneren Selbstbestimmung, in: Obermair/Risse/Romeo (2012), Regionale Zivilgesellschaft in Bewegung, Bozen/Wien: Folio.
- Happacher, Esther/Obwexer, Wolfgang (2015): Entwicklungen und Veränderungen der Südtiroler Autonomie seit der Streitbeilegungserklärung 1992, Rechtsgutachten im Auftrag der Südtiroler Landesregierung, Bozen/Innsbruck 2015.

Heidelberg Institute for International Conflict Research HIIK (2020): Conflict Barometer 2019, Heidelberg 2020.

Hermanik, Klaus-Jürgen (2017): Deutsche und Ungarn im südöstlichen Europa. Identitäts- und Ethnomanagement, Böhlau Verlag.

Hilpold, Peter (2001): Modernes Minderheitenrecht – Eine rechtsvergleichende Untersuchung des Minderheitenrechts in Österreich und in Italien unter besonderer Berücksichtigung völkerrechtlicher Aspekte, Wien, Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung.

Kiss, Tamás et al. (ed., 2018): Unequal Accommodation of Minority Rights: Hungarians in Transylvania. Palgrave Macmillan.

Kongress der Gemeinden und Regionen des Europarats (CALRE): Entschließung Nr. 346 vom 30.10.2013 zu: „Regionen und Territorien mit Sonderstatus in Europa“: <https://search.coe.int/congress> (consultato il 24.4.2021).

Kongress der Gemeinden und Regionen des Europarats CALRE: Entwurf für eine Europäische Charta für regionale Selbstregierung: [https://www.cvce.eu/en/obj/draft\\_european\\_charter\\_of\\_regional\\_self\\_government\\_5\\_june\\_1997-en-78ae4dcf-6346-4aa8-8474-7535e4091bf7.html](https://www.cvce.eu/en/obj/draft_european_charter_of_regional_self_government_5_june_1997-en-78ae4dcf-6346-4aa8-8474-7535e4091bf7.html) (consultato il 24.4.2021).

Marko, Joseph/Palermo Francesco/Woelk Jens (2005): Die Verfassung der Südtiroler Autonomie, EURAC, Baden-Baden: Nomos.

Marko, Joseph/Palermo Francesco/Woelk Jens (2008): Tolerance through Law, Self-Governance and Group Rights in South Tyrol, Leiden/Boston: M. Nijhoff.

Marko, Joseph (2005) Südtirol: zur Frage des Exports einer Konfliktlösung in: Marko/Ortino/Palermo/Voltmer/Woelk (Hg.): Die Verfassung der Südtirol-Autonomie. 2005

Mastor, Wanda (2018) : Pour un Statut constitutionnel de la Corse, Rapport à M. le President de l'Assemblée de Corse.

Sascha Meinert (2001): Zwischen staatlicher Integrität und gesellschaftlicher Vielfalt, Regionale Autonomie als Lösungskonzept für multinationale Staaten, München: CAP.

Minority Rights Group International (2020): Peoples under Threat, [www.peoplesunderthreat.org](http://www.peoplesunderthreat.org) (consultato il 24.4.2021).

Pan, Christoph/Pfeil, Beate S. (2003): National Minorities in Europe, Handbook, 2003, Part III, Requirements for the Protection of Minorities in Europe, p.185-206.

Pan, Christoph/Pfeil, Beate S. (2006): Minderheitenrechte in Europa, Handbuch der europäischen Volksgruppen, Bd.2, Wien: Braumüller.

OSCE: Raccomandazioni Lund sulla partecipazione delle minoranze nazionali alla vita pubblica: [http://www.osce.org/documents/hcnm/1999/09/2698\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/hcnm/1999/09/2698_en.pdf) (consultato 24.4.2021).

Perathoner, Christoph (2016): Die Südtirol-Autonomie als internationales Referenz-Modell? – Die internationale Absicherung und die Verallgemeinerungsfähigkeit der Südtiroler Errungenschaften, in Peter Hilpold (Hg.): Autonomie und Selbstbestimmung in Europa und im internationalen Vergleich, Baden-Baden: Nomos 2016, S.135-195.

Pfeil, Beate Sibylle (2006): Die Entwicklung des Minderheitenschutzes im Rahmen des Europarates und der KSZE/OSZE, in: Pan/Pfeil (Hrsg.), Zur Entstehung des modernen Minderheitenschutzes in Europa, Handbuch Bd.3, Wien New York: Springer, 442-486.

Rószka, Laura (2010): Autonomie in Transsylvanien, Vdm Verlag Dr. Müller.

Salat, Levente (2010): The Chances of Ethnic Autonomy in Romania between Theory and Practice. Cluj Napoca

Schulte, Felix (2018): The More, the Better? Assessing the Scope of Regional Autonomy, *International Journal of Minority and Group Rights*, 84-111.

Schulte, Felix (2019): Toward a Multi-Causal Model of Successful Conflict Regulation through Territorial Self-Government – Lessons from South Tyrol, in: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, vol. 47 (4), Universität Innsbruck.

Felix Schulte (2020), *Peace through Self-Determination. Success and Failure of Territorial Autonomy*, Palgrave Macmillan

Senato della Repubblica, XVII Legislatura., DDL cost. n.32 d’iniziativa dei senatori Karl Zeller e Hans Berger “Modifiche allo statuto speciale per il Trentino/Südtirol-Alto Adige per l’attribuzione dell’autonomia integrale alle province autonome di Trento e Bolzano”, 15.3.2013.

Szekler National Council (2021): The Manifest of the Grand Székely Assembly, [www.sznt.org/en](http://www.sznt.org/en) (consultato il 24.4.2021).

Simeoni, Edmond (2019): *Corsica! Le secolari battaglie di un piccolo popolo per la libertà*. Curatore: Alessandro Michelucci. Il Cerchio.

Suksi, Markku (2011): *Sub-State Governance through Territorial Autonomy: a Comparative Study in Constitutional Law of Powers, Procedures and Institutions*, Springer Verlag.

Tichy, Helmut (2013): Die völkerrechtliche Verankerung der Südtirol-Autonomie im EU-Kontext aus Sicht der Schutzmacht Österreich, in: *E. Happacher/W. Obwexer* (Hrsg.), *40 Jahre Zweites Autonomiestatut – Südtirols Sonderautonomie im Kontext der europäischen Integration* (Wien: Fakultas Verlags- und Buchhandels AG, 2013), 44-54

Tranchant, Jean-Pierre (2016): *Decentralization, Regional Autonomy and Ethnic Civil Wars: a Dynamic Panel Data Analysis*, Institute of Development Studies, Univ. Sussex.

Lantschner, Emma/Poggeschi, Giovanni (2008): Quota System, Census and Declaration of Affiliation to a Linguistic Group, in: Woelk/Palermo/Marko (2008), *Tolerance through Law*, Leiden/Boston: Nijhoff, 219-234.

Woelk, Jens (2008), Individual and Group Rights in South Tyrol: Article 2 as “Grundnorm” of the Autonomy Statute, in: Marko, Joseph/Palermo Francesco/Woelk Jens (2008), *Tolerance through Law, Self-Governance and Group Rights in South Tyrol*, Leiden/Boston: M. Nijhoff, 203-218.

Zeller, Karl (1989): *Das Problem der völkerrechtlichen Absicherung und die Zuständigkeit des Internationalen Gerichtshofs*, Wien: Braumüller.

WIKIPEDIA, [https://en.wikipedia.org/wiki/List\\_of\\_ongoing\\_armed\\_conflicts](https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_ongoing_armed_conflicts) (consultato il 24.4.2021).

**Abstract*****South Tyrol's autonomy: an exportable set of regulations? On the transferability of particular elements of South Tyrol's autonomy to present-day conflict areas in Europe***

South Tyrol's autonomy is known throughout the world as a successful territorial autonomy. Through this set of regulations, adopted in 1971 and in force since 20.1.1972, the two ethnic minorities, the German-speaking South Tyroleans and the Ladins, could be effectively protected in their collective rights. In general, the example of South Tyrol reveals not only the effectiveness of autonomy for the protection of minorities, but also for the consociational democratic self-government of a multilingual region in a broad range of powers. Which particular provisions of this autonomy could serve as a model for similarly situated conflict areas in Europe? Which solutions elaborated in South Tyrol may be exported *mutatis mutandis*? The article selects six core elements of the South Tyrol autonomy of 1972 and examines their applicability to two open domestic conflicts between states and minorities in the EU, namely Corsica in France and the Szeklerland in Transylvania (Romania). Some of these arrangements could be transferred, the author concluded, but not the overall model, which - like all territorial autonomies - is tailored to the specific case of South Tyrol along with the Trentino province. Some of the herein treated elements of South Tyrol's autonomy could be applied to areas with ongoing conflict, others would be neither desirable nor expedient.

**Keywords:** territorial autonomy, minority protection, domestic conflict areas in Europe, comparison of autonomy solutions

**L'autore:**

Thomas Benedikter è un economista e politologo, lavora come assistente di ricerca all'Università di Bolzano e dirige il Centro sudtirolese di formazione e studi politici POLITiS. Si è occupato di conflitti etnici, tutela delle minoranze e confronto delle soluzioni di autonomia nel mondo in diverse pubblicazioni, ad esempio in "The World's Modern Autonomy Systems" (EURAC 2012), e più recentemente in "100 Years of Modern Territorial Autonomy - Autonomy Worldwide" (LIT 2021) nonché della riforma dell'autonomia dell'Alto Adige in: "La nostra autonomia oggi e domani – Proposte per il terzo statuto del Trentino-Alto Adige/Sudtirolo" (POLITiS 2016) e del Sudtirolo in generale, per esempio in: "Introduzione poco riverente nel mondo dei sudtirolesi" (ARCA 2017).