

eurac
research

Rapporto

**au
to
no
mia**

Alto Adige 2025



Per motivi di leggibilità, nel presente rapporto, oltre al termine “Provincia autonoma di Bolzano-Alto Adige”, vengono utilizzate anche altre varianti, quali Alto Adige, Provincia di Bolzano, Provincia autonoma e simili. Lo stesso vale per il termine “Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol”.

Rapporto autonomia

Alto Adige 2025

A cura di:

Andrea Carlà
Alice Engl
Sara Parolari
Josef Prackwieser
Carolin Zwilling

INDICE

04

Premessa

04 **Box:** Qual è il significato del termine “autonomia”

06

La strada verso l'autonomia altoatesina

10

Autonomia e istituzioni

12 **Box:** Il fulcro dell'autonomia: negoziare per costruire la fiducia

14 **Intervista:** Conquiste e questioni ancora aperte

16 I rapporti della Provincia autonoma con lo Stato, le altre regioni e i comuni

17 Autonomia e protezione del clima

18 **Box:** Le limitazioni della Corte costituzionale all'autonomia

19 L'autonomia in Europa: modelli e diffusione

21 **Intervista:** Il fascino dell'Alto Adige visto dal Canada

22

Autonomia e partecipazione politica

25 Il principio di inclusione etnica

27 **Box:** Disparità nell'esercizio del potere

27 **Box:** Il gruppo linguistico ladino

28 L'autonomia decisionale dei gruppi linguistici autoctoni

29 Il sistema proporzionale

31 Il diritto di veto

32 Innovazioni democratiche

36

Vivere nel paese dell'autonomia

40 Le norme dell'autonomia nella vita quotidiana

42 Come le persone vivono l'autonomia

43 **Box:** Scuola e bilinguismo

45 **Intervista:** La dichiarazione di appartenenza/agggregazione

47 **Intervista:** L'autonomia dal punto di vista delle persone con passato migratorio

48 Percorrere l'autonomia verso il domani

50

Autonomia finanziaria ed economia

52 Caratteristiche dell'autonomia finanziaria

53 **Box:** Il caso della Spagna

54 Ripresa economica con il sostegno politico

55 Economia altoatesina in cifre

58 Il turismo

62 **Box:** Alcune considerazioni sull'andamento economico altoatesino

64

La narrazione dell'autonomia

68 Il gruppo linguistico italiano

70 Il gruppo linguistico ladino

70 **Box:** Da “dinamica” a “piena autonomia”: modelli politici per il futuro dell'Alto Adige

71 **Intervista:** Le culture della memoria altoatesine

73 Chi ricorda cosa?

73 L'esempio dei monumenti architettonici di Bolzano

75 Conclusioni

76

Autonomia e diplomazia

79 Legami con l'Austria

80 **Intervista:** La funzione tutrice dell'Austria

81 La “mini politica estera” della cooperazione transfrontaliera

85 Legami con l'Unione europea

86 Relazioni con il mondo

88 **Box:** Gli anni Novanta: “decennio d'oro” per le minoranze

89 Il futuro delle relazioni diplomatiche dell'Alto Adige

90

Sfide e prospettive

92 Istituzioni

93 **Intervista:** “Impossibile una partita senza arbitro”

Il ruolo della Corte costituzionale

94 Sviluppi socio-demografici

96 **Intervista:** Autonomia per tutte e per tutti? La parità di genere in Alto Adige

97 Sostenibilità

98 **Intervista:** L'Alto Adige apripista della sostenibilità

99 Sondaggio: che importanza ha l'autonomia per i giovani?

102 Voci dei giovani: in quale Alto Adige vorrei vivere?

104

Uno sguardo al futuro

108

Chi ha realizzato questo rapporto

PREMESSA

La parola “noi”, in Alto Adige, ha una valenza particolare. “Noi”, nella Provincia autonoma di Bolzano - Alto Adige, indica diversità. Ci sono tre gruppi linguistici giuridicamente riconosciuti: quello italiano, quello tedesco e quello ladino. Dichiarando l'appartenenza a uno di questi tre gruppi, le cittadine e i cittadini dell'Alto Adige godono, nel contesto dell'autonomia provinciale, degli ampi diritti previsti in loro favore. Nella realtà quotidiana, però, la società altoatesina è ancora più variegata. E l'autonomia è parte della quotidianità di tutti.

Per ragioni storiche, la lingua e la cultura dei gruppi linguistici tedesco e ladino godono di particolare tutela. Nel 2022 ricorreva il cinquantenario dell'entrata in vigore del secondo Statuto di autonomia, fondamento degli ampi poteri di autogoverno dell'Alto Adige. Oltre che alla Provincia di Bolzano, l'autonomia si estende anche alla vicina Provincia di Trento, entrambe parte dell'Impero asburgico fino alla Prima guerra mondiale. Dal 1948 esse formano congiuntamente la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, che si differenzia sotto molti profili dalle altre 19 regioni italiane.

Il presente rapporto si propone di illustrare gli aspetti salienti dell'autonomia altoatesina: l'ampio autogoverno territoriale, la convivenza dei gruppi linguistici, il modello di risoluzione dei conflitti e le sfide globali che è chiamata ad affrontare una realtà che conta appena mezzo milione di abitanti. La presente trattazione intende, al tempo stesso, fornire una panoramica della rilevanza dell'autonomia per l'intera società altoatesina.



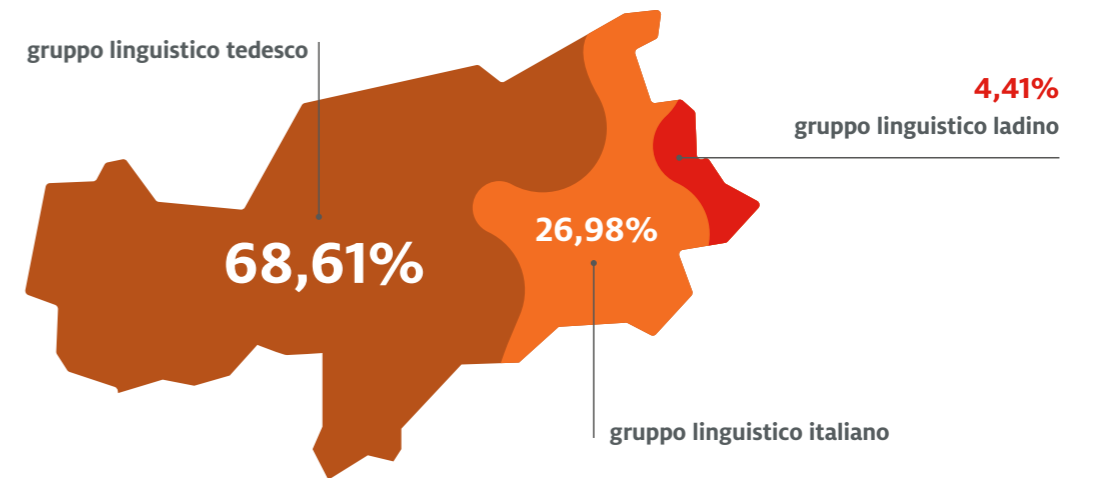
Qual è il significato del termine “autonomia”

La parola deriva dal greco antico “auto-nomía”, laddove “autós” sta per “stesso, proprio” e “nómos” significa “legge”, andando dunque a definire, in senso lato, la capacità di governarsi con leggi proprie. Più in generale, l'autonomia non è solo la capacità di autodeterminazione e autogoverno, ma anche la libertà di decidere e agire.

Nella filosofia antica, l'autonomia era in primis la capacità dell'essere umano di definire e regolare i propri rapporti con gli altri e con la “polis”, ossia la città-stato in cui viveva. Quando nel Settecento e nell'Ottocento andarono acquisendo importanza gli stati nazionali, aspetti quali la lingua, la cultura, l'etnia e la storia divennero elementi distintivi essenziali di una comunità.

Nel XIX e XX secolo, questi tratti distintivi erano il requisito per riconoscere la “purezza” di uno stato nazionale. In molti stati nazionali europei esistevano tuttavia gruppi etnici o religiosi che non si identificavano con la maggioranza della popolazione. Queste minoranze rivendicavano frequentemente il “diritto all'autodeterminazione”, termine che poteva significare due cose: il diritto di decidere del proprio futuro territoriale, esercitato ad esempio con l'adesione a un altro stato a cui sentivano di appartenere; oppure la rivendicazione di più ampi poteri di autogoverno e autoregolamentazione, e pertanto di una maggiore autonomia. Il primo paese europeo a introdurre un'autonomia territoriale fu la Finlandia, che nel 1921 la concesse alla minoranza svedese delle isole Åland.

ESITO DEL CENSIMENTO LINGUISTICO 2024



ASTAT, “Ergebnisse Sprachgruppenzählung – 2024/Risultati Censimento linguistico – 2024,” *astatinfo* 56 (dicembre 2024).

Nel corso del tempo sono ripetutamente affiorati conflitti, superati solo a fatica, con pazienza e anni di trattative e mediazioni. Oltre agli strumenti per la risoluzione dei conflitti e la promozione della convivenza pacifica, il rapporto presenta anche i ricorrenti dibattiti sulla possibilità di esportare il “modello altoatesino” in altri contesti caratterizzati da società cosiddette “divise”.

I contenuti raccolti in questa pubblicazione sono frutto della pluriennale attività di ricerca scientifica condotta dalle autrici e dagli autori su aspetti interdisciplinari legati all'autonomia altoatesina. Lungi dal limitarsi a riflettere il quadro giuridico-politico, il rapporto evidenzia, sulla scorta di osservazioni della realtà quotidiana, come la società viva questa autonomia. Nelle pagine seguenti, l'autonomia altoatesina viene esaminata suddividendola in blocchi tematici: istituzioni, politica, vita quotidiana, finanze ed economia, narrazioni storiche, diplomazia e relazioni esterne, sfide e prospettive. L'attenzione è focalizzata sul passato e presente, guardando anche verso il futuro e la riforma dell'autonomia.

I numeri dell'autonomia altoatesina

Autonomy Dashboard South Tyrol presenta statistiche rilevanti sull'Alto Adige, la sua autonomia e la tutela delle minoranze. Riunisce in un'unica piattaforma i dati di diversi istituti di statistica, organizzazioni di ricerca e istituzioni pubbliche. La piattaforma permette di riconoscere le principali tendenze e di fare confronti sui dati raccolti.

Link a
Autonomy Dashboard
South Tyrol



La strada verso l'autonomia altoatesina

Metà del XIX secolo

L'odierno Tirolo e l'Alto Adige passano sotto il dominio asburgico nel 1363; è solo all'inizio del XIX secolo che il Trentino viene pienamente inglobato nella Contea del Tirolo e nell'Impero austriaco. Le calamità naturali e i cattivi raccolti portano all'impoverimento e all'emigrazione, che rafforzano le richieste di autonomia, respinte dalla parte tedesco-tirolese. Allo stesso tempo, l'irredentismo italiano si rafforza e lotta per l'indipendenza delle aree di lingua italiana. Nel 1861, dopo l'unificazione italiana, i nazionalisti radicali come Ettore Tolomei vedono nel Brennero il nuovo, desiderato confine settentrionale.



1918 Fine della Prima guerra mondiale

1919 Trattato di pace di Saint-Germain-en-Laye

L'Impero austro-ungarico è fra i vinti del conflitto mondiale protrattosi per quattro anni. Nel trattato di pace di Saint-Germain-en-Laye, il Tirolo a sud del Brennero viene assegnato all'Italia. Verrà ufficialmente annesso nel 1920. Nasce il territorio dell'Alto Adige come lo conosciamo oggi.

1900

1910

1920

1930

1940

1950



Lo scoppio della Prima guerra mondiale nel 1914 e il Patto segreto di Londra del 1915

All'inizio della Prima guerra mondiale, nel 1914, i Kaiserjäger tirolesi, tra cui decine di migliaia di soldati trentini, sono schierati sul fronte orientale contro l'Impero russo. Il Patto segreto di Londra del 1915 garantisce all'Italia il territorio fino al confine del Brennero in cambio della rottura della Triplice Alleanza e dell'adesione all'Intesa. In questo contesto, l'area a sud del Brennero e di Resia viene chiamata per la prima volta "Tirolo cisalpino".



Anni 20 e 30: italianizzazione e influenza nazista in Alto Adige

Dopo l'ascesa al potere di Mussolini nel 1922, in Alto Adige inizia una politica mirata di italianizzazione: vengono vietate le scuole tedesche e incoraggiato l'insediamento di cittadini italiani. La popolazione di lingua tedesca oppone una resistenza passiva istituendo scuole segrete. A partire dal 1933, alcuni sudtirolesi sperano che la presa di potere nazista in Germania porti all'annessione al Reich; il fronte patriottico "Völkischer Kampfring Südtirol" diffonde la propaganda nazista in clandestinità e mantiene operative proprie "scuole segrete".

1939 Le Opzioni

Hitler e Mussolini siglano le cosiddette "Opzioni": i sudtirolesi di lingua tedesca e ladina devono scegliere tra emigrare nel Reich tedesco e rimanere in Alto Adige senza alcuna protezione contro la minaccia di assimilazione. La popolazione si divide fra "optanti", pronti a partire, e "Dableiber", intenzionati a rimanere. L'86 per cento decide di andarsene, ma lo scoppio della Seconda guerra mondiale ne ostacola in gran parte il trasferimento.



1943

L'8 settembre 1943 la Wehrmacht tedesca occupa gran parte dell'Italia e allestisce la "zona operativa delle Prealpi". Mentre molti abitanti di lingua tedesca e ladina la vedono come una liberazione, i sudtirolesi di lingua italiana percepiscono l'invasione come una minaccia. Gli oppositori, "Dableiber" e cittadini ebrei vengono perseguitati. Nell'estate del 1944 viene allestito a Bolzano un campo nazista di transito che, fino al suo smantellamento a fine aprile del 1945, ospiterà oltre 10.000 prigionieri. Un terzo di loro viene deportato nei campi di sterminio.

1945-46 Fine della guerra e Accordo di Parigi

Le truppe americane liberano l'Alto Adige dal nazifascismo. L'amministrazione militare anglo-americana viene sostituita da un'amministrazione civile italiana. La riannessione all'Austria non si concretizza. Con l'Accordo Degasperi-Gruber (o Accordo di Parigi) Italia e Austria garantiscono all'Alto Adige diritti linguistici, culturali ed economici. Il trattato di Parigi viene riconosciuto a livello internazionale nel 1947.

1948 Primo Statuto di autonomia

L'Assemblea costituente italiana approva il primo Statuto di autonomia con cui le due Province di Bolzano e Trento vengono unite nella Regione Trentino-Alto Adige, dotata di un parlamento e un governo regionali. Il consiglio provinciale altoatesino ha poteri legislativi molto limitati.

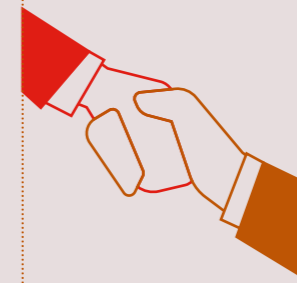
1948-1957 Un'autonomia deludente

Tra il 1948 e il 1957, l'autonomia dell'Alto Adige non riesce a decollare perché gli interessi delle minoranze di lingua tedesca e ladina vengono schiacciati dalla maggioranza italiana. Le disposizioni centrali dell'Accordo Degasperi-Gruber non trovano attuazione. Il forte afflusso di lavoratori italiani, impiegati soprattutto nel settore pubblico e nell'industria, acuisce le tensioni. Molti sudtirolesi di lingua tedesca sono costretti a emigrare in Germania, Austria o Svizzera.



1957 La manifestazione di Castel Firmiano

In un raduno di massa organizzato a Castel Firmiano, 35.000 manifestanti contestano il mancato rispetto dell'Accordo di Parigi e invocano al grido di "Los von Trient" un'autonomia per l'Alto Adige sganciata dal Trentino.

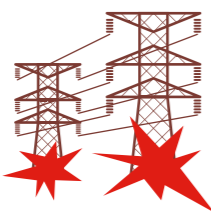


Elaborazione sulla base di: Provincia autonoma di Bolzano-Alto Adige, **Le pietre miliari dell'autonomia**

<https://autonomia.provincia.bz.it/le-pietre-miliari-dell-autonomia>, 6.12.2023.

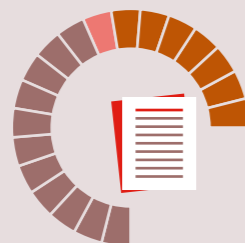
1960-61 La questione altoatesina all'ONU

Su iniziativa di Bruno Kreisky, ministro degli esteri dell'Austria, che aveva riacquisito la sovranità nel 1955, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite approva all'unanimità delle risoluzioni sulla questione altoatesina: Italia e Austria vengono invitate a negoziare per risolvere tutte le divergenze relative all'Accordo di Parigi. Nel contesto del dibattito sulla decolonizzazione, la causa dell'Alto Adige riceve ampio sostegno dagli stati del cosiddetto "terzo mondo".



1961 La notte dei fuochi

La notte dell'11 giugno 1961 il gruppo separatista BAS ("Befreiungsausschuss Südtirol") fa saltare in aria diversi tralicci dell'alta tensione. Un operaio trentino perde la vita. L'obiettivo era quello di richiamare l'attenzione dell'opinione pubblica internazionale sulla questione altoatesina. L'Italia invia in Alto Adige un cospicuo contingente di militari e forze dell'ordine.



1961 La Commissione dei Diciannove

Alla Commissione dei diciannove (sette componenti di lingua tedesca, uno di lingua ladina e undici di lingua italiana) insediata dal Consiglio dei ministri italiano è affidato il compito di trattare la "questione altoatesina" e formulare proposte da presentare al governo. I risultati di questi negoziati fra Roma e Bolzano confluiranno, qualche anno dopo, in un pacchetto di misure per l'Alto Adige ("Pacchetto").

1963 Il primo governo italiano di centro-sinistra

Sotto la guida del democristiano Aldo Moro si forma in Italia il primo governo di centro-sinistra, con la partecipazione del partito socialista italiano. In questa fase cresce l'attenzione sulle trattative portate avanti dall'Alto Adige con Roma.



1965-1980 Il rilancio economico

Con l'entrata in vigore del secondo Statuto di autonomia, anche l'Alto Adige conosce il miracolo economico. Soprattutto il turismo, ma anche l'agricoltura, l'artigianato e l'industria, particolarmente in crescita nelle zone periferiche della provincia, diventano i pilastri dell'economia altoatesina.



1969 Il sì al "Pacchetto"

Nel 1969, i parlamenti di Roma e Vienna e l'assemblea provinciale della Südtiroler Volkspartei (SVP) approvarono le proposte della Commissione dei diciannove, che divennero note come "Pacchetto". In occasione di un congresso straordinario del partito al Kurhaus di Merano, una maggioranza risicata votò a favore di questo "Pacchetto", che consisteva in 137 "misure a favore della popolazione altoatesina".



1972 Il secondo Statuto di autonomia

Il "secondo" Statuto di autonomia garantito dal Pacchetto entra in vigore il 20 gennaio 1972. Assicura la parità di diritti e la tutela di tutti e tre i gruppi linguistici della Provincia di Bolzano, alla quale vengono assegnate competenze più ampie, come anche alla Provincia autonoma di Trento.



1970

1990

2000

2010

2020

1992 La quietanza liberatoria

Con il rilascio della cosiddetta "quietanza liberatoria" da parte austriaca, si chiudono formalmente i negoziati sulla questione altoatesina davanti all'ONU: le principali misure previste dal Pacchetto per l'Alto Adige hanno trovato attuazione ed è stata raggiunta anche un'efficace tutela delle minoranze. L'autonomia altoatesina rimane sancita nelle norme di diritto internazionale.



2014 Il Patto di garanzia

Un accordo ridefinisce i rapporti finanziari tra Stato e Provincia stabilendo, alla luce delle difficoltà derivanti dalla crisi economica del 2008, la compartecipazione dell'Alto Adige al risanamento delle casse dello Stato. Il patto garantisce però che lo Stato non possa più trattenere, con ulteriori imposizioni, somme e risorse spettanti alla Provincia. Questa garanzia, unita al mantenimento sul territorio del gettito fiscale prodotto in Alto Adige, danno alla Provincia maggiore sicurezza nella programmazione.



2025 Riforma dell'autonomia

Il governo provinciale altoatesino sta negoziando con Roma una riforma dello Statuto di autonomia per rafforzare le competenze e ridurre i conflitti di fronte alla Corte costituzionale. Gli obiettivi sono: ripristinare le competenze del 1992, definire chiaramente e ampliare le competenze provinciali, valorizzare le commissioni paritetiche e introdurre un principio di consultazione per le future modifiche dello Statuto.

I negoziati sono in corso da ottobre 2023.





Autonomia e istituzioni

COORDINAMENTO:

Sara Parolari
Carolyn Zwilling

CONTRIBUTI DI:

Federica Cittadino
Sergiu Constantin
Greta Klotz
Karl Kössler
Francesco Palermo
Sara Parolari
Francisco Javier Romero Caro
Carolyn Zwilling

Autonomia e istituzioni

Insieme alla Provincia autonoma di Trento, la Provincia autonoma di Bolzano-Alto Adige costituisce la Regione Autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, una delle cinque regioni a statuto speciale d'Italia (oltre a Valle d'Aosta, Friuli Venezia Giulia, Sardegna e Sicilia). Le peculiarità dal punto di vista giuridico consistono ad esempio in un lungo elenco di materie che l'Alto Adige può disciplinare con proprie leggi, molte con competenza esclusiva, altre nel rispetto di parametri statali.

La "legge fondamentale" della Provincia autonoma di Bolzano-Alto Adige è il secondo Statuto di autonomia, entrato in vigore nel 1972 e attuato, da allora, soprattutto mediante l'emanazione di **norme di attuazione**, le quali vengono definite congiuntamente da rappresentanti dello Stato, della Regione e della Provincia autonoma, nella **Commissione dei dodici** e nella **Commissione dei sei**, negoziando bilateralmente e su un piano paritetico fino al raggiungimento di un compromesso (Il fulcro dell'autonomia > vedi sotto).

Il fulcro dell'autonomia: negoziare per costruire la fiducia



Le regioni a statuto speciale si differenziano dalle regioni a statuto ordinario tra le altre cose per le modalità con cui gestiscono i rapporti con lo Stato. Quest'ultimo negozia bilateralmente e su un piano di parità con le regioni, o le province, a statuto speciale e coopera lealmente con esse. A tal fine, per quanto riguarda il Trentino-Alto Adige, è stata istituita la Commissione paritetica dei dodici, composta di "dodici membri, di cui sei in rappresentanza dello Stato, due del Consiglio regionale, due del Consiglio provinciale di Trento e due di quello di Bolzano", di cui "tre componenti devono appartenere al gruppo linguistico tedesco" (art. 107, comma 1, dello Statuto di autonomia). Dal 2017, lo Stato può decidere di nominare un componente ladino al posto del o della rappresentante di lingua tedesca. Inoltre, anche il Consiglio provinciale altoatesino può scegliere uno dei suoi due rappresentanti all'interno del gruppo linguistico ladino.

La distribuzione equilibrata del peso degli enti coinvolti garantisce il raggiungimento di un compromesso negoziale quando tutti gli interessi sono rappresentati. Il lungo processo previsto per il conseguimento di un risultato condiviso è considerato oggi la chiave del successo del "modello altoatesino".

Alla Commissione paritetica dei dodici spetta la discussione su questioni inerenti all'intera Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol. In seno alla Commissione dei dodici vi è una commissione, detta "dei sei", responsabile solo delle questioni relative alla Provincia di Bolzano (non esiste una parallela commissione per la Provincia di Trento, mancando in quel contesto la tutela speciale della minoranza di lingua tedesca).

Nella Commissione paritetica dei sei, tre componenti rappresentano lo Stato e tre la Provincia, laddove

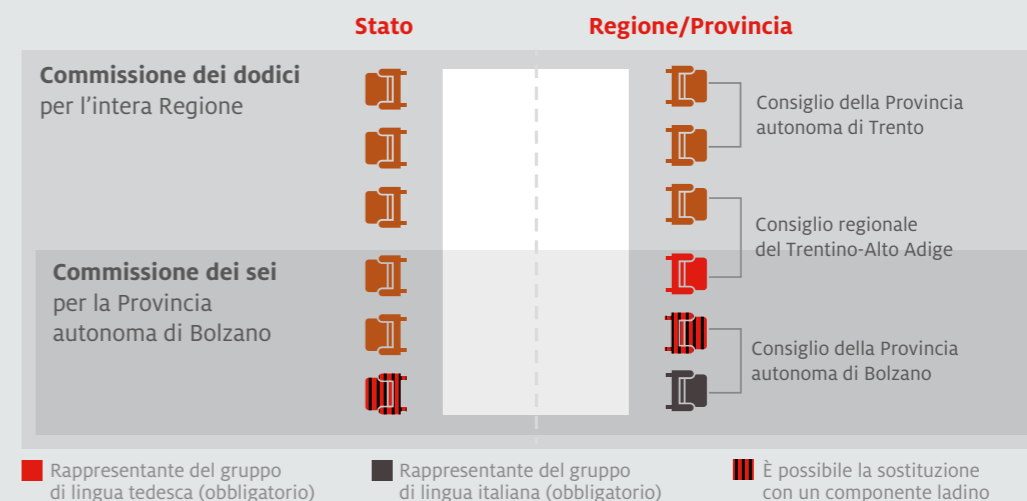
lo Stato è tenuto a nominare anche un componente di lingua tedesca o ladina e la Provincia un componente di lingua italiana. Complessivamente, i gruppi linguistici devono essere rappresentati con analogo peso. Solo in questo modo è possibile garantire una rappresentanza paritetica dello Stato, della Provincia, ma anche dei due gruppi linguistici principali.

La Commissione dei sei funge da cardine nei rapporti dell'Alto Adige con lo Stato. È in questo contesto che vengono elaborate le norme di attuazione per garantire l'ulteriore sviluppo dello Statuto di autonomia. Essa esercita di fatto la funzione legislativa per tutte le tematiche previste dallo Statuto che devono essere implementate nel dettaglio. Le norme di attuazione dello Statuto di autonomia costituiscono una fonte del diritto speciale e prevalgono, in caso di contrasto, sulle leggi ordinarie del Parlamento.

L'obiettivo è quello di rendere le norme di attuazione difficilmente modificabili e ciò principalmente a tutela delle minoranze di lingua tedesca e ladina.

Le norme di attuazione possono riguardare quasi tutti gli aspetti di rilievo per l'autonomia, come il sistema scolastico o il bilinguismo, con esclusione però delle relazioni finanziarie che vengono definite tramite accordo con lo Stato. Anche i nuovi trasferimenti di competenze dallo Stato alla Provincia si realizzano principalmente tramite norme di attuazione, ad esempio nei settori dell'energia o dei trasporti. La particolarità della Commissione dei sei, abbinata a quella procedurale delle norme di attuazione, è che quest'organo è destinato a consolidare un rapporto di fiducia: tra lo Stato e la Provincia, ma anche fra i gruppi linguistici presenti in Alto Adige.

Composizione delle commissioni paritetiche



Uno degli elementi fondamentali dell'autonomia e della tutela delle minoranze in Alto Adige è costituito dal sistema della **proporzionale**, la quale prevede che i posti di lavoro nella pubblica amministrazione, nonché i finanziamenti pubblici, siano assegnati ai tre gruppi linguistici in ragione della loro consistenza. Il sistema ha l'obiettivo di escludere l'insorgenza di conflitti tra i gruppi linguistici in ordine alla ripartizione di incarichi e risorse. La consistenza dei gruppi linguistici è stabilita mediante rilevazioni statistiche anonime, il cosiddetto censimento linguistico. L'appartenenza individuale a uno dei tre gruppi, invece, è espressa mediante la **dichiarazione di appartenenza al gruppo linguistico**, che può essere resa da ogni residente in Alto Adige

di età superiore ai 14 anni. Altri capisaldi dell'autonomia sono costituiti dalle norme sul **plurilinguismo** e sulla **toponomastica**, che garantiscono l'uso della propria lingua madre sia nella vita pubblica che nei procedimenti giudiziari, ma anche nello spazio pubblico attraverso l'uso dei toponimi (Vivere nel paese dell'autonomia > pagina 40 e Autonomia e partecipazione politica > pagina 23).

Un aspetto di particolare rilievo per l'autonomia altoatesina è il fatto che la stessa è sancita, a livello internazionale, nell'Accordo di pace con l'Italia firmato dagli Alleati a Parigi nel 1946. Ancora oggi l'Austria esercita una funzione tutrice in difesa della minoranza di lingua tedesca e ladina.



CONQUISTE E QUESTIONI ANCORA APERTE

Cosa rende speciale il modello di autonomia altoatesina? Quali sono stati i risultati finora conseguiti e cosa resta da raggiungere? Rispondono Esther Happacher e Francesco Palermo che da decenni studiano l'autonomia e sono esperti di diritto costituzionale. Esther Happacher, professoressa all'Università di Innsbruck, ha fatto parte nel biennio 2020-2021 della Commissione dei sei e dei dodici in rappresentanza dello Stato per il gruppo di lingua tedesca; Francesco Palermo, già senatore della Repubblica, dirige l'Istituto di studi federali comparati di Eurac Research, è professore all'Università di Verona e dal 2014 al 2018 ha ricoperto per lo Stato il ruolo di rappresentante del gruppo di lingua italiana in seno alla Commissione dei dodici e dei sei.

Cosa differenzia l'autonomia altoatesina dalle altre autonomie territoriali presenti in Italia?

Palermo: Le due differenze principali risiedono, innanzitutto, nel fatto che essa è sancita a livello internazionale nell'Accordo di Parigi del 1946 che, nell'ambito dei Trattati di pace con le potenze alleate, ne garantisce una protezione secondo le norme del diritto internazionale; in secondo luogo, nella tutela delle minoranze tedesca e ladina che è posta a giustificazione e fondamento dell'autonomia stessa.

Qual è, secondo voi, un risultato particolarmente apprezzabile dello Statuto di autonomia e cosa manca ancora?

Happacher: Un risultato da celebrare è la circostanza in base alla quale grazie allo Statuto si sia risolto il conflitto tra i gruppi linguistici, cosa che ha portato prosperità all'intera popolazione della provincia. Ciò che ancora manca in Italia è però un'autentica cultura dell'autonomia: la tendenza accentratrice del governo di Roma continua a dimostrarlo.

Palermo: Concordo su entrambi i punti. In Alto Adige mancano ancora occasioni di confronto, ad esempio nell'ambito scolastico o del volontariato, che promuovano la cooperazione tra i gruppi linguistici anche laddove lo Statuto ne preveda la separazione. Mancano inoltre istituzioni capaci di facilitare la collaborazione tra i diversi livelli governativi. In Germania, ad esempio, i Länder partecipano all'esercizio del potere legislativo e amministrativo nel Bundesrat, mentre in Italia non esiste un'analogha camera delle regioni.

Il principio negoziale è alla base della definizione e dell'ulteriore sviluppo dell'autonomia: Stato e Provincia sono cioè chiamati a stipulare accordi. La cooperazione in seno alla Commissione paritetica dei dodici e dei sei è davvero la chiave del successo, come spesso si sostiene?

Esther Happacher



Francesco Palermo



Happacher: L'obbligo della negoziazione su base paritetica è certamente un elemento fondamentale del rapporto con lo Stato. Chi rappresenta lo Stato e la Regione autonoma, o la Provincia autonoma di Bolzano, ha l'obbligo di elaborare congiuntamente le norme di attuazione e, quindi, di arrivare a un accordo. Gli esempi spaziano dalla toponomastica alla rappresentanza proporzionale fino alla formazione del personale docente.

L'Alto Adige detiene poteri legislativi in numerosi ambiti: quali tre competenze provinciali sarebbe più doloroso perdere?

Palermo: Il problema non sono le competenze in quanto tali: l'Alto Adige ha già la competenza esclusiva in moltissimi settori. Dovremmo ora esigerla forse anche per la polizia e i giudici, per esempio? È il margine di manovra nell'esercizio dei poteri a essere realmente decisivo. Una "competenza ambientale", come quella spesso invocata, non darebbe all'Alto Adige quasi nessun margine decisionale. La Corte costituzionale considera l'ambiente una materia trasversale e la competenza legislativa viene quindi esercitata laddove sussista il cosiddetto "interesse prevalente". Spesso, quindi, non in Alto Adige, bensì a Roma o a Bruxelles.

Happacher: Sì, decisiva è la possibilità di esercitare le competenze già esistenti alla luce delle esigenze specifiche dell'Alto Adige, anche in deroga alla normativa nazionale. Questo margine di manovra autonoma, tuttavia, è ripetutamente limitato dalla Corte costituzionale e anche da una legislazione statale centralista (Box Limitazione dell'autonomia > pagina 18).

La proporzionale continua a essere comunemente indicata come colonna portante dell'autonomia, principio in base al quale le funzioni e le risorse pubbliche sono suddivise

fra i gruppi linguistici in proporzione alla loro consistenza. Solo che, negli ultimi anni, la società altoatesina è diventata molto più diversificata, anche per effetto dei movimenti migratori provenienti dall'estero. Ritenete sia necessario procedere a un aggiustamento nella rappresentanza proporzionale?

Happacher: Le norme sulla ripartizione proporzionale non hanno solo la funzione di riparare alle ingiustizie subite dalla popolazione tedesca, in passato, sotto il fascismo, ma hanno anche lo scopo di mantenere oggi la pace sociale, un bene importantissimo e un obiettivo che dovrà continuare a esistere anche in futuro. Gli aggiustamenti sono sempre stati fatti saggiamente e con cura e così continuerà ad essere.

Palermo: L'obiettivo della riparazione è già stato raggiunto con la proporzionale. In primo piano è invece oggi la sua funzione in un'ottica di equilibrio sociale, aspetto che impone per ogni intervento equilibrio e ponderatezza. Gli aggiustamenti sono senz'altro necessari, e tanti ce ne sono già stati, per esempio rispetto al censimento o a un'applicazione più flessibile in singoli settori, come in quello del personale sanitario bilingue (Vivere nel paese dell'autonomia > pagina 45, Intervista a Gregorio Gobbi).

Concludiamo con uno sguardo nella sfera di cristallo! Esisterà ancora la dichiarazione di appartenenza linguistica al 100° anniversario dello Statuto di autonomia?

Happacher: È presumibile, trattandosi di un elemento chiave del sistema di protezione delle minoranze.

Palermo: La possibilità di cambiamenti radicali in ragione di fattori esterni appare alquanto improbabile, anche se ovviamente non impossibile. Certo è, però, che la dichiarazione si svolgerà in altro modo e assolverà funzioni diverse rispetto a quelle di oggi.

I rapporti della Provincia autonoma con lo Stato, le altre regioni e i comuni

Per una valida promozione degli interessi altoatesini a livello statale, è oggi più importante che mai fare rete, sia sul piano politico che istituzionale. Ma chi plasma le relazioni della Provincia autonoma con il mondo esterno? E quali sono i rapporti con la regione e i comuni?

Da quando la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol è passata in secondo piano, con la firma dello Statuto di autonomia del 1972, sono quasi esclusivamente le due Province autonome di Bolzano e di Trento a coltivare i rapporti con lo Stato e con le altre regioni italiane. Per dare forma a queste relazioni, l'Alto Adige si avvale di due strumenti giuridici: da un lato, i negoziati bilaterali con lo Stato e, dall'altro, la cooperazione multilaterale e gli accordi con altre regioni.

Nell'ambito delle trattative con lo Stato, l'Alto Adige e il Trentino hanno sinora definito, in seno alla Commissione dei dodici e dei sei, quasi 200 nor-

me di attuazione e svariati accordi finanziari, acquisendo così maggiori responsabilità, ma anche una più ampia autonomia finanziaria. Negoziati bilaterali possono essere avviati anche con altre regioni. Dove non fattibile in altro modo, l'Alto Adige si è accordato con le altre regioni nell'ambito di incontri istituzionali di consultazione, ad esempio nel quadro della Conferenza Stato-Regioni. In Italia sono i governatori delle regioni, ovvero i presidenti delle province, a partecipare alle reti di rapporti istituzionali: queste consultazioni, e quindi anche le relazioni oltre i confini provinciali dell'Alto Adige, risentono pertanto dell'impronta data dalla Giunta provinciale.

E qual è il rapporto tra la Provincia e i 116 comuni altoatesini? Le autorità comunali coprono una vasta gamma di funzioni, incidendo quindi fortemente sulla vita quotidiana delle persone. Queste attività sono disciplinate principalmente dalle norme provinciali, ma i comuni hanno comunque un ruolo: dal 1954 il Consorzio dei comuni della Provincia di Bolzano è l'organo rappresentativo degli interessi dei comuni sia nei confronti della Provincia che dello Stato. La Provincia consulta, ad esempio, il Consorzio quando si discutono le modalità di finanziamento dei comuni. Dal 2010 esiste inoltre il Consiglio dei comuni, istituzionalmente coinvolto nelle decisioni della Giunta e del Consiglio provinciale perché tenuto a pronunciarsi su tutte le questioni che riguardano i comuni.

Autonomia e protezione del clima

Nell'ambito di questa cornice di relazioni istituzionali, la Provincia autonoma di Bolzano detiene un quadro piuttosto corposo di poteri, potendo disciplinare una serie di settori che hanno un impatto diretto e importante sulla vita della cittadinanza. Tra questi, vale la pena menzionare tutti gli ambiti tematici in cui la Provincia può

incidere, sia direttamente che indirettamente, su un tema trasversale come la protezione del clima. Si pensi alla disciplina della mobilità provinciale, dell'energia o della pianificazione territoriale: è la Provincia che, nell'ambito del quadro normativo delineato sia a livello europeo che a livello nazionale, può intervenire definendo concretamente i dettagli di queste politiche, così perseguendo, tra le altre cose, anche i suoi obiettivi climatici.

La tabella presenta azioni concrete realizzate dalla Provincia in questi tre settori:



Settore	Mobilità	Produzione energia	Pianificazione territoriale
Azioni concrete intraprese dalla Provincia	Incentivi auto elettriche Alto Adige pass Fondo Green Mobility	Creazione agenzia CasaClima che impone standard di costruzione a elevata efficienza energetica	Programmi di sviluppo comunale per il territorio e il paesaggio

Vediamo degli esempi di buone pratiche:

- Nel settore della mobilità, oltre alla presenza di incentivi provinciali alla mobilità elettrica privata, la Provincia favorisce l'uso dei trasporti pubblici e un impatto minore della mobilità privata sulle emissioni di CO2 tramite iniziative quali l'Alto Adige Pass: titolo unico di viaggio nel territorio provinciale e per alcune tratte extra-provinciali che premia con sconti sulle tariffe chi utilizza di più i mezzi pubblici. Un'altra iniziativa importante è la creazione del fondo Green mobility che finanzia studi e iniziative, soprattutto da parte dei comuni, volte a rimodulare il traffico cittadino affinché produca meno emissioni.
- Nel settore dell'energia, la creazione dell'Agenzia CasaClima, quale ente strumentale dell'amministrazione provinciale, ha imposto uno standard di costruzione a elevata efficienza energetica in Provincia. L'Agenzia è respon-

sabile anche di uno sportello informativo che fornisce consulenza ai comuni per migliorare l'efficienza e il risparmio energetico.

- Infine, nel settore della pianificazione territoriale, i Programmi di sviluppo comunale per il territorio e il paesaggio sono uno strumento di pianificazione decennale incentrato su obiettivi di sviluppo a lungo termine in materia di servizi, utilizzo del suolo e degli edifici esistenti, mobilità, turismo e agricoltura. Questi programmi prevedono un processo di coinvolgimento della società civile per definire questioni che avranno un impatto significativo sulle opzioni di adattamento nel territorio provinciale.

Molto resta ancora da fare perché la lotta al cambiamento climatico diventi parte integrante, in maniera stabile, strutturata e partecipata, dell'azione dell'amministrazione provinciale, ma gli esempi illustrati costituiscono passi importanti in questa direzione.



Le limitazioni della Corte costituzionale all'autonomia

Dalla riforma costituzionale del 2001, la Corte costituzionale ha spesso deciso che sia lo Stato e non la Provincia ad avere competenza legislativa. Questa interpretazione centralistica delle competenze della Provincia autonoma ha ristretto il raggio d'azione dell'Alto Adige in alcuni settori come il commercio.

Con la riforma, a tutte le regioni italiane è stato riconosciuto, sulla carta, un ruolo più importante (art. 114 della Costituzione della Repubblica); la loro competenza è diventata la regola, e una competenza dello Stato rappresenta in teoria solo l'eccezione. In pratica, tuttavia, a causa dell'orientamento centralista della Corte costituzionale, il ruolo dello Stato è sempre più significativo e la sua competenza è prevalente o trasversale. Il criterio della prevalenza entra in gioco quando una competenza non è chiaramente attribuibile allo Stato o alla Regione: in questo caso, la Corte dichiara preminente la competenza esclusiva dello Stato, sottraendo la competenza alla Regione (nel caso specifico al legislatore altoatesino). L'affermazione della trasversalità di una materia riguarda poi la definizione, sempre più ampia, di ciò che è da considerarsi materia trasversale. Aumentano così in maniera considerevole le ipotesi in cui si riconosce allo Stato la facoltà di intervenire negli ambiti di competenza legislativa regionale (o provinciale, nel caso dell'Alto Adige), finendo così per minare la competenza regionale/provinciale stessa e rendendo praticamente impossibile per il Consiglio provinciale emanare nuove norme. Un esempio riguarda la competenza dello Stato in materia di protezione dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, in ragione della quale è stata ristretta considerevolmente la competenza dell'Alto Adige in ambito venatorio. Un altro esempio riguarda la tutela della concorrenza, per la quale lo Stato impone vincoli sostanziali di così ampia portata da non lasciare al legislatore altoatesino praticamente alcun margine di manovra. Nel 1992, nel momento cruciale della fine del contenzioso sulla piena attuazione dell'autonomia, l'Alto Adige disponeva di un ampio margine di manovra in queste materie. Pur avendo da allora risolto alcuni conflitti grazie all'uso delle norme di attuazione, il problema persiste. Al momento della stesura di questo rapporto, le due Province autonome stanno trattando con il governo Meloni in merito a una riforma riguardante le modalità di ripristino degli originari margini di manovra legislativa.

L'autonomia in Europa: modelli e diffusione

L'autonomia può conferire alle minoranze presenti all'interno di uno Stato un alto grado di controllo sulle questioni che le riguardano, garantendo inoltre la loro effettiva e paritaria partecipazione alla vita pubblica. L'autonomia è inoltre uno strumento per governare un'area in modo efficiente e democratico, e pertanto a vantaggio di tutti i gruppi che vi abitano. Poiché le sfide sociali, e con esse anche

i processi decisionali a livello politico, sono sempre più complessi, questa sua funzione tende ad acquisire crescente importanza.

Non esiste una definizione generalmente riconosciuta del termine "autonomia"; anche nel dibattito politico e scientifico questo termine non è quindi sempre nettamente distinto da altri concetti come decentramento, autogoverno, federalismo o auto-determinazione. I modelli di autonomia possono comunque essere suddivisi in base a due tipologie ideali: l'autonomia territoriale e quella non territoriale. La tabella fornisce una panoramica delle principali differenze:

	Autonomia territoriale	Autonomia non territoriale
In base a quale principio vengono trasferite le competenze autonome?	Principio di territorialità: le competenze autonome sono trasferite a un ente territoriale, come una provincia, un cantone o una regione.	Principio di personalità: le competenze autonome sono trasferite a un organismo definito come gruppo di persone, ad esempio una minoranza organizzata.
Chi beneficia dell'autonomia?	L'intera popolazione che vive entro i confini di questo ente territoriale.	Esclusivamente i membri della minoranza attraverso la sua organizzazione.
Come si realizza l'autonomia?	Il territorio nazionale è organizzato in modo tale che una minoranza nazionale costituisca la maggioranza entro i confini di un ente territoriale (nel caso in cui l'autonomia sia realizzata come strumento di tutela delle minoranze).	La minoranza esercita competenze autonome in forma organizzata su temi riguardanti, in particolare, la minoranza stessa (come la cultura o l'istruzione) e solo in relazione a tale gruppo.



📍 A Flensburg, nel nord della Germania, circa un quinto della popolazione appartiene alla minoranza danese. Associazioni e istituzioni sono finanziate da sovvenzioni di entrambi gli Stati: un esempio di autonomia non territoriale.

Nella pratica, i modelli di autonomia abbinano spesso elementi di entrambe le tipologie. Anche nelle autonomie territoriali possono essere concessi, su base non territoriale, diritti a determinati gruppi. In Alto Adige vige ad esempio il diritto di poter utilizzare la lingua ladina nei contatti con la pubblica amministrazione, e questo non solo nelle due valli ladine (val Badia e val Gardena) ma anche con gli uffici provinciali che si occupano principalmente o esclusivamente di questioni ladine (come la Direzione Istruzione e Formazione, o varie commissioni operanti nell'ambito della cultura).

In Europa, si può notare come i vari modelli di autonomia siano distribuiti dal punto di vista geografico. Nell'Europa occidentale esistono principalmente autonomie territoriali (come Scozia, Alto Adige, Paesi Baschi); le forme non territoriali

esistono solo in poche, isolate eccezioni (come nel caso della minoranza danese in Germania o della minoranza slovena in Italia). Al contrario, i paesi dell'Europa centro-orientale hanno optato prevalentemente per forme di autonomia non territoriali (come Estonia, Ungheria, Serbia, Croazia e Slovenia); in questa parte d'Europa le autonomie territoriali sono rare e hanno competenze molto più modeste, per cui non sono paragonabili a quelle dell'Europa occidentale (esempi sono la Vojvodina in Serbia o la Gagauzia in Moldavia). La preferenza per soluzioni non territoriali nell'Europa centrale e orientale può essere spiegata tramite vari fattori: le aree di insediamento dei gruppi minoritari presenti in questi paesi, ad esempio, sono generalmente meno compatte e nettamente delimitate; inoltre, è assai diffusa l'impressione che l'autonomia territoriale minacci l'unità dello Stato.



André Lecours



IL FASCINO DELL'ALTO ADIGE VISTO DAL CANADA

Il politologo André Lecours è professore alla School of Political Studies dell'Università di Ottawa e autore di "Nationalism, Secessionism, and Autonomy" (Oxford University Press, 2021). Aveva appena iniziato a lavorare a questo libro quando, nel 2017, trascorse un periodo di ricerca a Bolzano come Federal Scholar in Residence presso l'Istituto di studi federali comparati. Osservare il funzionamento dell'autonomia altoatesina ha avuto un'influenza decisiva sulla teoria del secessionismo sviluppata nel suo libro.

Professore, cosa l'ha affascinato dell'Alto Adige al punto da renderlo decisivo nella stesura del suo libro?

Scoprire l'autonomia altoatesina è stata per me una rivelazione. Durante la mia visita in Alto Adige nell'estate del 2017, ho sentito per la prima volta lo slogan "autonomia dinamica". Questo concetto mi ha aiutato a chiarire il rompicapo che stavo cercando di risolvere. Per quale motivo, in certi momenti storici e in certi territori i movimenti nazionalisti assumono caratteri più o meno secessionisti? Avevo già scartato molte variabili (grado e caratteristiche dell'autonomia, populismo, Ue, etc.), quando mi sono interessato al funzionamento delle commissioni paritetiche e questo mi ha fatto riflettere. Forse la chiave per risolvere il mio rompicapo è guardare a come l'autonomia si evolve, o non si evolve, nel corso del tempo.

Quali sono, a suo parere, gli ingredienti che spiegano il successo dell'Alto Adige?

Credo che in questo territorio ci sia un elemento che non si trova altrove. L'Alto Adige è una comunità che ospita al suo interno un gruppo minoritario e che costituisce una porzione molto piccola dell'Italia, sia in termini di territorio che di popolazione. Il modello di autonomia scelto per l'Alto Adige e, in particolare il sistema delle commissioni, è difficilmente replicabile in altri contesti. In altre parole, l'idea di accettare di negoziare e rinegoziare

l'autonomia, di non vederla come una sistemazione definitiva è qualcosa che può essere esportato; il modello in sé, invece, è meno replicabile. Sarebbe difficile per i politici nazionali di altre realtà accettare questi meccanismi attraverso i quali l'autonomia viene sempre rinegoziata. Questo perché nella maggior parte degli Stati multinazionali, nei quali i gruppi minoritari rappresentano una percentuale più elevata della popolazione, lo Stato vuole detenere un controllo maggiore.

Ci sono margini di miglioramento per l'Alto Adige?

Probabilmente ci sono margini di miglioramento con riferimento alla partecipazione della società civile all'interno delle commissioni paritetiche, cosa che consentirebbe anche una riduzione dei profili di criticità tipici della democrazia consociativa (Autonomia e partecipazione politica > pagina 24). Spesso ci troviamo davanti a strutture elitarie che operano secondo un approccio top-down e non sempre fanno proprie le istanze della popolazione.



Il programma annuale **Federal Scholar in Residence** dell'Istituto di studi federali comparati promuove lo scambio accademico su federalismo comparato e regionalismo.





Autonomia e partecipazione politica

COORDINAMENTO:

Elisabeth Alber
Günther Pallaver

CONTRIBUTI DI:

Elisabeth Alber
Mattia Bottino
Günther Pallaver

Autonomia e partecipazione politica

Il sistema politico dell'Alto Adige si configura come una democrazia parlamentare. Si fonda sul modello della democrazia consociativa e la separazione socio-istituzionale dei gruppi linguistici.

Con democrazia consociativa si definisce una forma di governo democratico in cui i conflitti sociali e politici non sono risolti essenzialmente ricorrendo a maggioranze politiche, bensì attraverso mediazioni, compromessi e forme di cooperazione tra i diversi gruppi linguistici.

A caratterizzare il sistema politico altoatesino sono pertanto due aspetti: la frammentazione e la divisione dei poteri. Da un lato, la società altoatesina è frammentata in sub società etniche ben circoscritte, esistenti in ambito politico, amministrativo, associativo e civile; dall'altro, queste realtà sono tenute insieme da meccanismi di concordanza che evitano alla società altoatesina di sgretolarsi per effetto di forze centrifughe.

I quattro principi fondamentali del sistema politico altoatesino sono:



Il principio di inclusione etnica

Tutti i gruppi linguistici autoctoni (di lingua tedesca, italiana e ladina) partecipano all'esercizio del potere esecutivo. Regole speciali vigono per il gruppo ladino.

Lo Statuto di autonomia prevede che la composizione della Giunta provinciale debba in ogni caso adeguarsi alla consistenza dei gruppi linguistici così come rappresentati in Consiglio.

Secondo la maggior parte della letteratura politologica, i partiti autonomisti sono partiti che difendono l'autonomia del proprio territorio. Fra i partiti tedeschi si considerano invece semi-autonomisti i partiti che sostengono l'autonomia come processo intermedio, mirando tuttavia alla secessione come obiettivo finale. I partiti italiani aderenti a questo approccio semi-autonomista invocano, al contrario, una maggiore presenza dello Stato nella Provincia autonoma di Bolzano. I partiti anti-autonomisti tedeschi non si oppongono integralmente all'autonomia, pur non ritenendola uno strumento valido per la sopravvivenza della minoranza. I partiti anti-autonomisti italiani rifiutano invece, nella logica di uno Stato centralista, ogni forma di autonomia.

Elezioni del Consiglio provinciale 2023

Il partito Südtiroler Volkspartei (SVP), forza politica dominante dal 1948, alle elezioni del 2023 otteneva con il 34,5 per cento il suo peggior risultato elettorale (13 seggi su 35).

Già nel 2013, attestandosi al 45,7 per cento, aveva perso per la prima volta la maggioranza assoluta. Nel 2018 si conferma primo partito, pur attestandosi sul 41,9 per cento. In quell'occasione entrava

in coalizione con la Lega, votata dal 44 per cento delle italiane e degli italiani, includendo così l'elettorato di lingua italiana nel modo più ampio possibile. La coalizione con la Lega segnava un punto di svolta nella storia politica dell'Alto Adige. Con la Lega entrava infatti in Giunta provinciale, per la prima volta, un partito italiano di destra, mentre la Südtiroler Volkspartei (SVP) continuava a perdere la capacità di rappresentare il gruppo linguistico tedesco e ladino con il 55 per cento dell'elettorato di lingua tedesca e ladina che non aveva votato SVP.

Le elezioni del Consiglio provinciale 2023 e la successiva formazione della Giunta (accompagnata, per la prima volta, da iniziative di protesta della società civile) segnano una svolta epocale nello scenario politico altoatesino.¹ Per la prima volta dalle elezioni provinciali del 1948, siede in Giunta provinciale, in carica dal 1° febbraio 2024, un secondo partito di lingua tedesca: Die Freiheitlichen. Fin dall'inizio, la Giunta provinciale è stata composta da SVP, Freiheitlichen, Fratelli d'Italia e Uniti per l'Alto Adige-Lega Alto Adige Südtirol, il cui unico rappresentante, un esponente di Uniti per l'Alto Adige, è passato a Forza Italia a fine gennaio 2025. La Civica è uno dei partner della coalizione.

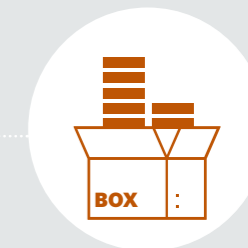
L'entrata in Giunta di Fratelli d'Italia è paragonabile all'abbattimento di un argine, tanto più che questo partito non ha mai preso ufficialmente le distanze dal fascismo. A spingere verso questa coalizione sono state le esigenze di garanzia e potenziamento dell'autonomia, oltre al governo nazionale (il Gabinetto Meloni) e alla volontà dell'elettorato italiano. Con cinque su 35 consiglieri (14 per cento), il gruppo linguistico italiano è sottorappresentato rispetto alla sua forza numerica (27 per cento).

Il sistema partitico si è inevitabilmente trasformato, in Alto Adige, in un sistema più competitivo, altamente volatile e frammentato.

POSIZIONE SULL'AUTONOMIA DEI PARTITI NEL CONSIGLIO PROVINCIALE 2008 – 2023²

Anno	Partiti italiani			Partiti interetnici		Partiti tedeschi	
	Partiti anti-autonomisti	Partiti semi-autonomisti	Partiti autonomisti	Partiti semi-autonomisti	Partiti autonomisti	Partiti anti-autonomisti	Partiti autonomisti
2008	Unitalia 1,9	–	FI, PD, LN 16,4	VG 5,8	SVP 48,1	DF, Union für Südtirol 16,6	STF 4,9
2013	–	–	PD, AAnC, M5S, Team Autonomi 13,8	VG 8,7	SVP 45,7	DF, BU/L/W 20,0	STF 7,2
2018	–	–	Lega, PD, M5S, AAnC/FdI 19,0	VG 6,8	SVP, TK 57,1	DF, STF 12,2	–
2023			La Civica, PD, FdI, Lega 15,1	VG 9,0	SVP, TK, Vita, FS, DF 56,5	JWA, STF 16,8 6	
Differenza 2008-2023	- 1,9	–	- 1,3	+ 3,2	+ 8,4	+ 3,2	- 4,9

AAnC	Alto Adige nel Cuore
BU	BürgerUnion für Südtirol
DF	Die Freiheitlichen
FdI	Fratelli d'Italia
FI	Forza Italia
FS	Für Südtirol mit Widmann
JWA	Lista Jürgen Wirth Anderlan
L	Ladins Dolomites
LN	Lega Nord
PD	Partito Democratico
STF	Südtiroler Freiheit
SVP	Südtiroler Volkspartei
TK	Team Köllensperger
VG	Verdi-Grüne-Verc
W	Wir Südtiroler



Disparità nell'esercizio del potere

A partire dagli anni Novanta, la Südtiroler Volkspartei è andata stringendo coalizioni con partiti italiani che, pur soddisfacendo il requisito della rappresentanza proporzionale al governo, rappresentavano solo una minoranza dell'elettorato di lingua italiana. La maggioranza dell'elettorato italofono si è sentita dunque esclusa dal processo decisionale, circostanza che ha contribuito al cosiddetto disagio degli italiani. Solo nel 2018, con la coalizione SVP-Lega, questa asimmetria è stata riportata pressoché in equilibrio. Dopo le elezioni del 2023, con soli cinque rappresentanti del gruppo linguistico italiano nel Consiglio provinciale, questo squilibrio sta nuovamente accentuandosi.

Sono assai scarse le ragioni, se si guarda alla realtà dei fatti, che possano spiegare il disagio degli italiani. Alcuni studi, tuttavia, indicano che questo fenomeno sociale viene sottovalutato nel sistema politico altoatesino, diventando terreno fertile per il sorgere di nuovi conflitti. Vi è però anche chi, per contro, ritiene che il disagio degli italiani sia in parte autoinflitto a causa del disinteresse del gruppo

linguistico italiano nei confronti delle dinamiche politiche (Vivere nel paese dell'autonomia > pagina 44 e La narrazione dell'autonomia > pagina 68).

Sta di fatto che, fino al 1986, la partecipazione politica extrapartitica era più marcata nel gruppo di lingua italiana che in quello di lingua tedesca. Da allora la situazione si è ribaltata. A causa della minore propensione con cui le cittadine e i cittadini italiani vanno a votare alle elezioni del Consiglio provinciale, si assiste a un consequenziale spostamento del peso della rappresentanza politica a favore del gruppo tedescofono. Questo genera tuttavia un paradosso: le cittadine e i cittadini di lingua italiana hanno una percezione della posizione sociale del proprio gruppo linguistico molto più negativa di quella degli altri due gruppi linguistici; una buona metà di loro ritiene che il proprio gruppo linguistico sia svantaggiato, anche se questa valutazione soggettiva non trova riscontri oggettivi. Viceversa, rispetto al gruppo tedescofono, le cittadine e i cittadini di lingua italiana considerano addirittura più positiva la situazione economica e politica presente in Alto Adige.³



Il gruppo linguistico ladino

Con una quota del 4,4 per cento, le ladine e i ladini costituiscono il gruppo linguistico autoctono più ristretto. Al fine di garantire anche a loro una rappresentanza politica, lo Statuto di autonomia prevede norme particolari: la legge elettorale garantisce almeno una rappresentanza ladina in Consiglio provinciale, garanzia che si applica quando nessuna candidata ladina o nessun candidato ladino risultino eletti.

Il gruppo linguistico ladino può essere rappresentato anche nella Giunta provinciale indipendentemente dalla sua forza numerica in Consiglio. Di norma, anche questa possibilità viene utilizzata: un consigliere provinciale ladino o una consigliera provinciale ladina possono essere inclusi nella Giunta con una procedura particolare. Dal 1993 al 2003, il gruppo di lingua ladina era rappresentato in Consiglio provinciale da un proprio partito: i Ladins.

L'autonomia decisionale dei gruppi linguistici autoctoni



Istruzione, cultura, mezzi di informazione

L'autonomia decisionale si concentra principalmente nei settori dell'istruzione, dei mezzi di informazione pubblici e della cultura, con una separazione tra i gruppi linguistici nei primi due ambiti prevista giuridicamente. La suddivisione nell'ambito culturale deriva dalla struttura sociale con le diverse sfere di influenza culturale. Anche i finanziamenti sono elargiti in base alla proporzionale etnica.



Permeabilità etnica

Nell'ultimo trentennio si osserva una tendenza alla distensione dei rapporti fra i vari gruppi linguistici. Le competenze nella seconda lingua non sono aumentate in modo significativo e i contatti sociali tra i gruppi linguistici stentano a decollare.

La separazione etnica è comunque diventata lievemente più permeabile negli ultimi anni. Crescono gli scambi e le cooperazioni, soprattutto in campo didattico e culturale. La Commissione provinciale per le pari opportunità per le donne, Eurac Research, la Libera Università di Bolzano (rifiutata negli anni Settanta come "cavallo di Troia" dell'assimilazione), la scuola di documentario Zelig e il futuro polo bibliotecario di Bolzano sono esempi della più intensa cooperazione esistente fra i gruppi linguistici.



Interessi economici

Le esigenze economiche sono solitamente al centro dell'attenzione dei grandi gruppi di interesse. In Confindustria e in Confartigianato l'organizzazione è su base interetnica. Lo stesso vale per gli ordini professionali riconosciuti dalla legge dello Stato, come l'ordine degli avvocati, l'ordine dei medici, l'ordine degli architetti e via dicendo. Diversamente, è organizzata su base etnica l'unione sindacale Autonomer Südtiroler Gewerkschaftsbund (ASGB).

Il sistema proporzionale

La proporzionale etnica si applica in ambito politico, nell'ammissione al pubblico impiego e nell'erogazione di sussidi sociali e finanziamenti provinciali.

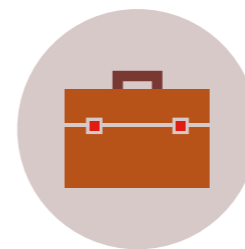


Fondamento

La base per l'applicazione del sistema proporzionale, detto anche proporzionale etnica, è data dalla certificazione di appartenenza, o di aggregazione, al gruppo linguistico tedesco, italiano o ladino (Vivere nel paese dell'autonomia > pagina 45).

La proporzionale etnica assolveva due funzioni: riparare, in primis, alle ingiustizie subite dalla popolazione di lingua tedesca e ladina sotto il fascismo, che ne aveva introdotto l'esclusione dalle cariche pubbliche; evitare, dall'altro lato, la concorrenza fra i gruppi linguistici, collocandola invece all'interno di ciascun gruppo.

L'accesso alle cariche politiche, alla pubblica amministrazione e alle risorse è quindi in funzione dell'appartenenza a un gruppo linguistico, ovvero legata alla certificazione di aggregazione a uno di essi.



Applicazione

Se nel 1975, alla vigilia dell'introduzione della proporzionale etnica nel pubblico impiego, i rapporti erano ancora fortemente squilibrati, nel 2023 la rappresentanza proporzionale è pressoché raggiunta. A partire dal 1980 i posti nella pubblica amministrazione sono essenzialmente assegnati in base alla proporzionale etnica. Le cariche ai vertici dell'amministrazione provinciale vengono spesso affidate indipendentemente dall'appartenenza della candidata o del candidato a un preciso gruppo linguistico.

Anche nei concorsi per figure professionali tecniche o specializzate si osserva un crescente distacco dalla "spettanza etnica". I posti statali assegnati in base alla proporzionale sono ormai poche migliaia, rispetto agli oltre 40.000 presenti nell'amministrazione provinciale e a livello comunale.



Adeguamenti

All'epoca della sua introduzione, la proporzionale etnica rappresentava uno dei principali terreni di scontro politico. Oggi è chiamata ad adeguarsi al mutare della società. Alcuni servizi pubblici (come quelli di pulizia, per esempio) vengono privatizzati per l'impossibilità di ricoprirne i relativi posti. Si applica la cosiddetta "proporzionale flessibile", una sorta di sistema di credito. I ruoli vengono cioè occupati, oltre proporzionalmente, da un gruppo linguistico, con obbligo di restituirli in un secondo momento.

La "proporzionale morbida" esula dal certificato di bilinguismo soprattutto nella copertura dei posti vacanti in ambito sanitario. L'attestazione è richiesta solo cinque anni più tardi.

DIPENDENTI PUBBLICI – 2023

Amministrazioni	Gruppi linguistici (distribuzione percentuale)			Totale (valori assoluti)
	Tedesco	Italiano	Ladino	
Amministrazione provinciale in senso stretto ⁴	64,8	33,3	1,9	2.763
Enti strumentali della Provincia	72,9	22,1	5,0	664
Corpo forestale provinciale	79,5	14,2	6,3	254
Servizio strade	85,0	8,8	6,2	467
Settore scuola	72,4	23,9	3,6	8.281
Insegnanti nelle scuole a carattere statale	73,2	22,2	3,9	9.540
Comuni	68,5	27,7	3,8	4.745
Azienda sanitaria	64,6	32,9	2,5	10.391
Comunità comprensoriali	78,1	17,0	4,9	2.232
Altri enti locali	29,2	69,7	1,1	4.702
Totale	68,3	28,3	3,4	44.039

astatinfo 04, febbraio 2025 (dati 31.12.2023)⁵

Il diritto di veto

La maggioranza degli esponenti di un gruppo linguistico insediato nel Consiglio provinciale può richiedere una votazione separata per gruppi linguistici quando ritenga che siano messe a rischio l'uguaglianza dei diritti o le peculiarità etniche e culturali dei gruppi stessi.

In caso di mancato accoglimento della richiesta di votazione separata o di approvazione di una proposta di legge nonostante il voto contrario dei due terzi dei componenti il gruppo linguistico che si senta svantaggiato, la maggioranza del gruppo stesso può impugnare la legge dinanzi alla Corte costituzionale entro 30 giorni dalla sua pubblicazione.

Al diritto di veto si è fatto ricorso solo in due occasioni. Il gruppo linguistico italiano ha sì tentato più volte di avvalersi di questo strumento, fallendo però nell'intento, a causa della sua forte frammentazione politica. Non veniva infatti raggiunta la necessaria maggioranza dei due terzi dei rappresentanti in Consiglio provinciale. Per due volte è stato l'esponente del gruppo ladino nonché membro dell'opposizione a fare ricorso al diritto di veto.

Sin dal 2009 la pubblicazione "Politika", l'Annuario di Politica dell'Alto Adige – Südtiroler Jahrbuch für Politik – Anuar de politica dl Südtirol, informa nel dettaglio in merito agli aspetti del sistema politico altoatesino. Analisi elettorali, attività politica e di lobbying sono alcuni dei temi approfonditi nella pubblicazione.⁶

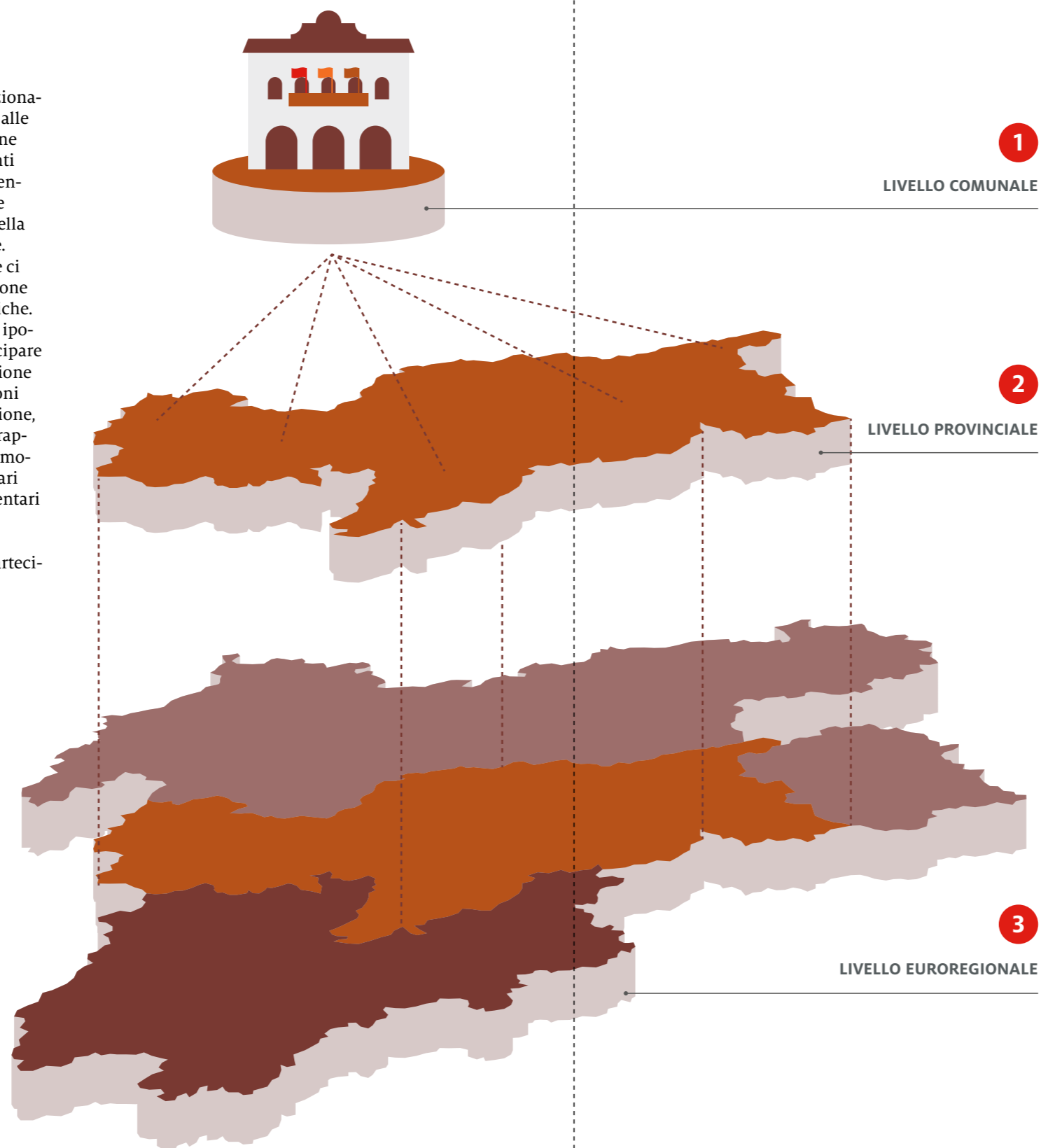


Politika, l'annuario di politica altoatesina, si occupa principalmente della realtà politica e sociale dell'Alto Adige, ma guarda anche al Tirolo e al Trentino, e talvolta oltre.

Innovazioni democratiche

Finora il sistema politico altoatesino ha funzionato bene. Per renderlo a prova di crisi e adatto alle sfide future, è necessario ampliare l'inclusione di tutti i gruppi linguistici e di tutti gli abitanti dell'Alto Adige nei processi decisionali, aumentando la partecipazione all'elaborazione delle politiche. È necessaria una cultura politica della partecipazione, multilivello e multi-attoriale. Per questo, come altrove, anche in Alto Adige ci si avvia all'uso di nuove forme di partecipazione politica: le cosiddette innovazioni democratiche. Con questa espressione si fa riferimento alle ipotesi in cui la cittadinanza è chiamata a partecipare alla gestione della cosa pubblica in cooperazione con le autorità pubbliche elette. Le innovazioni democratiche sono quindi forme di co-decisione, di democrazia partecipativa, che non si contrappongono ai meccanismi tradizionali della democrazia rappresentativa e agli istituti referendari della democrazia diretta, ma sono complementari rispetto a questi.

Presentiamo alcuni esempi di democrazia partecipativa a diversi livelli di governo:



Livello comunale

Negli statuti dei 116 comuni altoatesini si prevedono diverse forme di partecipazione della cittadinanza alla vita politica: consulte, consigli, comitati, assemblee, dibattiti pubblici o fori di partecipazione. Quello che accomuna tutte queste forme di partecipazione è la loro natura: sono dei percorsi che permettono all'amministrazione comunale e alla cittadinanza di dialogare in modo costruttivo e di co-elaborare risposte condivise su questioni di interesse collettivo. Alcuni comuni ne fanno uso in modo regolare, altri no. La regolarità è però criterio fondamentale per far sì che processi di democrazia partecipativa funzionino e contribuiscano alla coesione sociale.

Le consulte

Le consulte sono sedi di incontro e discussione su temi specifici. Hanno la funzione di affiancare e arricchire il lavoro degli organi dell'amministrazione locale. Rappresentanti delle diverse realtà associative locali possono prendere parte alle consulte, a seconda del tema per il quale vengono istituite. Molti comuni altoatesini prevedono l'istituzione di consulte per i giovani e per gli anziani; i Comuni di Bolzano e di Merano hanno istituito delle consulte per immigrati/e. Ci sono anche delle consulte che rappresentano gli interessi delle donne o delle famiglie, per esempio a Naz-Sciaves, o per la tutela dell'ambiente a Varna.

Il bilancio partecipativo

Il bilancio partecipativo è lo strumento di partecipazione più diffuso a livello mondiale. In Alto Adige è stato attivato a Malles Venosta e ad Appiano sulla Strada del Vino. Lo prevederebbero pure gli statuti comunali di Cortaccia sulla Strada del Vino e Selva di Val Gardena. In un bilancio partecipativo, la cittadinanza è chiamata a pronunciarsi in merito all'utilizzo di una quota delle risorse del bilancio comunale. La popolazione si esprime sulle spese e sugli investimenti che ritiene più opportuni all'interno della propria comunità. Questi possono comprendere servizi specifici o la realizzazione o ristrutturazione di edifici pubblici, parchi giochi, aree verdi, piste ciclabili, o panchine. Insomma, la popolazione apporta idee e il progetto più votato viene realizzato.



Livello provinciale

Anche a livello provinciale ci si è mossi verso l'istituzionalizzazione di nuove forme di partecipazione politica. La legge provinciale n. 22/2018 prevede l'istituzione di un Consiglio delle cittadine e dei cittadini ('Consiglio') e di un Ufficio per la formazione politica e la partecipazione. Inoltre, a livello provinciale esistono varie consulte. Esempi sono la Consulta provinciale degli studenti, la Consulta provinciale per l'integrazione, la Consulta provinciale del servizio giovani.

Consiglio delle cittadine e dei cittadini

Il Consiglio delle cittadine e dei cittadini viene attivato su richiesta di 300 cittadini o cittadine. Si articola in tre fasi co-gestite da professionisti nell'ambito della partecipazione: lo svolgimento del 'Consiglio' a cui partecipano 12 persone (dai 16 anni compiuti) su base volontaria; un evento pubblico nel quale vengono presentati i risultati del 'Consiglio'; la trasmissione alla Giunta e al Consiglio provinciale della relazione finale sul 'Consiglio' elaborata dall'Ufficio per la formazione politica e la partecipazione. Ad oggi, un 'Consiglio' come previsto nella legge provinciale n. 22/2018 non è mai stato attivato. L'impiego di Consigli delle cittadine e dei cittadini a livello locale, cioè nei comuni altoatesini, è invece in espansione: esempi sono il free space Merano


2022, Schenna. Weiter. Denken: 40 obiettivi per Scena e l'Assemblea cittadina per il Clima del Comune di Bolzano. Naturno ne ha creato uno già nel 2014.

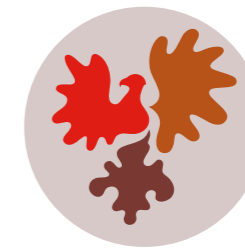
Consiglio dei cittadini per il clima

Il Piano Clima Alto Adige 2040, deliberato il 18 luglio 2023 dalla Giunta provinciale, ha previsto la costituzione di un Consiglio dei cittadini per il clima che si è riunito per cinque incontri tra gennaio e giugno 2024. 50 altoatesini maggiorenni e sei giovani sono stati coinvolti nel processo di definizione del Piano Clima. Le lingue di lavoro del Consiglio dei cittadini per il clima erano italiano o tedesco, senza traduzione simultanea. Sulla base dell'input del Consiglio dei cittadini per il clima, del parere dello Stakeholder Forum per il clima e dei risultati di altri meccanismi di monitoraggio, il Centro di coordinamento del Piano Clima predispone una volta all'anno, in cooperazione con gli assessorati, una proposta di modifica, adeguamento ed integrazione del Piano Clima da presentare alla Giunta provinciale e al Consiglio provinciale.

Esistono anche numerosi consigli consultivi a livello provinciale, come la Consulta provinciale degli studenti e delle studentesse, la Consulta provinciale per l'integrazione, la Consulta provinciale del servizio giovani e la Commissione provinciale per le pari opportunità per le donne.



 Raccolta di idee: nell'ambito della Convenzione sull'Autonomia, la cittadinanza ha potuto contribuire con i propri suggerimenti alla riforma dello Statuto. Uno dei forum Open Space si è svolto presso la sede di Eurac Research.



Livello euroregionale

Nel 2022, per la prima volta, si è svolto il Consiglio delle cittadine e dei cittadini dell'Euregio ('Consiglio'), un organo consultivo istituito nel quadro dell'Euroregione Tirolo-Alto Adige-Trentino. Il 'Consiglio' ha coinvolto la popolazione di tre comuni: Hall (Tirolo), Bressanone (Alto Adige) e Arco (Trentino). Il 'Consiglio' si è tenuto ad Arco, nelle giornate dell'1 e 2 ottobre 2022. I lavori si sono focalizzati sulla domanda "Come può l'Euregio Tirolo-Alto Adige-Trentino diventare più visibile e più tangibile all'interno dei comuni e dell'intera area dell'Euregio?". Le proposte elaborate in seno al 'Consiglio' sono ora al vaglio della Giunta dell'Euregio e includono: l'istituzione di una figura delegata all'attività di informazione, comunicazione e organizzazione eventi intorno ai temi che riguardano l'Euregio, l'istituzione di un festival dell'Euregio e l'introduzione di un pass unico e universale per la mobilità nel territorio euroregionale.

Convenzione sull'Autonomia

La Convenzione sull'Autonomia ('Convenzione') ha rappresentato uno dei percorsi partecipativi più importanti realizzati in Alto Adige ed è unica a livello globale come esperienza sub-statale in un sistema politico consociativo. La 'Convenzione' è stata istituita quale organo di natura consultiva rispetto al Consiglio provinciale. Ha avuto luogo fra il 2016 ed il 2017 e ha impegnato quasi 2.000 persone. Cittadini e cittadine, rappresentanti politici ed esperti si sono confrontati e hanno elaborato proposte su come lo Statuto vigente potrebbe essere adattato alle esigenze di una realtà politica, giuridica e sociale mutata. Le idee emerse sono servite come fondamento per il lavoro dei due organi della 'Convenzione': il Forum dei 100 – composto da 100 cittadine e cittadini – e la Convenzione dei 33 – composta da 33 membri –, nominati dal Consiglio provinciale tra esperti di diritto, politici, rappresentanti dei partner sociali e del Forum dei 100. L'insieme delle proposte elaborate da questi due organi per rinnovare lo Statuto di autonomia sono state presentate al Consiglio provinciale.



Archivio della Convenzione sull'Autonomia con i risultati degli eventi dell'Open Space e degli incontri del Forum dei 100 e della Convenzione dei 33.



Note

- 1 Elisabeth Alber, Alice Engl, Günther Pallaver, a cura di, *Politika 24* (Bozen: Raetia, 2024), <https://www.raetia.com/de/politika/940-politika-24.html>
- 2 Günther Pallaver, "Kontinuität und Wandel", in Alice Engl, Günther Pallaver e Elisabeth Alber, a cura di, *Politika 2019* (Bozen: Raetia 2019), 166; e *Ergebnisse der Landtagswahlen 2023, Landtagsparteien zu Beginn jeder Legislaturperiode*, Civis.bz.it.
- 3 Hermann Atz, Max Haller, Günther Pallaver, a cura di, *Ethnische Differenzierung und soziale Schichtung in der Südtiroler Gesellschaft* (Baden-Baden: Nomos, 2016). Hermann Atz, Max Haller e Günther Pallaver, a cura di, *Differenziazione etnica e stratificazione sociale in Alto Adige* (Milano: Franco Angeli, 2017).
- 4 Per amministrazione provinciale in senso stretto si intendono i meri uffici provinciali (per assessorati).
- 5 ASTAT, "Öffentlich Bedienstete – 2023/Dipendenti del settore pubblico – 2023", *astatinfo 4* (febbraio 2025), https://astat.provincia.bz.it/it/news-pubblicazioni-info.asp?news_action=4&news_article_id=688930
- 6 In Open Access:
DE <https://www.politika.bz.it/taetigkeiten/das-jahrbuch/>
ITA <https://www.politika.bz.it/it/attivita/annuario/>



Vivere nel paese dell'autonomia

COORDINAMENTO:

Andrea Carlà

CONTRIBUTI DI:

Andrea Carlà

Andrea Abel

Chiara Vettori

Verena Wisthaler

Mattia Zeba

Vivere nel paese dell'autonomia

L'autonomia non è un sistema di governo chiuso, lontano nei palazzi del potere. Oltre a regolare ampi poteri legislativi e amministrativi per l'Alto Adige, contiene anche un sistema di meccanismi per proteggere le popolazioni di lingua tedesca e ladina e regolare la convivenza fra i gruppi linguistici, che influenzano la vita quotidiana delle persone. In particolare, lo Statuto prevede quattro elementi emblematici con cui chi abita in Alto Adige potrebbe avere a che fare nella propria vita: le norme che regolano l'uso della lingua tedesca e ladina nella sfera pubblica, le norme sulla toponomastica, il sistema scolastico e la dichiarazione di appartenenza/agggregazione linguistica.

Queste norme si basano sul riconoscimento e il mantenimento dei tre gruppi linguistici con le loro lingue e culture in modo distinto. Questo sistema ha mantenuto una certa separazione fra i gruppi linguistici, i quali vivono la loro vita culturale e sociale collettiva in parte divisi gli uni dagli altri. A ciò si aggiunge la divisione fra mondo rurale, prevalentemente di lingua tedesca, e mondo urbano, dove vive la maggior parte del gruppo linguistico italiano, mentre il gruppo linguistico ladino vive prevalentemente nelle valli ladine.

Comunque, l'impatto che le norme dello Statuto hanno sulla vita quotidiana è cambiato nell'arco del tempo. Da una parte le norme stesse, come quelle sulla dichiarazione di appartenenza/agggregazione, sono state modificate, o si è assunto un approccio più flessibile, per esempio con progetti di multilinguismo nelle scuole e di scambio e

incontro fra studenti di gruppi linguistici diversi. Dall'altra bisogna considerare il ruolo importante giocato dal mondo dell'associazionismo e del volontariato, particolarmente rilevanti in Alto Adige. Anche se a volte divise per motivi di lingua, molte associazioni e gruppi di volontariato sono protagonisti di momenti e iniziative di collaborazione e condivisione fra i gruppi linguistici. Infine, la stessa società altoatesina è cambiata, attraverso trasformazioni sociodemografiche, innanzitutto con l'arrivo di persone provenienti da altri paesi. Alla luce di questi sviluppi, le pagine seguenti discutono di come le persone che vivono in Alto Adige navigano oggi l'autonomia e le sue norme per la protezione delle minoranze.



Il ruolo delle associazioni nella società altoatesina e il loro rapporto con l'autonomia vengono affrontati nelle interviste (in tedesco) al presidente dell'Associazione delle bande musicali dell'Alto Adige e al presidente dell'Alpenverein Südtirol:

Die Rolle der Vereine in der Südtiroler Gesellschaft:
Interview mit **Pepi Ploner** (eurac.edu)



Die Rolle der Vereine in der Südtiroler Gesellschaft:
Interview mit **Georg Simeoni** (eurac.edu)



📷 Due mondi: molte zone rurali dell'Alto Adige sono quasi interamente di lingua tedesca, mancano occasioni di contatto quotidiane con il gruppo linguistico italiano. Nel centro storico del capoluogo di provincia, invece, l'atmosfera è caratterizzata dalla coesistenza di lingue e culture: quasi il 74 per cento degli abitanti di Bolzano è di lingua italiana. In alto la vista da Dorf Tirol all'ingresso della val Venosta, sotto via Leonardo da Vinci a Bolzano.



Le norme dell'autonomia nella vita quotidiana



La lingua tedesca è parificata a quella italiana, lingua ufficiale dello Stato italiano

si può usare la lingua tedesca (e anche ladina nelle valli ladine) nelle relazioni con gli uffici pubblici.

i documenti di uso pubblico o destinati alla generalità dei cittadini o a più uffici sono in italiano e tedesco.

Norme specifiche regolano l'uso delle lingue nei procedimenti giudiziari, per cui i processi civili e penali di primo e secondo grado possono essere monolingui o bilingui.

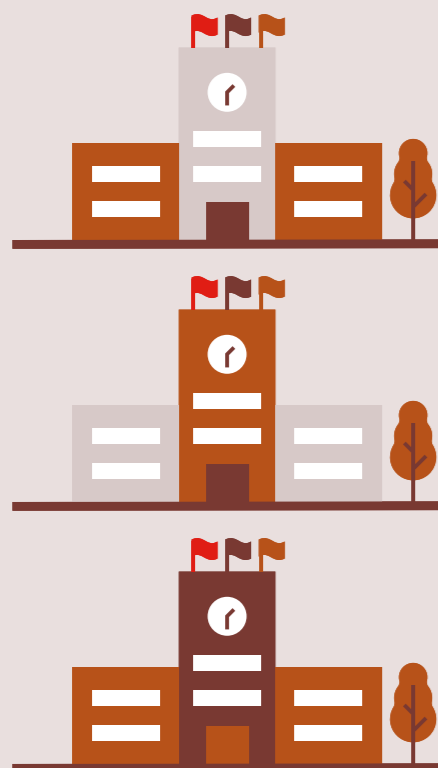


Chi lavora negli uffici pubblici deve dimostrare di conoscere l'italiano e il tedesco (e anche il ladino nelle valli ladine) in modo adeguato alle sue mansioni attraverso:

- 1) appositi certificati (patentino gestito da uffici provinciali e dal 2010 certificati linguistici internazionali);
- o
- 2) combinando un diploma di istruzione secondaria in una lingua e un titolo di studio universitario nell'altra lingua, o titoli di studio universitari da università di lingua italiana e tedesca.

Il termine Südtirol è ufficiale, perché menzionato nella Costituzione italiana dal 2001. Toponimi bilingui e trilingui sono usati regolarmente, anche se manca ancora una legge che ne regolarizzi l'uso.

Poiché molti dei toponimi italiani sono stati introdotti durante il fascismo, a volte sulla base di antichi nomi latini, oppure attraverso traduzioni o invenzioni, c'è chi li contesta. Negli anni scorsi sono state avanzate proposte di legge che prevedevano di derogare al principio del bilinguismo assoluto nei toponimi.



L'insegnamento nelle scuole materne, primarie e secondarie avviene nella lingua "materna" italiana o tedesca degli alunni da docenti per i quali tale lingua è quella materna, mentre è previsto l'obbligo di insegnamento della seconda lingua e l'uso e insegnamento della lingua ladina nelle località ladine.

L'insegnamento della seconda lingua è impartito da docenti per i quali tale lingua è quella materna.

Queste norme sono state implementate con la creazione di tre sistemi scolastici distinti, ognuno con la propria struttura amministrativa: scuola in lingua italiana, scuola in lingua tedesca, e scuola nelle località ladine, dove l'insegnamento avviene in lingua italiana e in lingua tedesca e il ladino funge da lingua veicolare e curricolare.

Nella scuola in lingua italiana, e dal 2013 in forma sperimentale nelle scuole di lingua tedesca, viene usata come strumento di insegnamento della seconda lingua la metodologia CLIL (Content and Language Integrated Learning) – ovvero l'insegnamento di alcune materie in seconda lingua –, sostenuta a livello nazionale e dall'Unione europea.



I genitori hanno il diritto di scegliere in quale tipo di scuola iscrivere i figli, anche se con alcune limitazioni. In base ad una norma di attuazione dello Statuto del 1988 gli studenti dovrebbero avere una adeguata conoscenza della lingua della scuola, che può essere valutata da un'apposita commissione. In caso contrario l'iscrizione viene fatta automaticamente nella scuola dell'altra lingua d'insegnamento; decisione contro cui si può ricorrere alla Sezione autonoma di Bolzano del Tribunale regionale di Giustizia amministrativa.

Al fine di mantenere l'integrità della scuola in lingua tedesca, negli ultimi anni sono state introdotte e/o discusse delle misure per indirizzare la scelta dei genitori, in risposta alla scelta di chi, soprattutto nel gruppo linguistico italiano, opta per iscrivere i figli nella scuola dell'altro gruppo linguistico, e in relazione al numero di iscritti con passato migratorio.

Alcune misure relative all'autonomia altoatesina, come la proporzionale etnica, richiedono di conoscere sia la consistenza numerica dei gruppi linguistici che l'affiliazione individuale. Ciò avviene attraverso un'apposita dichiarazione di appartenenza o aggregazione linguistica.

Oggi vi sono due distinte dichiarazioni: una anonima (resa da tutti i cittadini italiani ogni dieci anni e usata per calcolare la consistenza dei gruppi linguistici) e una individuale e nominativa, utilizzata per determinare l'affiliazione individuale, che può essere resa in ogni momento dai cittadini residenti a partire dai quattordici anni, inclusi cittadini dell'Unione Europea e, dal 2015, dai cittadini con permesso di soggiorno Ue di lungo periodo o con status di rifugiato o protezione sussidiaria, anche se non residenti.

Le dichiarazioni nominative sono conservate presso il Tribunale di Bolzano.

È possibile cambiare, revocare e rilasciare nuove dichiarazioni nominative, ma entro determinate condizioni per evitare dichiarazioni di comodo.

Come le persone vivono l'autonomia

Il principale successo dell'autonomia altoatesina è sicuramente quello di aver eliminato le tensioni e incoraggiato la coabitazione pacifica fra i gruppi linguistici, dando loro, soprattutto al gruppo linguistico tedesco, un senso di protezione e la garanzia di poter continuare a esistere come collettività all'interno dello Stato italiano.

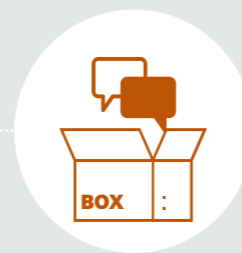
In particolare, l'autonomia ha dimostrato che è possibile non vedere "l'altro" come una minaccia e uscire da un pensiero incentrato su una dicotomia conflittuale di "noi contro loro". Per esempio, nella maggior parte dei discorsi politici prevale un'immagine positiva della diversità (dei gruppi linguistici italiano, tedesco e ladino), che permette all'Alto Adige di essere un ponte fra il mondo culturale italiano e quello tedesco. I sondaggi dimostrano che in misura crescente la maggioranza della popolazione altoatesina considera il multilinguismo e la diversità culturale (dei gruppi linguistici italiano, tedesco e ladino) come un vantaggio e sono ormai molto pochi coloro che hanno un atteggiamento negativo a riguardo. Per

esempio, la percentuale di persone che ritiene che l'esistenza di più gruppi linguistici in Alto Adige e il proprio plurilinguismo siano un arricchimento o possano esserlo a certe condizioni è passata dal 58,6 per cento del 1991 al 77,9 per cento del 2014.¹

Comunque, permane l'idea di gruppi linguistici esclusivi e per certi versi ancora in competizione. Questo si riflette, per esempio, nel senso d'identità e di appartenenza delle persone alla comunità altoatesina. Dai sondaggi emerge una concezione delle identità linguistiche ben distinta, per esempio "Sudtirolese" o "Italiano/a." Al tempo stesso, però sta lentamente emergendo un comune senso di appartenenza territoriale. Parlare di identità fa riflettere su che cosa significa essere altoatesino o altoatesina. Quali sono i fattori che accomunano le persone nella "comunità immaginata" dell'Alto Adige? Legami di sangue? Vivere in provincia? Essere bilingui? Indossare la giacca tradizionale Sarner, mangiare la pizza con lo speck, o amare l'autonomia o le montagne? In realtà a questa domanda non c'è una risposta oggettiva, perché ci sono diversi modi di identificarsi e di sentirsi altoatesini o altoatesine, e definire dei criteri significherebbe limitare questa varietà e imporre una gerarchia di livelli di appartenenza che rischia di avere effetti escludenti.



Il fatto che ci si trovi in una provincia bilingue è particolarmente evidente dalle scritte e dai cartelli stradali.



Scuola e bilinguismo

Il sistema scolastico diviso per gruppi linguistici in cui sia garantito l'insegnamento nella madrelingua rientra tra i principi fondamentali dell'autonomia altoatesina. Tuttavia, esso è allo stesso tempo espressione di quella separazione sociale fra i gruppi linguistici che affonda le radici negli anni Settanta quando è entrato in vigore il secondo Statuto. A riguardo rimane da chiedersi se e come contribuisca a ostacolare la creazione di occasioni di socializzazione, scambio e cooperazione tra i gruppi e al realizzarsi di un bilinguismo effettivo ed efficace.

Da anni si lamenta da più parti una scarsa competenza nella seconda lingua (L2), in particolar modo a carico del gruppo italiano. Due studi condotti da Eurac Research durante gli anni scolastici 2007/2008 e 2014/2015 (Kolipsi I² e II³), su studenti del IV anno della scuola superiore hanno effettivamente evidenziato livelli di competenza della L2 inadeguati rispetto alla quantità di ore e di anni di studio della seconda lingua. Dai dati di Kolipsi II, risulta che il 34 per cento degli studenti di lingua italiana ha competenze di livello B1 (Quadro comune europeo di riferimento per le lingue), ovvero comprende messaggi su argomenti familiari e sa produrre testi semplici su argomenti conosciuti, mentre il 38 per cento ha competenze di livello elementare (A2) ed è in grado di comprendere e comunicare informazioni semplici – frasi isolate ed

espressioni di uso corrente – su argomenti familiari e abituali. Addirittura, un 10 per cento ha competenze ancora più basse. Tra gli studenti di lingua tedesca, generalmente ritenuti più competenti in L2, metà ha competenze di livello B1 e quasi un quarto ha competenze di livello A2.

In Kolipsi II si sono, inoltre, individuati alcuni fattori in grado di "predire" buone competenze di L2. Su tutti, l'uso privato della L2, al di fuori del contesto scolastico, appare decisivo per entrambi i gruppi linguistici. Nel caso degli studenti di lingua italiana, in particolare, l'esercizio extrascolastico attivo della L2 e, ancor più, una buona competenza (passiva) del dialetto sudtirolese sembrano presagire buone competenze in tedesco standard. Il dialetto (nelle sue diverse varietà) è usato dagli altoatesini di lingua tedesca in famiglia, con gli amici e nel tempo libero, mentre il tedesco standard è usato prevalentemente a scuola e con le persone provenienti da altri stati tedescofoni. L'esclusione del dialetto dall'insegnamento della L2 nella scuola italiana crea un'incongruenza tra 'bilinguismo d'apprendimento' e 'bilinguismo d'uso.'

In sintesi, per entrambi i gruppi linguistici, la chiave di un apprendimento linguistico di successo sembra risiedere nel contatto fra i diversi gruppi e non tanto o non solo nell'adozione, a opera soprattutto della scuola in lingua italiana, di approcci didattici alternativi come il CLIL. Se questa 'possibilità' di contatto trova un limite fisiologico nella distribuzione asimmetrica dei gruppi linguistici all'interno del territorio provinciale (con il gruppo linguistico italiano concentrato nei centri urbani) anche il contatto indiretto, per esempio tramite la televisione, ha effetti positivi sull'apprendimento della L2.

La distanza che persiste fra i gruppi linguistici si riflette anche nel cosiddetto capitale sociale, cioè l'insieme di relazioni interpersonali, connessioni sociali e fiducia negli altri. Se da una parte gli altoatesini hanno un elevato livello di capitale sociale, che si esprime per esempio nell'alto numero di persone che svolgono attività di volontariato, dall'altra tendono in molti casi ad avere amici dello stesso gruppo linguistico e a frequentare per lo più persone appartenenti al proprio gruppo linguistico, anche se la situazione è migliora-

ta rispetto al passato. In altre parole, il capitale sociale della "coesione interna" al proprio gruppo (*bonding*) prevale spesso sul capitale sociale "che getta ponti" fra i diversi segmenti della popolazione (*bridging*).⁴ A riguardo, però, bisogna considerare la distribuzione geografica dei gruppi linguistici, con la popolazione di lingua italiana che vive prevalentemente nei centri urbani. Inoltre, si è registrato un aumento dell'interazione e della cooperazione tra i gruppi linguistici in vari settori (Autonomia e partecipazione politica > pagina 28).

📷 Varietà, vecchia e nuova: che la storica Torgglhaus di piazza delle Erbe a Bolzano porti anche un nome italiano è cosa nota da tempo. Oggi, però, la città ospita persone di molte diverse culture, come testimoniano i commercianti di alcuni banchi del mercato.



Comunque, l'autonomia non è vissuta da tutti allo stesso modo. Per esempio, si è spesso parlato di “disagio” per indicare un certo malessere nel vivere in Alto Adige da parte del gruppo linguistico italiano che, in seguito al Secondo Statuto di autonomia, avrebbe perso posizioni di potere poiché in provincia numericamente è in minoranza. A cosa sarebbe dovuto questo disagio? Si possono considerare diverse spiegazioni legate allo status socio-economico e politico del gruppo linguistico italiano. Secondo una ricerca svolta da Atz, Haller e Pallaver, il disagio non dipenderebbe da reali differenze oggettive, come l'occupazione professionale, ma si tratterebbe invece di una questione di percezione.⁵ In ogni caso il concetto di disagio sarebbe da ripensare, considerando il fatto che dal punto di vista socio-economico il segmento di popolazione più disagiato è in realtà quello con passato migratorio e ci sono notevoli disuguaglianze all'interno dei gruppi linguistici, soprattutto in quello di lingua tedesca (per “disagio” vedi i capitoli Autonomia e partecipazione politica > pagina 27 e La narrazione dell'autonomia > pagina 68).

Come il gruppo linguistico italiano, anche quello ladino è una minoranza in provincia. Da una parte, la popolazione ladina beneficia, anche se non del tutto, dei meccanismi di protezione riconosciuti al gruppo linguistico tedesco (vedi il capitolo sulla politica). Dall'altra, bisogna ricordare che la comunità ladina è divisa fra il territorio dell'Alto Adige, del Trentino e del Veneto; e gli abitanti ladini del Veneto non godono di alcun sistema autonomistico e non hanno gli stessi

diritti linguistici dei loro vicini altoatesini (La narrazione dell'autonomia > pagina 70).

Parlare solo dei gruppi linguistici a cui fa riferimento lo Statuto di autonomia omette di considerare che la società altoatesina è molto più variegata e diversificata e sperimenta continue trasformazioni demografiche. Ci sono, cioè, tutte quelle persone che non possono o non vogliono identificarsi con i tre gruppi linguistici. Queste persone riflettono il cosiddetto dilemma dell'“esclusione nel corso dell'inclusione”⁶ che caratterizza i sistemi di democrazia consociativa (Autonomia e partecipazione politica > pagina 24), cioè il fatto che l'inclusione istituzionale dei gruppi riconosciuti avviene a scapito dell'esclusione di altre comunità. Per esempio, le persone che provengono da famiglie mistilingue (italiane, tedesche e ladine) non sono previste dal sistema consociativo altoatesino, e non se ne conosce nemmeno l'esatta consistenza numerica. In passato la loro situazione, in particolare riguardo alla dichiarazione di appartenenza linguistica, ha provocato molte proteste che hanno avuto il loro alfiere politico in Alexander Langer che denunciava la creazione di gabbie etniche in cui gli altoatesini erano costretti a incasellarsi. Oggi queste proteste sembrano essersi attenuate e la tematica ha perso interesse, anche grazie agli accorgimenti presi nella dichiarazione di appartenenza con l'aggiunta della possibilità di aggregarsi ad un gruppo linguistico. Rimane da chiedersi fino a che punto le persone mistilingue si siano allineate alla distinzione fra i gruppi linguistici.



Gregorio Gobbi



LA DICHIARAZIONE DI APPARTENENZA/AGGREGAZIONE

intervista a Gregorio Gobbi, ex Coordinatore reparto servizi centrali dell'ASTAT

In passato, la dichiarazione di appartenenza ha suscitato vari problemi.

Tra i principali rientrano:

- il rispetto della privacy
- la veridicità delle dichiarazioni e la questione delle dichiarazioni fatte per opportunismo
- la dichiarazione di chi ritiene di non appartenere a nessun gruppo linguistico

La dichiarazione è stata quindi modificata varie volte. Quali sono stati gli sviluppi più rilevanti?

Iniziamo con un chiarimento. La rilevazione dei gruppi linguistici si faceva anche nell'Ottocento sotto l'Impero austro-ungarico che copriva un territorio molto vasto con numerose minoranze linguistiche. Non c'era nessun problema a riguardo; venivano raccolte queste informazioni insieme a tutte le altre di carattere demografico. Questa prassi è proseguita fino al 1921, dopodiché i censimenti italiani del 1931, 1936 e 1951 non hanno rilevato i gruppi linguistici. Si è tornati a rilevarli nel 1961 e nel 1971, di nuovo con finalità statistiche generiche. Nel 1972 con il secondo Statuto di autonomia e il sistema della proporzionale è stata introdotta la novità di un censimento linguistico con due finalità: il calcolo della proporzionale linguistica fra i tre gruppi e l'attribuzione della facoltà al singolo di dichiarare il proprio gruppo linguistico per i propri interessi personali, come per far domanda per un posto di lavoro pubblico. Fra il 1981 e il 1991 sono nate alcune discussioni e si è dovuta modificare la normativa affinché fosse riconosciuta la possibilità di dichiarare di non appartenere a nessun gruppo linguistico e di aggregarsi a uno di essi. È stato un escamotage: non è stato mai previsto di dichiararsi mistilingue. Ai fini del calcolo della proporzionale, non è cambiato niente poiché viene calcolata come somma delle dichiarazioni di appartenenza e di aggregazione. Dopodiché c'è stata la svolta più importante: la dichiarazione ai fini del calcolo della proporzionale – che è obbligatoria per legge anche se non sono previste sanzioni – è stata separata dalla dichiarazione ai fini dell'interesse personale.

Così come fatta oggi, la dichiarazione presenta ancora problemi e critiche? Se sì, quali?

Poiché oggi la dichiarazione fatta per il calcolo della proporzionale è totalmente anonima, anche l'obiezione riguardo a dichiarazioni di opportunismo non ha più validità. È rimasta una dichiarazione “statistica” sui tre gruppi linguistici. Piuttosto, al garante per la protezione dei dati personali disturba non tanto il censimento anonimo, quanto le schede nominative che sono conservate in tribunale e che rappresentano un problema enorme, poiché se qualcuno avesse la possibilità di accedervi, avrebbe a disposizione le schede con nomi, cognomi e gruppo linguistico. Invece i problemi legati al censimento anonimo sono gli impicci burocratici.

Mentre fino al 2011 la dichiarazione anonima veniva fatta durante il censimento generale della popolazione svolto ogni dieci anni, ora non è più possibile poiché nel 2018 il censimento generale decennale è stato sostituito da indagini annuali a campione. Nel 2021, con apposita modifica alla norma di attuazione, è stato previsto di poter rilasciare la dichiarazione anonima in modalità telematica, ma si deve comunque raggiungere di persona anche chi non la fa online e questo comporta dei costi. C'è da chiedersi se per calcolare la proporzionale sia necessario un censimento. Statisticamente basterebbe una rilevazione campionaria.

Dai dati raccolti attraverso la dichiarazione di appartenenza/agggregazione cosa sappiamo della società altoatesina e dei diversi gruppi che la compongono?

Dal 1991 la dichiarazione è stata disgiunta dalle informazioni sociodemografiche del censimento generale della popolazione, come per esempio l'età o la professione. Quindi dal punto di vista statistico non ha nessuna rilevanza, perché senza incrociare i dati l'informazione statistica rimane sterile. Per esempio, i contadini sono tutti di madrelingua tedesca? Dalla dichiarazione non lo sappiamo. C'è indifferenza nei confronti di questo genere di analisi. Comunque, dei dati esistono e vengono pubblicati. Il Barometro linguistico dell'Alto Adige curato dall'ASTAT permette di incrociare vari dati, come l'appartenenza linguistica e la lingua parlata dai genitori, e offre uno spaccato reale della società e di come si evolve. C'è da dire che i gruppi linguistici si modificano molto lentamente, a meno che non succeda qualcosa di straordinario, come un evento bellico. Attualmente ciò che modifica più velocemente la società è la presenza degli stranieri. Il mondo ormai è cambiato, la società è cosmopolita anche in Alto Adige. La dichiarazione di appartenenza/agggregazione non riflette questi cambiamenti, ma risponde solo al dettato dello Statuto per calcolare la proporzionale.

E come è vissuta l'autonomia dalle persone con passato migratorio che ormai da decenni sono una realtà strutturale in provincia? Al giorno d'oggi gli stranieri rappresentano circa il 10 per cento della popolazione residente, a cui si aggiungono coloro che hanno un passato migratorio e che hanno acquisito la cittadinanza italiana. Se da una parte incontrano una società già bi/trilingue e con diverse culture, dall'altra, nel sistema consociativo altoatesino, si ritrovano a doversi confrontare con le distinzioni tra i gruppi linguistici e a passare da una lingua e una cultura all'altra. Va, quindi, valutato come le persone con passato migratorio si relazionino con i gruppi linguistici e le peculiarità culturali altoatesine e se l'autonomia aiuti il loro inserimento sociale attraverso politiche mirate alle esigenze specifiche del territorio. Simili questioni si pongono per le persone Rom e Sinti (circa un migliaio in Alto Adige), comunità che non sono riconosciute come minoranze linguistiche storiche nell'ordinamento italiano, né sono incluse nello Statuto di autonomia, ma che vivono in Italia e in provincia da secoli.

Comunque, quando si parla di gruppi linguistici e altre categorie di appartenenza non bisogna dimenticarsi che sono in realtà entità molto variegata. Vi sono al loro interno differenze, ad esempio, di classe sociale o di contesto urbano e rurale che influenzano il modo di vivere e sperimentare l'autonomia.



Luana Franco Rocha



L'AUTONOMIA DAL PUNTO DI VISTA DELLE PERSONE CON PASSATO MIGRATORIO

La sociologa Luana Franco Rocha è originaria del Brasile; dal 2016 vive in Alto Adige, dove lavora come collaboratrice scientifica per la Libera Università di Bolzano. Nell'ambito della sua attività conduce studi e ricerche in materia di politica linguistica, integrazione delle persone con trascorsi migratori e rapporti fra minoranze vecchie e nuove.

Come è vissuta l'autonomia altoatesina dalle persone con un passato di migrazione?

Dalle tante interviste che conduco per la mia attività di ricerca emerge che queste persone, in generale, vivono l'autonomia in modo duplice. Da un lato, la multiculturalità di una provincia è vissuta come un arricchimento; dall'altro, predomina tuttavia una certa delusione legata agli aspetti pratici della vita quotidiana. È fortemente sentita, infatti, la netta separazione esistente fra i gruppi di lingua italiana e di lingua tedesca, con tutte le ripercussioni che questo ha su molti ambiti della vita sociale: dall'iscrizione scolastica dei figli fino alla partecipazione alle attività associazionistiche. Chi arriva da fuori e non rientra in automatico in uno dei tre gruppi linguistici riconosciuti può sentirsi fortemente a disagio in una società così tripartita. Anche le persone trasferitesi in Alto Adige da un altro Paese tedescofono hanno spesso l'impressione che non sia sufficiente saper parlare il tedesco, ma che si debba invece imparare il dialetto locale per sentirsi davvero accettati.

La dichiarazione di appartenenza linguistica è uno dei pilastri del sistema proporzionale. Come è percepita dalle persone con trascorsi migratori?

Considerano la proporzionale e la dichiarazione di appartenenza linguistica strumenti importanti che hanno permesso, in passato, di tutelare i diritti delle minoranze riparando alle ingiustizie dell'italianizzazione imposta da Mussolini. Chi ha un passato di migrazione sottolinea tuttavia che la situazione odierna non è la stessa di 50 anni fa: la diversità della società altoatesina abbraccia oggi ben più dei soli tre gruppi linguistici. Nella realtà di un mondo

altamente globalizzato risiede un potenziale che l'Alto Adige (nell'ottica delle persone partecipanti al mio studio) manca di cogliere appieno quando si limita a ridurre la diversità a questi tre soli gruppi linguistici. Quanto alla dichiarazione di appartenenza, per coloro che non siano di madrelingua italiana, tedesca o ladina, si pone il problema di quale dei gruppi scegliere, quando non sussistano legami di tipo culturale o linguistico. È un punto, questo, assai delicato per le persone che hanno alle spalle un passato di migrazione: alcune si sentono a disagio a dover dichiarare l'appartenenza a uno dei tre gruppi solo per ottenere determinati vantaggi sociopolitici. Trovano inoltre che la tripartizione istituzionale si ripercuota direttamente sulla mentalità della popolazione locale, andando addirittura ad accentuare la spaccatura della società.

Nella sua attività di ricerca ha forse avuto modo di evidenziare anche cosa vorrebbero cambiare, nel sistema di autonomia altoatesino, le persone con un passato di migrazione?

Chi ha alle spalle esperienze migratorie tende generalmente a difendere l'idea di una società multilingue e più saldamente integrata nella quale non sia necessario decidersi per un gruppo. In quest'ottica, la maggior parte delle persone intervistate per lo studio ha dichiarato di volere una riforma del sistema di divisione scolastica attualmente previsto nello Statuto di autonomia. Essendo l'istruzione istituzionale un importante strumento di socializzazione, ritengono che vada piuttosto introdotto un sistema scolastico plurilingue, teso a favorire non solo i contatti fra i tre gruppi linguistici storici, bensì anche fra questi e le famiglie migranti. L'idea non è assolutamente quella di dissolvere le specifiche

identità tutelate nello Statuto di autonomia, quanto piuttosto di consolidare il potenziale di cui l'Alto Adige beneficia proprio grazie alla diversità.

Anche lei ha alle spalle esperienze di migrazione. Quali sono gli elementi dell'autonomia altoatesina che apprezza maggiormente?

Ne ammiro l'impegno in difesa delle minoranze, soprattutto alla luce del contesto storico in cui si giunse all'attuazione del secondo Statuto di autonomia. Dopo un difficile periodo di tensioni, l'autonomia ha finalmente portato pace e stabilità fra

la gente del territorio. Tuttavia, come evidenziano i risultati del mio studio, è ora che la Provincia rifletta sui nuovi generi di minoranze che vivono oggi in Alto Adige. Rispetto ad altre zone in cui la lingua ufficiale è una sola, apprezzo che in Alto Adige ci sia l'opportunità di rivolgersi agli uffici pubblici utilizzando la lingua di comunicazione in cui ci si sente maggiormente a proprio agio. In situazioni complesse, come può essere una visita medica o un appuntamento in un ufficio pubblico, è confortante, per chi è arrivato da poco, sapere di poter contare su questa flessibilità linguistica.



CONCLUSIONE

Percorrere l'autonomia verso il domani

L'autonomia e le sue misure permeano notevolmente la vita di chi abita in Alto Adige. All'orizzonte, però si apprestano una serie di sfide che potrebbero influenzare il modo in cui le persone vivono l'autonomia. Innanzitutto, in una società sempre più complessa, alcune norme dell'autonomia creano dei problemi. Per esempio, da vari anni c'è una certa difficoltà a trovare personale medico nel rispetto della proporzionale e delle norme sul bilinguismo.

Al tempo stesso, sta diventando sempre più evidente la differenza tra la vita, e forse anche lo sviluppo, della società urbana e la vita nelle valli e nelle zone molto rurali. In particolare, il fatto che tante zone rurali siano sempre più quasi completamente monolingui (tedesco) ha un impatto non solo sul livello di bilinguismo della popolazione, ma anche sulla convivenza tra i gruppi linguistici. A ciò si aggiunge la diversità portata dalla popolazione con passato migratorio e c'è da chiedersi se stiamo assistendo a un adeguato processo di inclusione di questo segmento della popolazione o se piuttosto stiano crescendo nuove divisioni all'interno della società altoatesina.

Più in generale, bisognerebbe porsi la questione di come e quanto le nuove generazioni, lontane dalle tensioni del passato, si riconoscano nei valori dell'autonomia e nella tutela delle minoranze. A riguardo fa riflettere che, in base a un'indagine dell'ASTAT del 2022, la maggioranza delle persone intervistate nella ricerca ritenga che si sia fatto già molto per la tutela delle minoranze e la convivenza fra i gruppi linguistici oppure che questa tematica non sia una priorità, mentre ci si dovrebbe preoccupare di altri temi pratici come il caro-casa o la sanità.⁷ C'è il rischio che cresca un disinteresse nei confronti delle questioni legate ai rapporti fra i gruppi linguistici e che l'autonomia sia data per scontata invece di essere vista come un percorso da proseguire giorno dopo giorno.

Questo percorso si snoda tra il bisogno di proteggere e curare l'autonomia e il percepirla come flessibile e adatta ai problemi attuali della società. La sfida, quindi, è come indirizzare l'autonomia in modo che possa essere uno strumento che aiuti a sviluppare e valorizzare una società che è molto più diversa e variegata rispetto all'Alto Adige del secolo scorso, senza ripiegare su schemi del passato non più attuali.

Note

- 1 ASTAT, *Südtiroler Sprachbarometer/Barometro linguistico dell'Alto Adige 2004* (Bolzano/Bozen: Provincia autonoma di Bolzano-Alto Adige, 2006), 193; ASTAT, *Südtiroler Sprachbarometer/Barometro linguistico dell'Alto Adige 2014* (Bolzano/Bozen: Provincia autonoma di Bolzano-Alto Adige, 2015), 181.
- 2 Andrea Abel, Chiara Vettori e Katrin Wisniewski, a cura di, *KOLIPSI: Gli studenti altoatesini e la seconda lingua: indagine linguistica e psicosociale = KOLIPSI: Die Südtiroler SchülerInnen und die Zweitsprache: eine linguistische und sozialpsychologische Untersuchung* (Bolzano/Bozen: Eurac Research, 2012), <https://bia.unibz.it/esploro/outputs/editedBook/KOLIPSI-Gli-studenti-altoatesini-e-la/991005773127601241>
- 3 Chiara Vettori e Andrea Abel, a cura di, *KOLIPSI II: gli studenti altoatesini e la seconda lingua; indagine linguistica e psicosociale = KOLIPSI II: die Südtiroler SchülerInnen und die Zweitsprache; eine linguistische und sozialpsychologische Untersuchung* (Bolzano/Bozen: Eurac Research, 2017), <https://bia.unibz.it/esploro/outputs/editedBook/KOLIPSI-II-gli-studenti-altoatesini-e/991005773213701241>
- 4 Robert Putnam, *Bowling Alone: Collapse and Revival of American Community* (New York: Simon & Schuster, 2000).
- 5 Hermann Atz, Max Haller e Günther Pallaver, a cura di, *Differenziazione etnica e stratificazione sociale in Alto Adige* (Milano: Franco Angeli, 2017).
- 6 Timofey Agarin, Allison McCulloch e Cera Murtagh, "Others in Deeply Divided Societies: A Research Agenda", *Nationalism and Ethnic Politics* 24, no. 3 (2018): 299-310. <https://doi.org/10.1080/13537113.2018.1489488>
- 7 ASTAT, "Politische Prioritäten und sozialer Zusammenhalt - Februar 2022/Priorità politiche e coesione sociale - Febbraio 2022", *astatinfo* 16 (Aprile 2022).



Autonomia finanziaria ed economia

COORDINAMENTO:

Christian Hoffmann
Alice Valdesalici

CONTRIBUTI DI:

Philipp Corradini
Christian Hoffmann
Francisco Javier Romero Caro
Alice Valdesalici

Autonomia finanziaria ed economia

Questo capitolo illustra i pilastri su cui si regge l'autonomia finanziaria della Provincia autonoma di Bolzano e analizza l'andamento dell'economia locale con un focus particolare sul turismo che, oltre a essere uno dei settori trainanti, è anche una delle materie sui cui la Provincia ha potestà legislativa primaria, cioè gode del grado di autonomia più ampio.

Caratteristiche dell'autonomia finanziaria

Finanza ed economia provinciali sono strettamente collegate. L'assetto finanziario provinciale si basa su un modello di finanza derivata; questo significa che la maggior parte delle entrate "deriva", appunto, da tributi istituiti dallo Stato centrale. Il gettito di questi tributi è devoluto alla Provincia in toto o in parte (i famosi 9/10) sulla base di criteri che tengono conto della ricchezza generata dal territorio: quando l'economia locale cresce, cresce anche il bilancio provinciale e di conseguenza i servizi pubblici che potranno essere offerti alla popolazione.

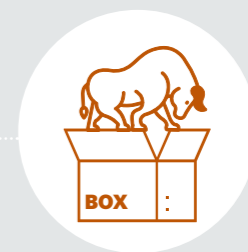
Si crea così un forte effetto di responsabilizzazione politico-finanziaria, perché la Provincia ha grande autonomia politica e con le sue decisioni può incidere sullo sviluppo economico del territorio. Nel tempo, diverse competenze sia amministrative che legislative sono passate dallo Stato alla Provincia assieme ai relativi poteri di spesa. Oggi la Provincia copre con il proprio bilancio quasi tutti i settori pubblici.

Dal 2010 la Provincia può anche modificare le aliquote di alcuni tributi istituiti dallo Stato. È il caso, ad esempio, dell'addizionale IRPEF (imposta sul reddito delle persone fisiche) o dell'IRAP (imposta regionale sulle attività produttive). Per quest'ultima la Provincia ha previsto per il 2023 un'aliquota del 3,30 per cento, mentre quella ordinaria è pari a 3,90 per cento; la Provincia prevede poi una serie di aliquote speciali ed esenzioni per specifiche categorie di attività produttive, come imprese di assicurazione, banche, oppure onlus.

Attraverso queste misure la Provincia definisce la propria politica fiscale.

L'autonomia finanziaria della Provincia autonoma di Bolzano deve trovare un equilibrio anche con la solidarietà, intesa come il contributo della Provincia al riequilibrio della finanza pubblica dello Stato italiano. In passato la Provincia è stata chiamata, in molti casi obbligata, dallo Stato a offrire il proprio contributo in tal senso. Dal 2014 la situazione è cambiata: lo Statuto prevede ora un contributo annuo fisso che dal 2028 subirà tuttavia una rideterminazione annuale in base alla variazione percentuale degli oneri del debito delle pubbliche amministrazioni. Sempre lo Statuto fissa gli scostamenti ammessi da tale regola (+10%) e i casi in cui ciò si può verificare (eccezionali esigenze di finanza pubblica o per manovre straordinarie necessarie per garantire il rispetto degli obblighi europei), purché ciò avvenga solo a tempo determinato. Detto altrimenti, la Provincia non può essere obbligata a concorrere oltre quanto stabilito dallo Statuto.

Nel complesso questo sistema si è dimostrato valido, anche se non prevede strumenti per gestire situazioni temporanee di emergenza. In altre parole, nel caso in cui le cose vadano "male" per la finanza pubblica provinciale, come è avvenuto durante la pandemia da Covid-19, non sono previsti dei "paracaduti di solidarietà" che operino in modo automatico, o più in generale dei meccanismi di sospensione temporanea delle regole, ma è sempre necessario trovare un accordo con lo Stato.



Il caso della Spagna

Come per l'Italia, in cui coesistono due tipi di regioni – quelle ordinarie e quelle speciali – anche in Spagna le Comunità autonome (CCAA) sono di due tipi e si reggono su due modelli di finanziamento: quello comune valido per 15 CCAA (su 17) e il modello forale, esclusivo dei Paesi Baschi (*concierto*) e della Navarra (*convenio*). Anche Canarie e Ceuta e Melilla godono di regimi fiscali speciali in ragione di specificità geografiche.

Il modello comune si regge principalmente sui tributi ceduti, ovvero imposte per cui lo Stato, per determinati tributi, cede alle CCAA una quota o tutto il gettito (100 per cento dell'imposta sull'energia elettrica, 50 per cento dell'IRPEF e dell'IVA, 58 per cento delle accise) e, in alcuni casi (ad es. donazioni, successioni, giochi e patrimonio), anche la competenza legislativa su determinati aspetti del tributo. Le imposte proprie della CCAA sono invece marginali in termini di gettito. Le CCAA ricevono altresì trasferimenti perequativi per garantire l'uguaglianza e salvaguardare il welfare state.

Diversamente, le comunità forali godono di più ampie competenze fiscali. Riscuotono tutte le imposte, ad eccezione di dazi doganali e contributi sociali, assumendo altresì tutti i rischi relativi, in quanto non è previsto alcun paracadute di solidarietà da parte del governo centrale.

Viceversa, queste trasferiscono annualmente allo Stato una somma (*cupò* nei Paesi Baschi e *aportación* in Navarra) per coprire i costi dei servizi prestati dallo Stato, quali difesa, affari esteri, infrastrutture, sicurezza sociale. Tale regime è particolarmente controverso nel caso dei Paesi Baschi, poiché il *cupò* viene concordato con negoziazione bilaterale nella quale si tende a sottostimare il peso e il costo dei servizi prestati dallo Stato, garantendo così un ammontare di risorse pro capite superiore rispetto alle CCAA di regime comune. Al contempo, il contributo ridotto della "foralità" alla solidarietà ha frequentemente generato tensioni con gli altri territori.



Ripresa economica con il sostegno politico

Per buona parte della prima età moderna e del XIX secolo, l'area corrispondente all'odierno Alto Adige era una zona povera. L'agricoltura montana garantiva il sostentamento della popolazione; ad essa si aggiungeva una modesta attività artigianale e commerciale. Grazie alla sua posizione geografica favorevole, la città di Bolzano era diventata un centro mercantile e di transito già nel medioevo; a partire dal 1850 il potenziamento della rete ferroviaria ne fece una destinazione turistica sempre più richiesta.¹ Ma anche successivamente all'avvio del processo di industrializzazione negli anni Venti, e fino agli anni Cinquanta, quello agricolo restava il settore economico principale.^{2,3}

Dopo l'annessione all'Italia, le restrizioni imposte dal fascismo, le inquietudini generate dalle opzioni e l'incertezza politica protrattasi fino alla fine degli anni Sessanta (La strada verso l'autonomia altoatesina > pagina 6) spinsero molte altoatesine e molti altoatesini di lingua tedesca e ladina a trasferirsi altrove per ragioni economiche. Parallelamente si assistette all'afflusso di molti immigrati provenienti dalle altre regioni italiane, richiamati in zona dalla politica di italianizzazione mussoliniana e impiegati principalmente nei nuovi stabilimenti industriali di Bolzano, Merano e degli altri centri urbani della provincia.²

Dopo la deludente attuazione dello Statuto di autonomia del 1948 (La strada verso l'autonomia altoatesina > pagina 6), l'Italia e l'Austria siglarono il

cosiddetto "Accordino", un patto bilaterale basato sull'Accordo di Parigi e destinato a riavviare i rapporti economici fra l'Alto Adige e le vicine regioni austriache. Tuttavia, solo con il secondo Statuto di autonomia del 1972, che prevedeva per l'Alto Adige un autogoverno in molti settori e un'ampia autonomia fiscale, si poterono gettare le basi per la sua stabilità politica e il suo benessere socio-economico.⁴

A sostenere e promuovere la ripresa furono le elargizioni provenienti dalla Germania e dall'Austria, oltre a una forte inflazione della lira italiana che, dagli anni Settanta, si protrasse fino all'istituzione dell'Unione monetaria europea nel 1999. Il tasso di inflazione consentiva alle imprese di beneficiare di una riduzione dei tassi di interesse sui prestiti e, alle destinazioni turistiche altoatesine, di approfittare dei tassi di cambio favorevoli.²

Tra i poteri garantiti alla Provincia nello Statuto di autonomia fu soprattutto la potestà legislativa primaria acquisita nel campo urbanistico e territoriale ad avere forte impatto sulla crescita economica. Con questi strumenti, infatti, la Giunta provinciale era in grado di contrastare i tentativi di centralizzazione messi in atto dallo Stato italiano. In 114 dei 116 comuni altoatesini nacquero 777 zone artigianali-industriali che concorsero a rallentare l'abbandono delle aree rurali.⁵ Anche le vallate laterali più remote continuarono a rimanere vitali e a preservare le superfici coltivate. Proprio per questo suo curato paesaggio culturale l'Alto Adige è oggi noto ben oltre i confini provinciali e nazionali. Negli ultimi cinquant'anni, la prosperità economica di cui ha goduto quest'area ha permesso di garantire un'elevata qualità della vita e un alto livello di sicurezza sociale rispetto alle altre regioni italiane.¹

Economia altoatesina in cifre⁶

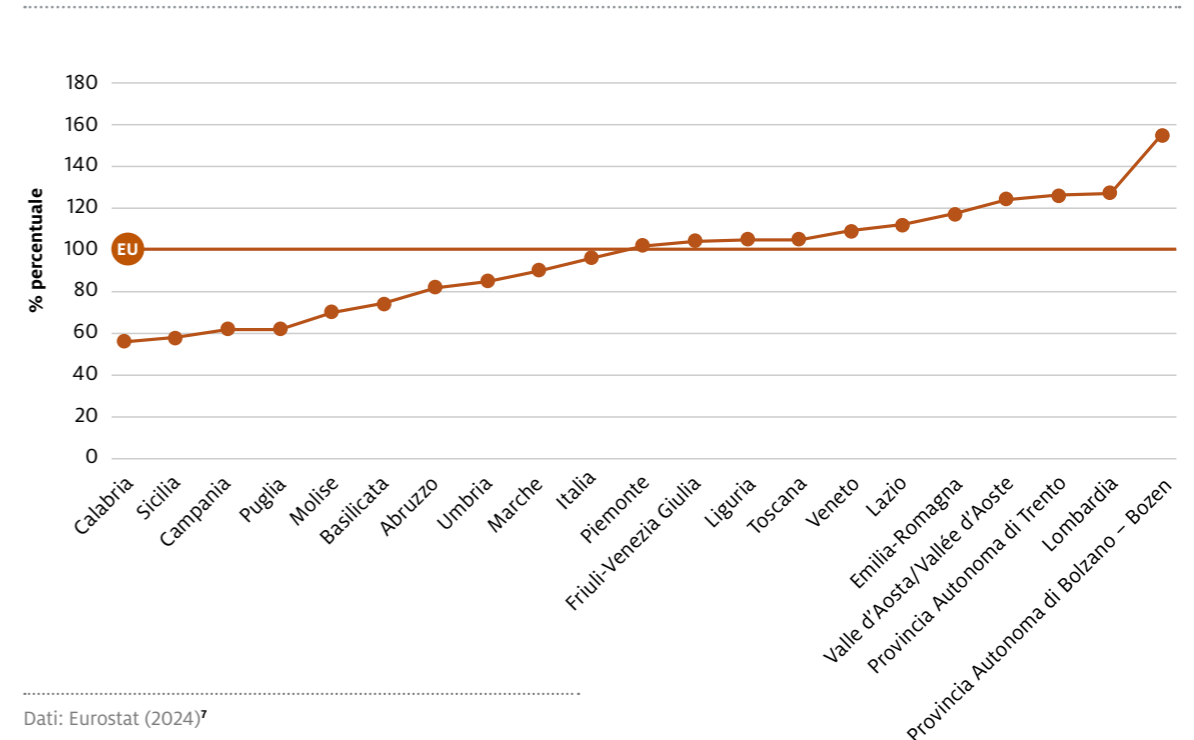
La Provincia di Bolzano - Alto Adige figura tra le regioni più ricche d'Europa: nella statistica Eurostat delle 290 regioni NUTS2 si colloca al 33° posto per reddito pro capite. In Italia, solo la Lombardia e la Provincia autonoma di Trento vantano, seppure a considerevole distanza, livelli di reddito pro capite analoghi a quelli altoatesini.

PRODOTTO INTERNO LORDO PRO CAPITE 2019:



Dati: Eurostat (2024)⁷

INDICE DEL PRODOTTO INTERNO LORDO 2019 (EU 27 = 100%)



Dati: Eurostat (2024)⁷

Fra il 2011 e il 2019 la crescita del prodotto interno lordo è stata in Alto Adige lievemente più lenta che nella media dei 27 paesi Ue (Eurostat 2024⁸).

PIL PRO CAPITE 2011 – 2019



Incremento medio annuo Provincia autonoma di Bolzano - Alto Adige:

+1,89%



Incremento medio annuo UE27:

+2,21%

ANNO	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Ue 27 (dal 2020)	25.700	25.800	26.000	26.600	27.500	28.200	29.300	30.300	31.300
Provincia autonoma di Bolzano	40.900	42.400	42.600	42.900	43.600	44.300	45.600	47.300	48.400

Dati: Eurostat 2024⁸

RILEVANZA DEI SINGOLI SETTORI ECONOMICI:

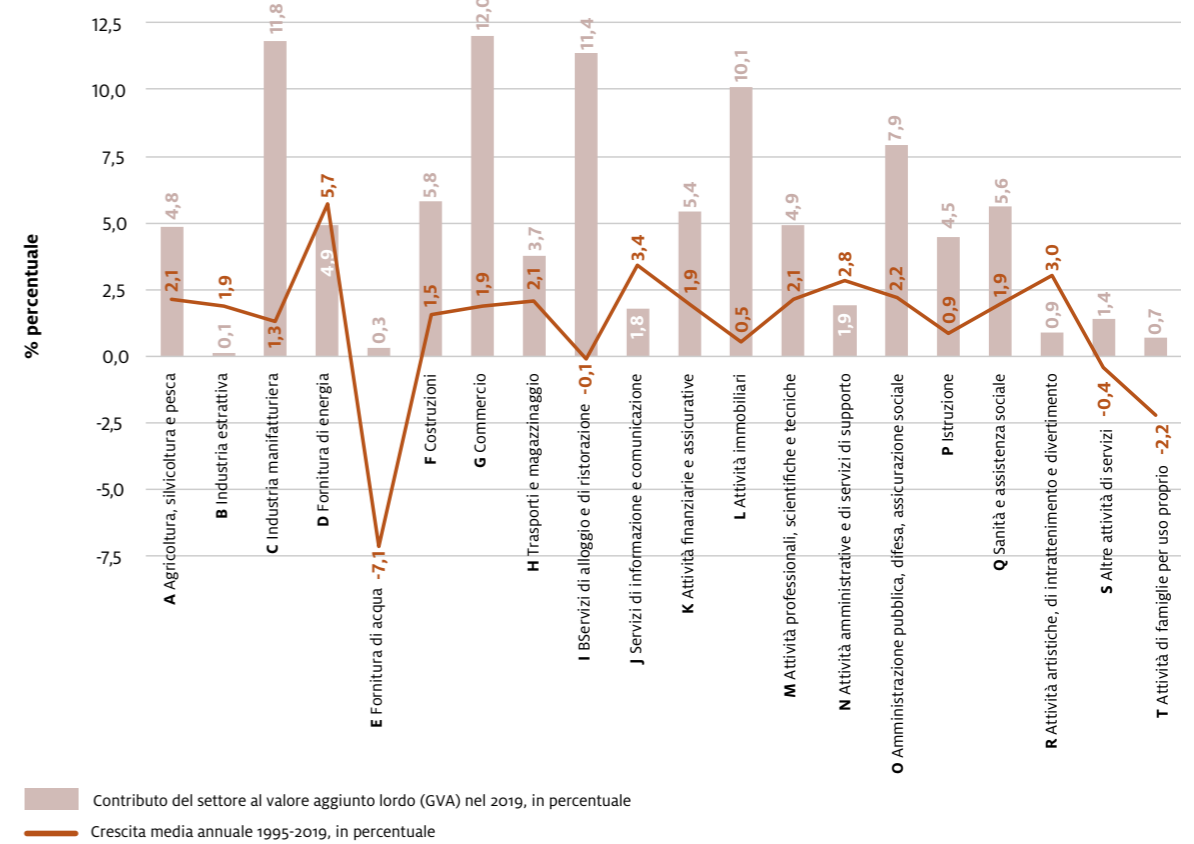


Fig. 1: Andamento economico in Alto Adige dal 1995 al 2019; la suddivisione in settori segue la classificazione NACE dell'Unione europea (Nomenclature statistique des activités économiques dans la Communauté européenne). Dati: ISTAT (2022a)⁸ Valore aggiunto per branca di attività (1995-2019). ISTAT (2022b) Banche dati: Occupazione provinciale per branca di attività (2011 – 2019).

L'economia altoatesina è dominata da cinque settori che, insieme, concorrono a produrre il 53 per cento del valore aggiunto lordo: attività manifatturiere, commercio, servizi di alloggio e ristorazione, attività immobiliari, pubblica amministrazione, difesa e assicurazione sociale obbligatoria (> Fig. 1). Nel 2019, il 40,4 per cento su un totale di 308.400 imprenditori e dipendenti lavorava nei tre settori più forti ("commercio all'ingrosso e al dettaglio, riparazione di autoveicoli e motocicli": 44.800 persone occupate; "servizi di alloggio e di ristorazione": 42.100 persone occupate; "industria manifatturiera": 37.500 persone occupate).

Seguono i settori ad alta intensità occupazionale, quali edilizia, istruzione e servizi socio-sanitari, in cui era impiegato dal 7,2 per cento al 7,6 per cento della forza lavoro.⁸ Nell'ultimo quarto di secolo quasi tutti i venti settori NACE (Nomenclatura generale delle Attività economiche nelle Comunità Europee) sono cresciuti in termini reali. Tassi di incremento annuo superiori alla media, ossia superiori al 3 per cento in termini reali, si sono registrati dal 1995 nei settori della fornitura di energia elettrica (5,7 per cento), dei servizi di informazione e comunicazione (3,4 per cento) e delle attività artistiche, di intrattenimento e divertimento (3,0 per cento)(> Fig. 1).

Il turismo

Dagli anni Cinquanta è andata crescendo costantemente l'importanza del turismo per l'economia altoatesina. L'andamento è in parte illustrato sulla scorta della categoria NACE "Servizi di alloggio e ristorazione" (> cfr. fig. pagina 57), che comprende però anche il settore della ristorazione e quindi risente degli effetti economici dei servizi mensa. Parimenti non estrapolabili dalla categoria "Servizi di alloggio e ristorazione" sono poi gli effetti economici dei flussi turistici giornalieri e l'impatto delle seconde case.

Nel 2019 il settore turistico ha contribuito per l'11,4 per cento al valore aggiunto lordo prodotto in Alto Adige; solo le attività manifatturiere e il commercio hanno registrato un impatto maggiore. Il settore si mantiene in terza posizione praticamente dal 1995, con sole poche eccezioni. L'ultimo studio dettagliato pubblicato stima all'11,2 per cento gli effetti diretti dei consumi turistici sul valore aggiunto lordo. Tenendo conto degli effetti indiretti (effetti dei consumi intermedi di altri settori poi confluenti nel turismo, come la produzione alimentare) e degli effetti indotti (dal riutilizzo dei proventi turistici), l'incidenza è stata rispettivamente del 12,4 per cento e del 16,2 per cento sul valore aggiunto lordo.

I dati, molto accurati, disponibili sugli arrivi e i pernottamenti mostrano che i flussi turistici in Alto Adige sono cresciuti costantemente negli ultimi 30 anni, con un aumento degli arrivi superiore a quello dei pernottamenti: la durata media del soggiorno è quindi diminuita, ma è salito il numero di arrivi e partenze.

L'elevato numero di pernottamenti registrato nel 2019 (quasi 33,7 milioni di pernottamenti) è stato addirittura superato dopo la pandemia da coronavirus: nel 2022 si sono contati in Alto Adige 34,4 milioni di pernottamenti, di cui il 66 per cento nella stagione estiva (da maggio a ottobre), il resto nella stagione invernale (da gennaio ad aprile e da novembre a dicembre). Nel 2023 il numero di pernottamenti è addirittura salito a 36,1 milioni.



SETTORE RICETTIVO:

7.547 aziende

(11,4% del totale delle aziende altoatesine)

28.000 persone occupate

(9% del totale delle persone occupate)



SETTORE DELLA RISTORAZIONE:

4.763 aziende

(6,9% del totale delle aziende altoatesine)

14.000 persone occupate

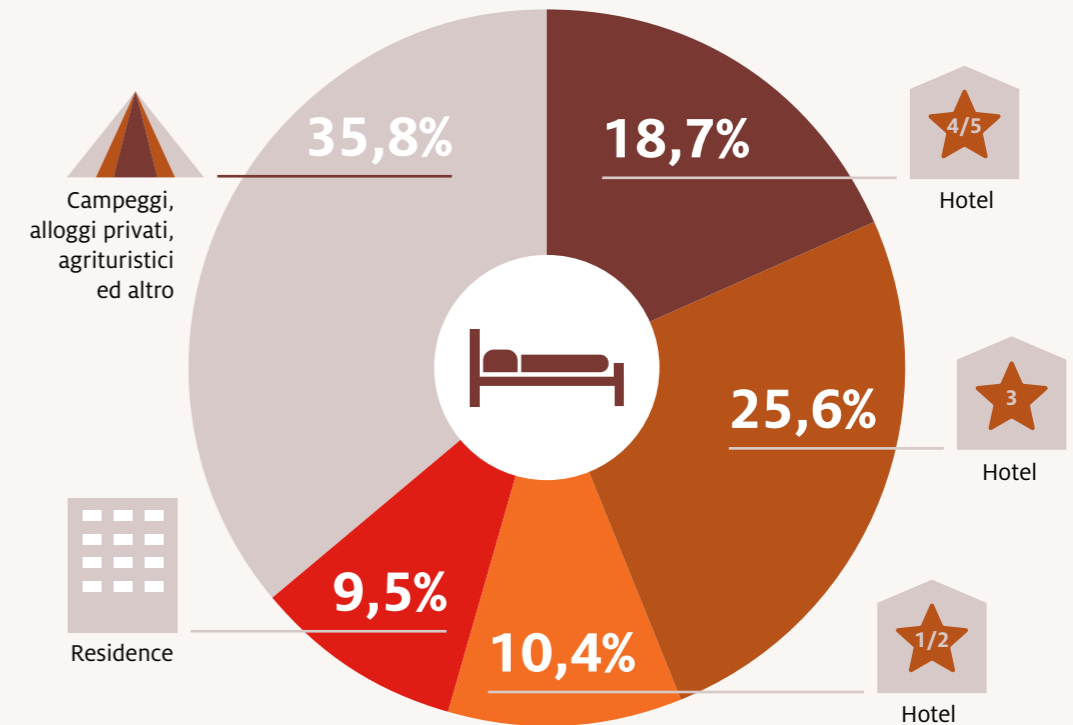
(4,7% del totale delle persone occupate)⁹

POSTI LETTO:

Dati aggiornati a novembre 2022¹⁰

Totale letti

239.331



REDISTRIBUZIONE 1990-2022:



I pernottamenti record registrati negli ultimi anni hanno intensificato il dibattito già esistente sui futuri sviluppi del turismo. L'attenzione si focalizza principalmente sull'esigenza di un uso sostenibile delle risorse, sull'aumento costante dei flussi turistici e sull'inserimento delle infrastrutture turistiche nel paesaggio naturale e coltivato dell'Alto Adige. Anche la Giunta provinciale si interroga sul ruolo che l'Alto Adige intende avere come destinazione turistica e sulla direzione da prendere nello sviluppo turistico. Ne sono un esempio le norme emanate sulla limitazione dei posti letto." La Provincia gode già di autonomia legislativa nella definizione degli orientamenti per il settore turistico; resta però da vedere che uso intenda farne.

📷 Colfosco, in alta val Badia, fotografato nel 1960 e nel 2019. Grazie al turismo e a una politica di pianificazione territoriale decentrata, anche le valli laterali più remote dell'Alto Adige sono rimaste vive.





Alcune considerazioni sull'andamento economico altoatesino

(Luciano Partacini e Georg Lun, WIFO)

L'Alto Adige ha una struttura settoriale molto equilibrata, aspetto che si ripercuote positivamente sull'andamento economico generale e sulla situazione occupazionale. Guardando all'evoluzione dei singoli comparti dal 1995 al 2019 (pre-emergenza Covid), si nota che il contributo dato da agricoltura e attività manifatturiera alla produzione complessiva di valore aggiunto è diminuito: dal 6,1 al 4,8 per cento quello del settore agricolo e dal 14,3 all'11,8 per cento quello del comparto manifatturiero. Ciò non significa tuttavia che questi settori stiano attualmente generando meno valore aggiunto: nel periodo in questione e in termini reali (con una valutazione cioè a prezzi costanti e quindi al netto dell'inflazione), il valore aggiunto prodotto è infatti cresciuto del 65 per cento in agricoltura e del 37 per cento nel settore manifatturiero. Il fatto che sia diminuito il peso relativo dei due settori rispetto al valore aggiunto totale prodotto in Provincia significa semplicemente che altri settori sono cresciuti maggiormente o hanno registrato maggiori aumenti di prezzo. L'andamento dell'Alto Adige rispecchia quello osservabile a livello statale: anche qui si è ridotto l'impatto di agricoltura e settore manifatturiero sulla produzione totale di valore aggiunto.

Una particolarità dell'Alto Adige è invece la forte crescita del settore delle forniture energetiche, che dal 1995 al 2019 è lievitato del 279 per cento in termini reali. In questo comparto l'incremento della capacità produttiva è stato fortemente promosso dalle decisioni di politica economica e dalle scelte di investimento, soprattutto nel campo degli impianti idroelettrici e di teleriscaldamento. Anche il settore edile altoatesino ha conosciuto in questo periodo un migliore andamento rispetto al livello nazionale, con una crescita netta del 44 per cento, contro il calo del 21 per cento registrato nella media italiana. Tra le ragioni di questo sviluppo vi sono l'introduzione degli standard CasaClima, le attività di ristrutturazione, gli aumenti delle cubature e gli investimenti del settore pubblico e di quello turistico. Analisi più dettagliate degli effetti economici del turismo sono prevalentemente possibili ricorrendo al Conto satellite del Turismo, un metodo riconosciuto a livello internazionale che consente di misurare l'impatto economico dell'attività turistica. La sua ultima definizione risale purtroppo al 2008. All'epoca si era stimato per i consumi turistici un effetto moltiplicatore dell'88,1 per cento sul PIL, tenendo conto di effetti diretti, indiretti e indotti (Turismo > pagina 58). Il valore significa che per ogni euro speso dai turisti in Alto Adige vengono generati 88 centesimi di PIL in più.

Note

- 1 Thomas Wieland e Horst Fuchs, "Südtirol: Wirtschaftliche Entwicklung und Herausforderungen einer "ländlichen" Boomregion", in Ulrich Harteisen, Christoph Dittrich, Tobias Reeh, Swantje Eigner-Thiel, a cura di, *Zukunft von Leben und Arbeiten in ländlichen Räumen*. Atti del convegno del 27.11.2018 a Göttingen (Göttingen: Goltze, 2019), 115-156.
- 2 Camera di commercio di Bolzano, a cura di, *Economic History* (Bolzano: Studio IRE, 2014), 23
- 3 Camera di commercio di Bolzano, a cura di, *Economy in Figures, L'economia altoatesina vista da vicino* (Bolzano: Studio IRE, 2016).
- 4 Giunta provinciale di Bolzano, *Manuale dell'Alto Adige con lo Statuto di autonomia* (Bolzano: Agenzia di stampa e informazione della Provincia di Bolzano, 2019).
- 5 Urban Perkmann e Thomas Schatzer, *Flächen mit Potenzial: Gewerbegebiete in Südtirol. Wirtschaftliche Analyse und Ausblick* (Bolzano: Studio IRE, 2020).
- 6 Al momento della stesura del presente report, alcuni dati economici erano disponibili solamente fino al 2021, anno in cui – tuttavia – i dati sono distorti a causa della pandemia Covid-19 e, pertanto, non sono in grado di fornire una rappresentazione adeguata della realtà regionale. Per garantire una rappresentazione coerente e significativa, si è quindi deciso di non considerare questi dati ai fini della ricerca.
- 7 Eurostat, Gross domestic product (GDP) at current market prices by NUTS2 and NUTS3 regions (2024), https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/explore/all/all_themes
- 8 ISTAT, Conti e aggregati economici territoriali (2024), <http://dati.istat.it/>
- 9 ASTAT, Imprese e addetti per classe di addetti e settore economico, https://qlikview.services.sdiag.it/QvAJAXZfc/opensdoc_notool.htm?document=IA_1.qvw&host=QV5%40titan-a&anonymous=true
- 10 ASTAT, Esercizi ricettivi e posti letto per categoria: <https://qlikview.services.sdiag.it/QvAJAXZfc/opensdoc.htm?document=Tourismus.qvw&host=QV5%40titan-a&anonymous=true>
- 11 Riepilogo del regolamento d'esecuzione "Criteri e modalità per il rilevamento, la definizione del limite massimo e l'assegnazione di posti letto" https://preview-assets-eu-01.kc-usercontent.com/c1c45d5a-c794-01a3-3c24-89f77bf8cab4/5b7d16d9-59b4-4b4c-88f5-424e59fe8be2/202209113_LTEK_Zusammenfassung_DVO.pdf



La narrazione dell'autonomia

COORDINAMENTO:

Josef Prackwieser
Georg Grote
Hannes Obermair

CONTRIBUTI DI:

Günther Pallaver
Josef Prackwieser
Georg Grote
Hannes Obermair

La narrazione dell'autonomia

Memoria collettiva

Il sociologo e filosofo francese Maurice Halbwachs definisce “memoria collettiva” la capacità di un gruppo di persone, quale può essere ad esempio una famiglia, una comunità religiosa o una certa classe sociale, di ricordare eventi passati. Gli individui all'interno del gruppo rammentano questi eventi, ne condividono i ricordi, ne riconoscono punti in comune e apprendono, all'occorrenza, che possono fare affidamento sulla memoria degli altri membri del gruppo. Ne deriva la consapevolezza che determinati ricordi sono importanti per il perseguimento dei propri obiettivi, così come per la definizione della propria condotta e identità. Questi ricordi, in ultima analisi, sono parte integrante della società e possono essere richiamati e ripresi in qualsiasi momento.

La nascita dell'autonomia altoatesina è strettamente correlata al recente passato di questa terra. Il modo in cui l'autonomia è percepita dalla popolazione e la sua storia viene raccontata e ricordata, privatamente o nel dibattito pubblico, è quindi sempre legato alla visione di questo passato. All'epoca della sua introduzione, l'autonomia altoatesina (soprattutto dal secondo Statuto) poteva dunque essere colta e percepita come un sistema destinato a proteggere, equilibrare, riparare le ingiustizie del passato, percepita dunque in modo positivo, oppure come un meccanismo atto a generare inutili privilegi, favorire determinati gruppi linguistici, produrre nuove ingiustizie e quindi considerata come minaccia.

Di “autonomia” si parlava, nell'area del Tirolo storico, già molto prima dell'approvazione del primo Statuto di autonomia del 1948. Nell'Ottocento, in Trentino, si invocava una maggiore “autonomia” all'interno della contea principesca del Tirolo sotto la monarchia asburgica. Era l'epoca del nazionalismo e le questioni di appartenenza nazionale, linguistica e culturale avevano grande peso. Alcune parti della popolazione trentina si sentivano svantaggiate rispetto alla maggioranza tirolese di lingua

tedesca. Le richieste di autonomia amministrativa venivano però respinte da Innsbruck. Dopo l'annessione del Tirolo meridionale all'Italia, nel 1920, l'autonomia tornò a essere oggetto di dibattito, riferito questa volta al neonato “Alto Adige tedesco” all'interno del Regno d'Italia. La narrazione tedesco-tirolese di quell'epoca storica era diametralmente opposta: quell'autonomia amministrativa che, nel caso del Trentino nel periodo antecedente la Prima guerra mondiale era stata vista come un'insubordinazione dei “tirolesi di lingua italiana”, figurava ora tra le priorità politiche per l'Alto Adige, seconda solo alla richiesta di autodeterminazione. A partire dal 1922 la politica di assimilazione anti-minoritaria, messa in atto dal governo fascista, rese ovviamente impossibile ogni tentativo in questa direzione.

Dopo la delusione legata al primo Statuto di autonomia, il secondo Statuto rappresentò un passo decisivo verso la tutela delle minoranze di lingua tedesca e ladina. Lo Statuto, inoltre, avrebbe consentito a tutti e tre i gruppi linguistici presenti in Alto Adige di definire, plasmare e vivere senza impedimenti la propria identità culturale. Visto a posteriori, il secondo Statuto di autonomia del 1972, cui fece seguito la graduale attuazione

Cultura della memoria

Alcuni eventi come le guerre, le vittorie spettacolari, i cambi di regime, le ingiustizie, le emergenze o le persecuzioni sono considerati talmente significativi da essere ricordati non solo da singoli gruppi bensì dall'intera nazione per poter dare una certa coesione spirituale all'intera comunità. I racconti del passato sono di grande rilievo nel definire l'immagine che questi gruppi hanno di sé (la popolazione di lingua tedesca in Alto Adige si identifica, ad esempio, nella narrazione della fase storica di oppressione vissuta durante il fascismo). Al fine di preservare nel tempo questi ricordi collettivi, nasce una “cultura della memoria” nella quale rientrano, ad esempio, i monumenti, ma anche le celebrazioni e i riti. Altri esempi sono forniti, in Europa, dalla memoria dell'Olocausto, dall'unificazione nazionale italiana del 1861 o dalla Rivoluzione francese del 1789.

dell'autonomia amministrativa, può considerarsi una pietra miliare della storia locale; all'epoca, tuttavia, né la cittadinanza altoatesina né i suoi rappresentanti politici vedevano nel 1972 un anno di valore epocale e nemmeno l'introduzione dello Statuto veniva percepito come momento di importanza storica. Il peso di quell'intervento, piuttosto, fu avvertito gradualmente, a mano a mano che le molteplici misure di azione, singolarmente di poco rilievo, andavano condensandosi in un processo di più ampio respiro. Col passare degli anni apparvero chiare le possibilità di concretizzazione del nuovo sistema di autonomia, con tutte le opportunità e i vantaggi che ne derivavano: lo Statuto permetteva infatti di promuovere tutti i settori economici, di costruire un solido sistema sanitario e di definire gli ambiti dell'istruzione, della cultura, della difesa della natura e dell'edilizia abitativa sulla base di specifiche esigenze della provincia. La contemporanea crescita economica, avviata in ritardo rispetto all'Austria e alla Germania, portò a un diffuso benessere sociale e, infine, a una crescente soddisfazione della popolazione, prima nel gruppo di lingua tedesca e ladina, successivamente, anche in quello di lingua italiana. Con esso crebbe anche l'accettazione del nuovo Statuto di autonomia.

Da allora, generazioni di commentatori hanno ribadito come, in una terra storicamente inquietata come l'Alto Adige, l'autonomia sia servita da strumento di pace, evidenziando soprattutto il successo conseguito nella difesa delle minoranze e nella risoluzione del conflitto che affliggeva una minoranza presente sul territorio italiano, sottolineando quindi proprio quegli aspetti che alle popolazioni di lingua tedesca e ladina assicuravano un grado relativamente ampio di autodeterminazione e autogestione amministrativa all'interno della Repubblica italiana.

In retrospettiva, l'acquisizione dell'autonomia viene spesso descritta come un “percorso spinoso”, un'espressione che sottolinea i sacrifici vissuti dalla popolazione di lingua tedesca e ladina durante il fascismo e nel dopoguerra. In quest'ottica, l'oppressione italiana e lo scarso interesse della comunità internazionale condussero a situazioni dalle caratteristiche molto simili a quelle di una guerra civile, in cui però, grazie a una consona politica regionale e al sostegno dell'Austria nel ruolo di potenza protettrice, si giunge agli accordi con Roma che, alla fine, sfociarono nelle norme di attuazione dell'autonomia.

Il gruppo linguistico italiano

Cosa significa l'autonomia per l'altro grande gruppo linguistico presente in Provincia, ossia quello di lingua e cultura italiana, a cui parimenti tale autonomia si applica? In passato affiorò più volte il termine disagio italiano, insieme malessere e insoddisfazione sentiti per essere stati relegati a figura marginale nel contesto sociopolitico della Provincia autonoma di Bolzano (Partecipazione politica > pagina 27 e Vivere nel paese dell'autonomia > pagina 44). Una circostanza, questa, che può stupire, considerando che anche la popolazione di lingua italiana ha avuto accesso a più ampi strumenti per uno sviluppo sereno della propria cultura.

Per gli italiani, tuttavia, il contesto di partenza era fondamentalmente diverso, perché non esisteva una cultura altoatesina di lingua italiana paragonabile a quella di lingua tedesca. Al blocco apparentemente monolitico dell'Alto Adige di lingua tedesca si opponevano singoli individui giunti in provincia da altre regioni del Regno d'Italia, trasferiti in Alto Adige per lavorare e vivere. L'identità era definita dai legami familiari, come spesso accade quando le persone migrano in cerca di lavoro.

L'introduzione nel 1972 del secondo Statuto di autonomia, con le sue misure a tutela delle minoranze (proporzionale etnica, rivalutazione della lingua tedesca, fino ad allora pressoché inutilizzata nella pubblica amministrazione, obbligo di certificazione linguistica con l'esame di bilinguismo) diffuse inizialmente fra gli italofoeni dell'Alto Adige una sensazione di "perdita". Questo sentimento di disagio collettivo si ritrova magistralmente espresso nel reportage "Sangue e Suolo" di Sebastiano Vassalli (1985), seguito da forti polemiche. Quel sentimento diffuso di protesta fu raccolto soprattutto dal Movimento Sociale Italiano (MSI), considerato di matrice neofascista, che, a partire dagli anni Ottanta, crebbe fino a diventare la forza politica più forte nel gruppo linguistico italiano dell'Alto Adige. Sin dal 1948 il partito si era opposto all'autonomia altoatesina. Solo i partiti che gli sono succeduti hanno gradualmente sviluppato un approccio più positivo nei confronti dell'autonomia altoatesina.

A contribuire al disagio della popolazione italofoena fu anche il fatto che, dopo decenni di umiliazioni, i concittadini di lingua tedesca spingevano per prendere in mano le redini economiche e della società, aspirando anche a rivestire cariche politiche come quella di sindaco in quelle città che, nei decenni precedenti, erano state governate esclusivamente da rappresentanti politici di lingua italiana, come accadde ad esempio a Merano negli anni ottanta.



📍 Nel 1938 alla periferia di Bolzano iniziò la costruzione del "quartiere Dux", un complesso di case "semirurali" per le persone provenienti da tutta l'Italia che lavoravano nelle industrie appena insediate. L'obiettivo dei governanti fascisti era quello di trasformare Bolzano in una città di 100.000 abitanti a maggioranza di lingua italiana.

Gli stretti legami della popolazione italofoena con la madrepatria Italia ne influenzano fortemente la cultura collettiva della memoria. Il fatto che il lascito architettonico del fascismo sia percepito soprattutto come testimonianza architettonica della precedente presenza italiana sul territorio, piuttosto che come eredità della dittatura, è un esempio eloquente di questa memoria identitaria.

La rappresentanza politica dell'Alto Adige di lingua italiana è relativamente frammentata e riflette il panorama partitico nazionale (Autonomia e partecipazione politica > pagina 26). La partecipazione di esponenti politici di lingua italiana alla Giunta provinciale dell'Alto Adige, come prescritto dallo Statuto di autonomia, ha cambiato ben poco la sensazione sgradevole avvertita in Alto Adige da molte persone di lingua italiana che si sentono "minoranza nel proprio paese", tanto più che la partecipazione sociale, eccezione fatta per alcune realtà urbane, appare piuttosto marginale in ampie zone dell'Alto Adige.

Il gruppo linguistico ladino

La popolazione di lingua ladina è storicamente il gruppo linguistico di più antico insediamento nell'area. Nella contea asburgica del Tirolo, le comunità vallive della val Badia, della val Gardena (Gherdëina), della val di Fassa (Fascia), della valle di Livinallongo (Fodom) e dell'Ampezzano (Anpezo) costituivano un'enclave culturale e linguistica. Sotto il fascismo, tra il 1923 e il 1927, le valli ladine furono suddivise fra le tre province di Trento, Bolzano e Belluno. La lingua ladina fu declassata a dialetto italiano da Ettore Tolomei e da altri ideologi del regime e, come il tedesco, cadde vittima del processo di italianizzazione. Questo sopruso assimilatorio commesso ai danni della più piccola minoranza linguistica presente nell'area non era di fatto una novità dopo che, già dal XIX secolo, i ladini si erano ritrovati schiacciati fra il nazionalismo tedesco e quello italiano e stigmatizzati come "minoranza priva di retroterra culturale".

Nell'Accordo Degasperi-Gruber del 1946, il gruppo linguistico ladino non viene minimamente menzionato. Solo il secondo Statuto di autonomia del 1972 ne fece ampio riferimento, mentre significativi miglioramenti arrivarono con le leggi costituzionali del 2001 e del 2017. La legge costituzionale del 2001 prevedeva la possibilità della rappresentanza del gruppo linguistico ladino in seno alla Giunta provinciale: "Al gruppo linguistico ladino può essere riconosciuta la rappresentanza nella Giunta provinciale di Bolzano anche in deroga alla rappresentanza proporzionale." Anche la partecipazione ladina alla Commissione dei sei o dei dodici non è obbligatoria; attualmente (dati aggiornati al 2025) è inesistente. A spartirsi la rappresentanza politica del gruppo linguistico ladino furono, fino al 1994, i partiti Südtiroler Volkspartei e Democrazia Cristiana. Dopo lo scioglimento di quest'ultima, giunse al vertice la "Lista Ladins" capeggiata da Carlo Willeit di Marebbe. Alcune voci critiche di parte ladina sottolineano anche che il sistema altoatesino di tutela delle minoranze protegge sì, nell'ambito dell'autonomia, il gruppo linguistico tedesco e in parte quello ladino, ma cementa ulteriormente la suddivisione della Ladinia in diverse zone.



Da "dinamica" a "piena autonomia": modelli politici per il futuro dell'Alto Adige

Quasi contemporaneamente alla quietanza liberatoria del 1992, che poneva fine alla disputa fra Italia e Austria portata davanti all'ONU sulla questione altoatesina, la compagine politica della Südtiroler Volkspartei (SVP) elaborò due nuovi modelli di autonomia: quello dell'autonomia "dinamica" e quello dell'autonomia "piena". L'autonomia dinamica avrebbe dovuto gettare le basi per gli sviluppi futuri e prevedeva l'assegnazione di ulteriori competenze in capo alla Provincia di Bolzano, oltre all'integrazione e al miglioramento delle attuali norme di attuazione. A metà degli anni Novanta rientravano nel contesto dell'autonomia dinamica anche le prime riflessioni sull'istituzione di una regione europea Tirolo-Alto Adige-Trentino.

Con il progetto della piena autonomia, la SVP persegue l'obiettivo di acquisire dallo Stato tutte le competenze, fatta eccezione per le questioni di politica estera, di difesa e politica monetaria, di diritto civile e penale e della giustizia. Questo modello è stato (nuovamente) ripreso e dibattuto anche nella Convenzione sull'Autonomia del 2016 (Autonomia e partecipazione politica > pagina 35). Il gruppo "Die Freiheitlichen" invocava nel 2012 la creazione di uno stato libero indipendente, da realizzarsi in collaborazione con tutti e tre i gruppi linguistici. Il "Südtiroler Heimatbund" chiede invece un ritorno all'Austria.

La Südtiroler Freiheit, uno dei partiti che gli sono succeduti, vede l'autonomia solo come una tappa intermedia sulla via dell'indipendenza dell'Alto Adige, che deve essere raggiunta "facendo valere il diritto all'autodeterminazione".



Sebastian De Pretto



LE CULTURE DELLA MEMORIA ALTOATESINE

Sebastian De Pretto è uno storico dell'Università di Berna. La storia dell'Alto Adige nel XX secolo è una delle sue principali aree di ricerca. Nella sua tesi di dottorato si è occupato dei luoghi altoatesini legati ai ricordi della guerra d'Abissinia.

Come si è evoluta la cultura altoatesina della memoria nel corso del XX secolo?

In Alto Adige non è mai esistita una cultura della memoria. Questo territorio è sempre stato un'area multilingue caratterizzata dalla coesistenza di diverse narrazioni. A partire dal XIX secolo, la narrazione tedesca, al pari di quella italiana, ha cercato di rivendicare per sé, ovvero per la sfera di lingua tedesca o italiana, l'appartenenza culturale del Tirolo meridionale (delle vallate montane intorno a Bolzano, Merano, Bressanone e Trento). Dopo la prima guerra mondiale, irredentisti e nazionalisti come Ettore Tolomei misero per iscritto, nello spazio pubblico, la propria visione della storia: alla periferia delle città, sui monumenti, nella toponomastica italianizzata e nei nomi delle strade, intitolate ad esempio alle battaglie e agli "eroi" delle guerre coloniali fasciste combattute in Africa. Il fascismo voleva dimostrare che l'Alto Adige è italiano.

Come è cambiata la cultura altoatesina della memoria dopo la fine della seconda guerra mondiale nel 1945?

Nella neofondata Italia democratica, anche il gruppo di lingua tedesca ebbe l'opportunità di esprimere pubblicamente una visione tedesco-tirolese, e in parte nazionalista, della storia. Nel dopoguerra convivevano dunque diverse e separate culture della memoria che si contendevano la supremazia nel dibattito e negli spazi pubblici. Nelle città a maggioranza italoфона erano i monumenti fascisti e i già citati nomi delle strade a esprimere questa ambizione, mentre nelle realtà locali minori, prevalentemente germanofone, lo erano i monumenti cimiteriali ai caduti e agli "eroi" delle guerre mondiali. Anche il genere delle cronache di paese in lingua tedesca (Dorfbücher), a grande tiratura ma relativamente poco lette, con le varie prefazioni di esponenti politici, ha cercato di portare negli angoli più remoti della provincia una certa visione della storia. Questa era la cultura della memoria pubblicamente concordata. È importante tuttavia sottolineare che, nel privato, i ricordi erano e sono a volte molto diversi, più critici e differenziati.

Il secondo Statuto di autonomia del 1972, con il miglioramento dei meccanismi di tutela delle minoranze, ha forse condizionato la cultura della memoria in Alto Adige?

Il secondo Statuto di autonomia fu negoziato da politici realisti e moderati, interessati a giungere a un compromesso. Il diverso ricordo del passato, tuttavia, ha continuato a influenzare la convivenza dei gruppi linguistici. Per il gruppo di lingua italiana, gli anni successivi al 1972 portarono spesso con sé un disagio, scatenato da una sensazione di perdita e smarrimento: la lingua tedesca, che si era ben poco abituata a parlare, acquisì improvvisamente un'accresciuta importanza a livello istituzionale; i posti di lavoro nel settore pubblico furono assegnati in base all'effettiva consistenza linguistica, ecc. Un motivo in più per richiamarsi a baluardi della memoria collettiva a cui aggrapparsi, come il monumento alla Vittoria di Bolzano o il monumento agli Alpini di Brunico che, a fini identitari, si voleva rivendicare e conservare assolutamente per sé. Il gruppo linguistico tedesco, per contro, era più monolitico e costituiva anche la maggioranza in provincia. Soprattutto la storia del Tirolo, ancora influenzata da esponenti della storiografia nazionalsocialista, cercò di farsi sentire ovunque, giocando anche la carta della "vittima" del fascismo e post-fascismo. Il secondo Statuto di autonomia ha però anche plasmato politicamente, culturalmente ed economicamente l'Alto Adige. Grazie all'aumento dei finanziamenti deciso a partire dalla fine degli anni Ottanta e poi, in particolare, negli anni Novanta, e al cambio di mentalità che ne seguì, si riuscì ad approfondire in modo critico e interlinguistico le complesse vicissitudini storiche dell'Alto Adige. La storia locale recente è più conciliante e cerca di pensare insieme le diverse culture della memoria, rimuovendo ciò che le divide.

Chi ricorda cosa?

I gruppi di lingua tedesca e ladina ricordano soprattutto il periodo 1918-1943, ossia l'epoca della "lacerazione del Tirolo", del fascismo, dell'italianizzazione, dell'oppressione e dell'assimilazione forzata; ricordano i traumi del periodo delle Opzioni; rammentano l'atteggiamento ancora poco sensibile mostrato dall'Italia, anche dopo il 1945, sulla questione delle minoranze e, correlato a questo, l'insoddisfacente autonomia raggiunta con il primo Statuto e persistita fino agli anni Sessanta. Nel gruppo di lingua italiana l'attenzione va soprattutto al biennio 1943-1945, al periodo dell'occupazione nazista e della collaborazione di una parte della popolazione di lingua tedesca, della repressione del gruppo italofono e della persecuzione di dissidenti, *Dableiber* e resistenti, oltre che

della minoranza ebraica; il gruppo ha ancora vivo il ricordo degli attentati dinamitardi degli anni Cinquanta e Sessanta e dello shock del secondo Statuto di autonomia dopo il 1972, quando si temeva che avrebbe favorito in modo sproporzionato il gruppo di lingua tedesca, istituzionalizzando la divisione etnica.

L'esempio dei monumenti architettonici di Bolzano

L'Alto Adige, Bolzano in particolare, è uno spazio in cui si concentrano ricordi contraddittori e sfaccettati. Il rapporto con la sua eredità architettonica è stato caratterizzato, nell'ultimo ventennio, da tre aspetti.

1 Ampia separazione delle memorie collettive per gruppo linguistico.

Del paesaggio urbano di Bolzano fanno parte monumenti del Ventennio fascista, primo fra tutti il monumento alla Vittoria, inaugurato nel 1928 e realizzato su progetto di Marcello Piacentini, e il bassorilievo monumentale "Trionfo del fascismo", di Hans Piffrader, che campeggia a Bolzano sulla facciata dell'odierna Agenzia provinciale delle entrate, ex sede del partito nazionale fascista. Gli artefatti furono realizzati nell'ambito di complessi ampliamenti urbanistici intervenuti negli anni 1925-1942. Si contrappongono a monumenti più antichi della cultura della memoria locale, come il monumento a Walther von der Vogelweide, eretto nel 1889 sulla piazza principale del centro storico di Bolzano, o il Museo Civico del 1907. In queste antiche opere edilizie trovano espressione i valori culturali di identità nazionale invocati dal liberalismo tedesco nell'ultimo periodo della monarchia asburgica.

2 Crescente importanza degli spazi della memoria: i luoghi, le piazze e i monumenti (al pari della loro storicizzazione, ossia rivalorizzazione del contesto storico) permeano sempre più la coscienza collettiva, anche in virtù dell'attenzione richiamata dai media nazionali ed esteri.

Il monumento di piazza della Vittoria e il fregio fascista quali elementi di maggior spicco del Ventennio sono in tensione con resti architettonici e piccoli monumenti dell'antifascismo recentemente rivalutati; ne sono un esempio il memoriale del campo di transito nazista operativo a Bolzano nel 1944/45, le pietre d'inciampo posate nel 2015 o il monumento alle vittime dell'Olocausto inaugurato nel 2002 nel cimitero della città.



📹 "Via da Trento!". Nel 1975, guidate dal neoeletto presidente della SVP Silvius Magnago, 35.000 persone parteciparono a una grande manifestazione a Castel Firmiano per chiedere un'autonomia provinciale per l'Alto Adige, separata dal Trentino. Lo Statuto di autonomia del 1948 aveva concesso la maggior parte delle competenze autonome alla regione Trentino-Alto Adige, ma gli interessi delle minoranze di lingua tedesca e ladina non potevano prevalere su quelli della maggioranza di lingua italiana. Con il raduno di Castel Firmiano, Magnago divenne una figura simbolica.

3 Avvicinamento fra le diverse culture della memoria, soprattutto grazie a faticosi interventi pubblici.

Storicizzazione del monumento alla Vittoria

Per decenni ci sono state controversie sul monumento e sull'omonima piazza con manifestazioni di gruppi estremisti sia a favore che contro la conservazione del monumento e, inoltre, è risultata particolarmente controversa la ridenominazione di Piazza della Vittoria in "Piazza della Pace" da parte del Comune di Bolzano (2001) che è stata poi revocata a seguito di un referendum. Infine, nel 2012, il Ministero italiano della cultura (che è proprietario dell'opera posta sotto tutela architettonica), l'amministrazione provinciale di Bolzano-Alto Adige e la città di Bolzano concordavano di approfittare dei lavori di manutenzione del monumento per allestire nei sotterranei una mostra permanente. Nel perimetro esterno e interno del basamento, un gruppo di lavoro interlinguistico composto da storiche e storici ha realizzato il percorso espositivo "BZ 18-45: un monumento, una città, due dittature", inaugurato nell'estate del 2014. La mostra, aperta al pubblico gratuitamente, ha avuto riscontri favorevoli sia in Italia che all'estero aggiudicandosi, nel 2016, una menzione speciale della giuria del "Premio museo europeo".



Una mostra permanente nel seminterrato del monumento alla Vittoria di Bolzano documenta la storia della controversa opera e la storia dell'Alto Adige durante il fascismo e l'occupazione nazionalsocialista.

Bassorilievo di Mussolini

Nel 2017 l'Agenzia delle entrate di Bolzano ha acconsentito all'apposizione sul proprio edificio di una grande insegna luminosa con una citazione di Hannah Arendt, sovrapposta al bassorilievo monumentale di Hans Piffrader che glorifica l'impero fascista. Prospiciente a quella del dittatore Mussolini, posizionato al centro del fregio con il suo motto "Crede, obbedire, combattere" si contrappone oggi la frase in versione trilingue di Hannah Arendt "Nessuno ha il diritto di obbedire" che mira non solo a criticarne vigorosamente il messaggio, ma anche a rendere evidente la riflessione frattanto compiuta dalla società civile.

Contrasto luminoso: la frase di Hannah Arendt "Nessuno ha il diritto di obbedire" si contrappone al grande rilievo di Mussolini in piazza del Tribunale a Bolzano, dove il motto del fascismo - "Crede, obbedire, combattere" - è impresso sotto l'immagine del duce a cavallo.



CONCLUSIONI

Il secondo Statuto di autonomia prevede una separazione per gruppi linguistici secondo il principio della democrazia consociativa (Autonomia e partecipazione politica > pagina 24); dopo decenni di antagonismo, l'attuale coesistenza dei tre gruppi linguistici rappresenta davvero un passo avanti. Questa affermazione vale anche per le varie narrazioni del/i passato/i di questa terra. Fu solo alla fine degli anni Ottanta e negli anni Novanta che le posizioni fortemente irrigidite dei gruppi linguistici iniziarono a sciogliersi. Le ragioni, come già accennato, vanno ricercate nella crescente prosperità di ampie fasce della popolazione e nella crescente fiducia in un uso sempre più pragmatico degli strumenti giuridici dell'autonomia. Dal punto di vista storico si fecero, all'epoca, notevoli sforzi volti a stabilire una visione interlinguistica del difficile passato. Ma questi tentativi non hanno ancora sortito ampi effetti sulla società; sono troppe diverse le culture della memoria. Non essendoci ancora pienamente conciliate le diverse e contrastanti narrazioni del passato di questa terra non

è da escludere che, all'occorrenza riattivate dalle forze politiche e messe l'una contro l'altra, queste memorie possano avere anche forte risonanza nel dibattito pubblico e sulla scena mediatica, seppure con effetti appena percepibili nella realtà quotidiana. Un esempio potrebbe essere la limitazione delle competenze provinciali avviata con la riforma costituzionale del 2001, ripetutamente criticata dal mondo accademico (Autonomia e istituzioni > pagina 18) e conseguentemente indicata da varie parti politiche come un nuovo pericoloso sviluppo. Una circostanza che si riallaccia ai profondi timori covati dalle popolazioni di lingua tedesca e ladina, radicati anche nella narrativa storicamente tramandata, che vede costantemente venire da Roma minacce di controllo esterno.

L'aumento delle migrazioni e la crescente varietà della popolazione altoatesina finiranno tuttavia col portare con sé anche le posizioni e narrazioni di gruppi sociali totalmente nuovi rispetto al passato.



Autonomia e diplomazia

COORDINAMENTO:

Alice Engl
Josef Prackwieser

CONTRIBUTI DI:

Alice Engl
Günther Rautz
Marc Röggl
Josef Prackwieser
Jakob Volgger
Carolin Zwilling

Autonomia e diplomazia

Nella percezione pubblica, la diplomazia è solitamente identificata con la politica estera degli stati. Pertanto, si può parlare della “Francia”, ad esempio, che dialoga con la “Germania”, oppure dell’ “Italia” che chiede a Bruxelles un diverso approccio alla crisi dei rifugiati. A partire dagli anni Ottanta, tuttavia, si è data sempre più attenzione a quei soggetti non statali che difendono gli interessi del paese. Gli interlocutori diplomatici possono essere costituiti da istituzioni, pubbliche o private, presenti all'estero, enti territoriali operanti a livello sub-statale come le regioni, i comuni o le province, ma anche organizzazioni non governative o rappresentative di minoranze religiose, etniche o sociali. Questa modalità di intervento diplomatico è nota come diplomazia parallela, diplomazia della seconda via o para-diplomazia.

L'avvio delle prime attività para-diplomatiche in Alto Adige risale agli anni 1918-1920, quando i rappresentanti dell'élite intrattenevano rapporti politici e mediatici con Parigi/Saint-Germain, dove si stavano svolgendo i negoziati di pace, e con Ginevra, dove aveva sede la neofondata Società delle Nazioni, ma anche con Londra, Vienna, Monaco e Berlino. L'obiettivo era quello di richiamare l'attenzione sulla precaria situazione vissuta da questa neonata realtà minoritaria.

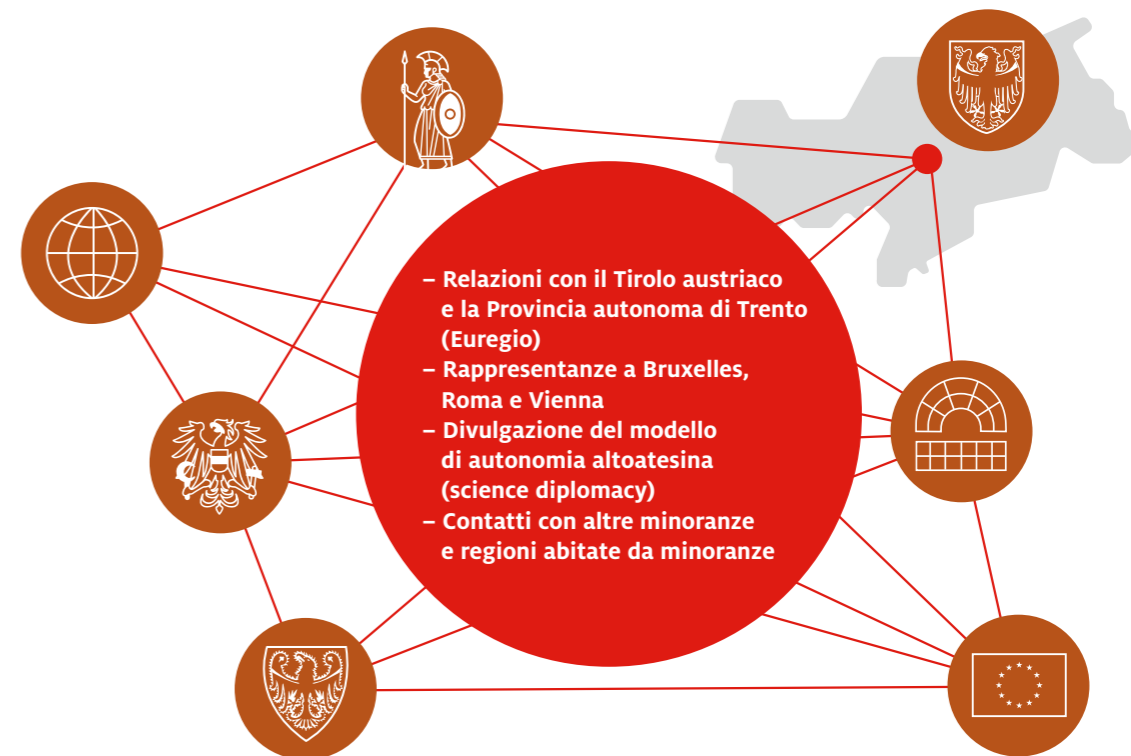
Con la fine della Seconda guerra mondiale cambiò totalmente il quadro delle attività para-diplomatiche. Se durante i negoziati di pace di Parigi si era cercato di ottenere un possibile ritorno del Sudtirolo all'Austria, dopo la stipula dell'Accordo Degasperi-Gruber (1946) l'attenzione si spostò verso lo Statuto di autonomia, la cui attuazione stentava a soddisfare la parte sudtirolese. Nella veste di “madrepatria” e di “potenza protettrice”, l'Austria riuscì a intervenire nei negoziati portati avanti

con Roma negli anni a seguire. Durante le trattative di pace di Parigi si consolidarono i contatti con delegazioni del Sudafrica, del Canada, della Nuova Zelanda, dell'Australia, dell'Olanda, del Belgio e della Jugoslavia. Nei successivi negoziati condotti fra Bolzano, Innsbruck/Vienna e Roma/Trento fino alla stipula, nel 1969, del cosiddetto Pacchetto¹ per il secondo Statuto di autonomia del 1972, anche l'Alto Adige svolse direttamente attività para-diplomatiche. Nel 1960 l'Austria portò la “questione altoatesina” all'attenzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite. Nel contesto del dibattito presso l'ONU, l'allora Ministro degli Esteri austriaco, Bruno Kreisky, insieme ai rappresentanti della delegazione altoatesina, si adoperò per ottenere per l'Alto Adige il voto favorevole degli Stati non allineati. Soprattutto i paesi del sud del mondo, in fase di decolonizzazione, e altri Stati come la Repubblica d'Irlanda, un tempo facenti parte di imperi, guardavano di buon occhio all'autonomia dell'Alto Adige. Alla fine, Italia e Austria furono invitate a riprendere i negoziati per trovare una soluzione conciliativa per l'adempimento dell'Accordo di Parigi del 1946.

Se l'obiettivo iniziale era dunque quello di ricorrere alla diplomazia per negoziare e realizzare l'autonomia, con la quietanza liberatoria nel 1992 la diplomazia è divenuta l'elemento fondamentale del processo di consolidamento, potenziamento e divulgazione dell'autonomia. L'Alto Adige, attualmente, mantiene contatti con i vicini più prossimi, a Roma, Vienna e Bruxelles, ma anche con il resto del mondo.

L'Alto Adige intrattiene contatti a livello globale ma anche localmente, nelle aree di confine, allo scopo di difendere interessi e allacciare rapporti, come evidenziano il grafico che segue e gli esempi citati nel capitolo.

OBIETTIVI DEL LAVORO IN RETE DELL'ALTO ADIGE



Legami con l'Austria

L'Alto Adige mantiene stretti legami con lo Stato austriaco che continua ad averne a cuore le sorti. La Camera dei deputati austriaca (*Nationalrat*) e, in particolare, la sua sottocommissione per l'Alto Adige, si occupano regolarmente delle questioni altoatesine. Ne sono un indicatore le numerose interrogazioni scritte presentate in parlamento successivamente alla chiusura della vertenza e alla quietanza liberatoria. Tra il 1992 e il 2022 sono state presentate infatti circa 90 interpellanze scritte inerenti, in tutto o in parte, l'Alto Adige. Un quarto di queste mozioni riguardava argomenti correlati all'autonomia, come la funzione protettrice dell'Austria o la toponomastica. Nel biennio 1992-1993 proliferarono le interrogazioni in materia di politica dei trasporti e in particolare sul prolungamento dell'A27, la cosiddetta autostrada d'Alemagna. Nel 2011 emergeva la questione della

doppia cittadinanza. Fino a pochi anni fa, inoltre, non mancavano mai dall'ordine del giorno interrogazioni scritte sui responsabili degli attentati in Alto Adige. Nel corso della pandemia di coronavirus, invece, è stato soprattutto il ministro austriaco della salute al centro di varie interrogazioni scritte. Le altre tematiche toccate riguardavano ad esempio affari giudiziari o questioni universitarie.

Gli scambi di note sull'accordo finanziario con Roma, come quelli intervenuti fra il presidente del Consiglio Renzi e il cancelliere austriaco Faymann nel 2014/15 e sui diritti linguistici dei Ladini nel 2017, tra Gentiloni e Kern, sottolineano l'interesse del Governo austriaco per l'Alto Adige. Rappresentano una sorta di attuazione tardiva di aspetti trattati nell'Accordo di Parigi e rafforzano il radicamento dell'autonomia a livello internazionale. Da un punto di vista giuridico, l'Accordo di Parigi del 1946 costituisce infatti il fondamento della funzione protettrice dell'Austria, espressa nei due scambi di note sopra menzionati. Nel caso dell'Alto Adige, la norma sancita prevede che l'Austria, ovviamente come ultima ratio, possa appellarsi alla Corte internazionale di giustizia in caso di violazione degli obblighi di diritto internazionale assunti in materia di tutela delle minoranze e dell'autonomia. Questa possibilità di ricorso alle vie legali garantisce con strumenti di diritto internazionale l'osservanza degli obblighi vigenti.



Helmut Tichy

LA FUNZIONE TUTRICE DELL'AUSTRIA

Breve intervista a Helmut Tichy, diplomatico di alto rango della Repubblica austriaca, ex direttore dell'Ufficio per le questioni di diritto internazionale istituito presso il Ministero austriaco degli affari esteri.

La funzione tutrice dell'Austria nei confronti dell'Alto Adige è un retaggio del suo passato imperiale? Come spiega la prudenza nell'esercizio della funzione tutrice da parte austriaca?

La particolare vicinanza dell'Austria nei confronti dell'Alto Adige non ha nulla a che vedere con il suo passato imperiale. Nel corso degli ultimi decenni, l'Austria ha saputo fare i conti anche con le pagine più dolorose della sua storia mantenendo uno sguardo attento alla costruzione di un'Europa unita. La funzione di protezione nei confronti dei gruppi linguistici tedesco e ladino dell'Alto Adige e della sua autonomia rappresenta un contributo costruttivo a questo sviluppo. Solo tramite un'azione ponderata e un costante dialogo con l'Italia è possibile conseguire uno sviluppo congiunto tra l'Alto Adige e il Tirolo austriaco nel più ampio contesto dell'Unione europea.

La funzione tutrice può fungere da modello di riferimento a livello internazionale?

Dobbiamo operare una distinzione fra modello, inteso come esempio da seguire, e "modello altoatesino" trasferibile ad altre realtà. Con il sistema di tutela delle minoranze promosso in Alto Adige, seppur migliorabile, si è svolto un lavoro esemplare. Laddove, tuttavia, mancasse il quadro politico-culturale ed economico esistente in Alto Adige nonché la relazione finora sviluppata fra Italia e Austria, risulterebbe alquanto difficile esportare il modello altoatesino in altre parti del mondo.

La "mini politica estera" della cooperazione transfrontaliera

La cooperazione transfrontaliera, ossia la collaborazione tra comuni, enti territoriali, autorità, associazioni e altri soggetti operanti in una zona di confine, può essere definita come una forma di diplomazia. È comune che le aree frontaliere instaurino relazioni nelle zone limitrofe o di confine allo scopo di difendere i propri interessi, oltre che per rafforzare l'identità territoriale e, in alcuni casi, la propria autonomia. Le aree abitate da minoranze mantengono vivi rapporti transfrontalieri con altre minoranze e con il loro stato di riferimento (*kin state*) anche per "evadere" in qualche modo dagli "stretti" confini nazionali. Nell'Unione europea questi legami tra comuni e regioni sono ormai diventati parte integrante della cooperazione europea.

Queste reti di cooperazione a livello comunale e regionale operano sul terreno, sempre delicato, dei rapporti fra politica estera regionale/statale e politica regionale europea. La politica estera è solitamente di competenza esclusiva degli stati. I comuni e le regioni hanno facoltà di portare avanti una "mini politica estera", ossia di interloquire con altre realtà locali in merito ad alleanze e conferenze diplomatiche e di stringere accordi di cooperazione, laddove consentito. Nell'ambito della politica regionale europea, le aree frontaliere di diversi stati sono chiamate a collaborare fra loro se, ad esempio, vogliono beneficiare di determinati finanziamenti. A questo scopo possono essere pianificati e attuati congiuntamente progetti di interesse comune. All'interno della politica regionale della Ue, la "mini politica estera" delle entità

comunali e regionali si sta affermando come importante pilastro dell'integrazione europea.

L'Alto Adige, per esempio, è impegnato ad ampliare costantemente la cooperazione con i territori confinanti, un processo che si è ulteriormente intensificato con l'adesione dell'Austria all'Unione europea avvenuta nel 1995. I comuni e altri enti e organizzazioni operanti a livello sub-statale in Tirolo, in Alto Adige, in Svizzera, in Trentino e nel bellunese collaborano sistematicamente nell'ambito di varie forme di partnership transfrontaliera. Per esempio, le università di Trento, Bolzano e Innsbruck hanno firmato nel 2013 un accordo di cooperazione. Vivo e costante è anche lo scambio fra le camere di commercio.

Un altro esempio della cooperazione transfrontaliera attiva in Alto Adige è fornito dall'Euregio Tirolo-Alto Adige-Trentino. L'idea di dare vita a un'euroregione di questo tipo nacque negli anni Ottanta, all'epoca in cui andavano intensificandosi i rapporti fra le varie aree di confine. Attraverso la realizzazione di una regione europea, l'Alto Adige mirava soprattutto a rafforzare il legame con il Tirolo austriaco e, successivamente, anche con il Trentino. Le prime azioni concrete in questa direzione si videro a metà degli anni Novanta, quando i tre territori istituirono un ufficio di rappresentanza congiunta a Bruxelles, lavorando insieme su uno statuto che potesse fungere da modello per la creazione di un'euroregione. L'uno e l'altro intervento incontrarono però forti resistenze politiche, oltre che ostacoli giuridici. La Procura della Repubblica italiana avviò addirittura indagini sull'ufficio di Bruxelles. Una regione europea del Tirolo era vista con sospetto dalle autorità italiane che ne criticavano l'incostituzionalità. Mentre l'ufficio congiunto a Bruxelles continuò a esistere, lo statuto dell'Euregio venne inizialmente accantonato.

Promuovendo una politica regionale, l'Unione europea spianò infine la strada a una più forte cooperazione fra Tirolo, Alto Adige e Trentino, dapprima attraverso i finanziamenti europei destinati ai progetti transfrontalieri e, dal 2006, grazie allo strumento del **Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (GECT)**, che mira a creare alleanze transfrontaliere riconosciute dal punto di vista giuridico.

Con l'aiuto di questo strumento, il Tirolo, l'Alto Adige e il Trentino istituirono nel 2011 il GECT "Euregio Tirolo-Alto Adige-Trentino". Da allora, avvalendosi di questa figura giuridica, i tre territori collaborano ancora più intensamente e svolgono progetti comuni, ad esempio nei settori della mobilità, dell'istruzione, della cultura e della protezione civile.

Oltre al GECT "Euregio Tirolo-Alto Adige-Trentino", esistono attualmente in Europa altri 89 GECT (dati aggiornati a dicembre 2024). Tre di questi hanno partner in Alto Adige.

GECT ESISTENTI

Tipo di cooperazione

Transfrontaliera

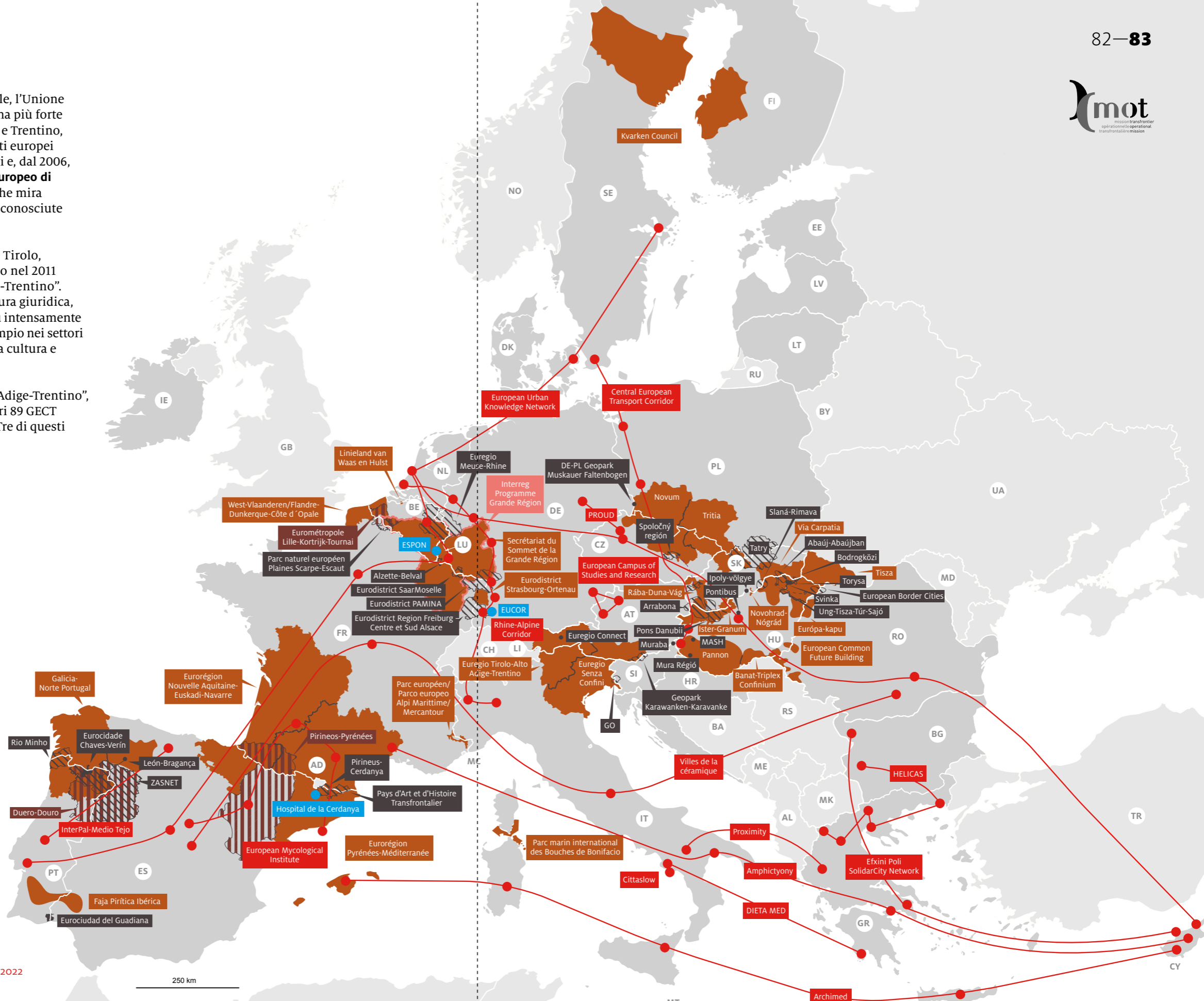
Governance

Autorità amministrativa

Progetto operativo

Transnazionale e internazionale

Network



ESEMPI DI GECT

... con partner altoatesini	... in altre regioni frontaliere
 <p>GECT Euregio Connect Euregio Connect è formato dalle aziende di promozione turistica regionali/provinciali Trentino Marketing, IDM Alto Adige e Tirol Werbung. Esiste dall'ottobre 2021. Ha l'obiettivo di agevolare e potenziare la cooperazione nei settori turistico e sportivo. Euregio Connect ha sede a Innsbruck (AT).</p>	 <p>GECT Eucor Il GECT Eucor riunisce cinque università e istituti dell'area di confine franco-tedesco-svizzera: Università di Basilea, Università Albert Ludwig di Friburgo in Brisgovia, Università dell'Alta Alsazia, l'Istituto tecnologico di Karlsruhe e l'Università di Strasburgo. Esiste dal dicembre 2015. Ha l'obiettivo di rafforzare e ampliare la cooperazione transfrontaliera nel campo della ricerca e della didattica. Il GECT Eucor ha sede a Friburgo (DE).</p>
 <p>GECT Alpine Pearls Il gruppo Alpine Pearls riunisce 27 comuni di sei paesi alpini (Germania, Francia, Austria, Italia, Slovenia e Svizzera). Esiste dal febbraio 2022. Ha l'obiettivo di promuovere il turismo sostenibile, la tutela dell'ambiente e la mobilità dolce. Il GECT Alpine Pearls ha sede nel Comune di Weißensee (AT).</p>	 <p>GECT Hôpital de Cerdanya/Hospital de Cerdanya Il GECT Hôpital de Cerdagne/Hospital de Cerdanya è un ospedale a organizzazione transfrontaliera operante nell'area di confine franco-spagnola. Vede la partecipazione del Ministero francese della salute e della solidarietà, dell'Azienda ospedaliera della regione Languedoc Roussillon, della Giunta municipale di Puigcerdà, della Giunta distrettuale di Cerdanya, del Servizio sanitario catalano e del Ministero della salute spagnolo. Esiste dall'aprile 2010. Il GECT ha sede a Puigcerdà (ES).</p>

Legami con l'Unione europea

L'Italia è uno degli stati fondatori dell'Unione europea, il cui obiettivo è quello di promuovere una maggiore coesione dei popoli europei dando vita a un'Europa pluralistica, democratica e vicina ai cittadini. Inizialmente sono state soprattutto le economie dei vari paesi ad avvicinarsi, con l'abbattimento dei controlli alle frontiere e l'introduzione di norme vigenti a livello europeo. Sviluppi successivi hanno poi portato l'Unione europea ad adottare un sistema politico comune, come ampiamente dimostrato negli ultimi tempi dall'assunzione di una posizione comune di fronte al conflitto ucraino. Anche l'Alto Adige si considera un attore importante in questo contesto politico. Ma qual è il raggio d'azione della Provincia autonoma di Bolzano rispetto ai protagonisti di maggior peso sia politico che economico presenti sulla scena europea?

Le regioni o i Länder sono considerati garanti di un'azione pubblica efficiente e vicina ai cittadini, motivo per cui il Trattato dell'Unione europea dichiara che l'autonomia amministrativa locale è parte dell'identità nazionale di ogni stato membro. Queste, almeno, le aspirazioni europee. A mancare sono però le regole di attuazione: in che modo, esattamente, questi enti sub-statali possono prendere parte al processo di integrazione europea? L'Ue lascia questa decisione a ogni singolo stato membro.

Mentre i Länder tedeschi, attraverso il loro consiglio federale (*Bundesrat*) hanno diritto di parola, le regioni italiane hanno un ruolo solo subordinato allo Stato nella politica europea. Pur essendo sancito nella Costituzione già dal 2001 che tutte le regioni possono mantenere propri rapporti con l'Unione europea, i passi concreti in questa direzione sono ancora limitati: le regioni possono sì dare autonomamente applicazione ed esecuzione alle norme di diritto europeo, ma restano comunque figure marginali nella definizione di nuove normative.

In seno al Comitato delle Regioni, l'Alto Adige è rappresentato dal presidente della Provincia autonoma di Bolzano. La sua, tuttavia, non è una rappresentanza garantita ma va negoziata con Roma e con le altre regioni italiane in occasione di ogni nuova nomina dei membri del Comitato, ossia a cadenza quinquennale. Il Comitato delle

Regioni, inoltre, è solo un organo consultivo nello scenario europeo: i pareri espressi da quest'organo infatti non sono vincolanti.

I diretti portavoce dell'Alto Adige in Europa sono l'Ufficio di collegamento a Bruxelles e i rappresentanti altoatesini in seno al Parlamento europeo. Le attività di lobbying poste in essere in quelle sedi dalle varie federazioni e rappresentanze economiche rappresentano i migliori strumenti per mettere in luce interessi specifici e acquisire informazioni utili nelle fasi preliminari del processo decisionale europeo.

A livello nazionale, l'Alto Adige fa sempre capo a Roma. Per esempio, gli esponenti altoatesini possono partecipare alla delegazione nazionale che rappresenta l'Italia in seno alla Commissione o al Consiglio dei ministri europei quando vengano toccati interessi e competenze dell'Alto Adige. La convocazione nella delegazione è decisa tuttavia dalla Conferenza Stato-Regioni, in cui gli interessi specifici delle regioni generalmente non vengono presi in grande considerazione (Autonomia e istituzioni > pagina 16). L'Alto Adige ha chiesto di avere un ruolo più importante in seno alla delegazione, in virtù della sua autonomia speciale, e ha reclamato una rappresentanza permanente presso l'Ue. La Corte costituzionale italiana ha però respinto questa richiesta nel 2004 affermando che una rappresentanza unica per tutte e cinque le regioni a statuto speciale fosse sufficiente.

Ciò dimostra quanto sia difficile far conoscere le esigenze altoatesine a Bruxelles. Da allora si cerca di puntare sulle interrelazioni tra funzionari, distaccando regolarmente personale amministrativo presso le istituzioni europee. In tutto ciò, la Ripartizione Europa e l'Ufficio per l'integrazione europea giocano un ruolo molto importante.

Oltre agli aspetti legati alla legislazione, per l'Alto Adige sono particolarmente importanti la pianificazione delle politiche europee e la concreta stesura dei programmi annuali della Commissione. In questa fase dell'iter europeo, l'Alto Adige acquisisce informazioni sulle iniziative legislative concepite dalla Commissione, grazie alle quali riesce poi a coordinarsi con l'Ue e a preparare i propri progetti di legge a medio termine.



30 years

Autonomy, Minority and
Federalism Studies at Eurac
Research 1992-2022



Gli anni Novanta: “decennio d’oro” per le minoranze



Nel 1989 cadde la cosiddetta cortina di ferro e nell’Europa centro-orientale si assistette alla nascita di nuovi stati con la presenza di consistenti gruppi minoritari come conseguenza dello scioglimento del blocco sovietico. Il riemergere della cosiddetta “questione delle minoranze nazionali”, per esempio nei Balcani, in Georgia, in Moldavia e nella neonata Federazione russa, risvegliò l’interesse per le soluzioni autonomiste, viste come antidoto alle aspirazioni separatiste. Parallelamente si susseguirono significativi sviluppi a livello di Unione europea: il Trattato di Maastricht del 1992 diede forte impulso all’integrazione europea. I criteri di Copenaghen della Ue del 1993 e la Convenzione-quadro del Consiglio d’Europa per la protezione delle minoranze nazionali del 1995 stabilirono ciascuno nuovi standard di protezione delle minoranze in Europa. Tutto questo sfociò in un crescente interesse verso meccanismi di autonomia e protezione delle minoranze validi e ben funzionanti, come quelli esistenti in Alto Adige. Parallelamente a questa svolta globale, in Alto Adige subentrarono significativi sviluppi sul piano sociopolitico: con l’istituzione nel 1992 di Eurac Research (all’epoca denominata “Accademia Europea di Bolzano”), la Provincia ebbe la sua prima istituzione dedicata esclusivamente alla ricerca applicata. Prima di allora, in Alto Adige, quasi non vi erano istituti di ricerca. Fin dagli esordi, uno dei pilastri centrali di Eurac Research è stata l’attività di studio, documentazione e divulgazione dell’autonomia altoatesina, dell’autonomia in generale e della tutela delle minoranze.

Il futuro delle relazioni diplomatiche dell’Alto Adige

L’Alto Adige, come illustrato, mantiene relazioni para-diplomatiche a molti livelli. Questo genere di diplomazia parallela o para-diplomazia richiede comunque un approccio delicato e attento: nei suoi interventi di “politica estera”, l’Alto Adige è tenuto a rispettare e non superare certi limiti.

I legami dell’Alto Adige con l’Austria sono ancora stretti. Nella **cooperazione transfrontaliera** persistono ancora divergenze e asimmetrie giuridiche che si potrebbero attenuare grazie alla stipula di ulteriori accordi internazionali fra Italia e Austria e più ampi strumenti di diritto europeo a sostegno della cooperazione. Un passo importante verso il riconoscimento del potere di **codecisione dell’Alto Adige a livello di Unione europea** potrebbe venire da una nuova norma di attuazione in cui lo Stato e l’Alto Adige definiscano congiuntamente un ruolo più formale della Provincia autonoma di Bolzano. Le attività avviate dall’Alto Adige nell’ambito della **scienze diplomacy** racchiudono un grande potenziale. Per accrescere però la notorietà della Provincia autonoma come valido esempio di risoluzione dei conflitti è necessario sviluppare un atteggiamento neutrale e una doverosa sensibilità politica nei confronti di altri contesti che vedano coinvolte delle minoranze. Che l’esempio altoatesino sia noto negli ambienti internazionali di spicco è dimostrato dalla visita svoltasi a giugno 2022, a Bolzano, dall’allora Relatore speciale delle Nazioni Unite sulle questioni inerenti alle minoranze, Fernand de Varennes, intervenuto in occasione della celebrazione per il trentennale della quietanza liberatoria. De Varennes ha elogiato in quell’occasione l’autonomia dell’Alto Adige, definendola un esempio a livello internazionale. Nel settembre 2022, in occasione delle celebrazioni per il trentesimo anniversario della Dichiarazione ONU sui diritti delle minoranze, è intervenuto a New York il presidente della Provincia autonoma di Bolzano Arno Kompatscher. Anche in quell’incontro alle Nazioni Unite l’esempio altoatesino è stato più volte citato in un’ottica di risoluzione dei conflitti che coinvolgono minoranze.

Note

- 1 Il termine “Pacchetto” (dall’inglese “package deal”) si riferisce all’insieme di spunti e proposte elaborati per riformare lo Statuto di autonomia del 1948.



Sfide e prospettive

COORDINAMENTO:

Greta Klotz
Günther Rautz

COORDINAMENTO:

Andrea Abel
Mariachiara Alberton
Ariane Benedikter
Katharina Crepaz
Greta Klotz
Francesco Palermo
Günther Pallaver
Harald Pechlaner
Günther Rautz
Marc Röggl
Jakob Volgger
Marc Zebisch

Sfide e prospettive

Nel confronto nazionale e internazionale, l'Alto Adige potrebbe risultare fra i migliori della classe in molti ambiti: efficienza nell'autogoverno del territorio, convivenza di diversi gruppi linguistici e culture, sostenibilità sotto vari profili. Dove è necessario migliorare? A quali cambiamenti sociali l'autonomia deve adattarsi? La sezione seguente identifica alcune sfide in diverse aree tematiche.

Istituzioni

Collaudo dell'autonomia

L'autonomia dell'Alto Adige a cinquant'anni dal secondo Statuto può essere paragonata a certe persone cinquantenni. Fisicamente ancora in forma, sono piuttosto eleganti, benestanti, hanno un certo fascino. Ma gli anni ci sono e richiedono attenzione e interventi. Piccoli sforzi oggi evitano provvedimenti più drastici in futuro. La sfida è quella di sapersi adattare a ciò che l'età richiede. Nel caso dell'autonomia si tratta soprattutto di adeguare gli strumenti istituzionali. La parte che richiede maggiore manutenzione è quella legata al sistema di governo; paradossalmente meno problematici sono gli aspetti della tutela delle minoranze che sono stati più costantemente aggiornati nel corso del tempo (a volte anche involontariamente, con interventi esterni come alcune pronunce della Corte di Giustizia dell'Ue).

Un più efficace sistema di governo dell'autonomia richiede in particolare una migliore qualità della legislazione provinciale e la possibilità di valutarne l'impatto, canali formali di collaborazione con gli altri livelli di governo (comuni, Provincia di Trento, cooperazione transfrontaliera, Stato e Unione europea, al momento troppo dipendenti dalle dinamiche politiche), nuove e maggiori forme di partecipazione. È necessario, inoltre, definire in modo più preciso il quadro delle competenze provinciali per arginare l'erosione dell'autonomia che deriva dalla graduale tendenza accentratrice dello Stato. La necessaria riforma dello Statuto è attualmente in fase di elaborazione (Uno sguardo al futuro > pagina 105).



Guido Denicolò



“IMPOSSIBILE UNA PARTITA SENZ'ARBITRO”

A partire dalla riforma costituzionale del 2001, la Corte costituzionale ha tendenzialmente dato un'interpretazione più restrittiva dei limiti della legislazione autonoma (Autonomia e istituzioni > pagina 18), approccio ripetutamente criticato dai politici altoatesini. Guido Denicolò, avvocato dello Stato in servizio a Trento, ritiene che la Corte si limiti ad adempiere alle proprie funzioni di custode della Costituzione.

La Corte costituzionale italiana è forse ostile all'autonomia?

In Italia si parla da molti anni, in modo confuso e piuttosto sterile, di centralismo, di autonomia, di regionalismo e federalismo. In questo caotico trambusto, la Corte costituzionale è chiamata inevitabilmente a svolgere un ruolo di custode della Costituzione. Concetti come la simpatia o l'ostilità per l'autonomia non sono categorie di giudizio valide in questo contesto, assolvendo piuttosto a una mera funzione propagandistica per una certa clientela politica. Tra l'altro, dal 2001 il numero di ricorsi intentati dallo Stato contro la Provincia e viceversa è grosso modo bilanciato.

In altre parole: la presunta ostilità verso l'autonomia della Corte costituzionale è una conseguenza delle mancanze insite nella legislazione altoatesina?

La presunta “ostilità all'autonomia” della Corte costituzionale non ha nulla a che vedere con la qualità più o meno buona (in realtà più cattiva che buona) delle leggi altoatesine. Le sentenze sono legate piuttosto al fatto che, a partire dalla riforma del 2001, la politica locale, non diversamente da quanto avviene nelle altre regioni italiane, ha ripetutamente tentato di strappare a sé competenze che non ha, o non ha mai avuto secondo la Costituzione e lo Statuto. Ciò porta inevitabilmente a frequenti vertenze davanti alla Corte costituzionale.

La Provincia di Bolzano - Alto Adige dovrebbe forse richiedere l'inserimento di un filtro a monte dei ricorsi presentati alla Corte costituzionale e/o l'aggiunta di un giudice nelle cause che la riguardano?

Si può senz'altro riflettere sulla possibilità di coinvolgere le regioni e province autonome nella nomina dei giudici della Corte costituzionale e di adeguarne l'operato alla luce delle peculiarità delle diatribe in materia di competenze. Ma pretendere un “trattamento speciale” per l'Alto Adige sarebbe illegittimo.

L'impresa sta nel riuscire a dare un futuro all'autonomia, garantendo al tempo stesso la certezza del diritto e rafforzando anche la fiducia di cittadine e cittadini nelle istituzioni.



Sviluppi socio-demografici

Le previsioni statistiche (> Fig. 2) indicano che la popolazione altoatesina continuerà a crescere nel futuro prossimo, anche in conseguenza dei flussi migratori. A lungo termine, tuttavia, al pari di altre società europee, è probabile un calo demografico. Una possibile evoluzione in questo contesto potrebbe essere il crescente invecchiamento della popolazione, accompagnato da una diminuzione del numero di persone in età lavorativa. I cambiamenti demografici portano con sé nuove sfide, come la gestione della nuova diversità oppure, in ambito sociosanitario, la crescente domanda di assistenza e la carenza di personale qualificato.

Sviluppo della popolazione residente

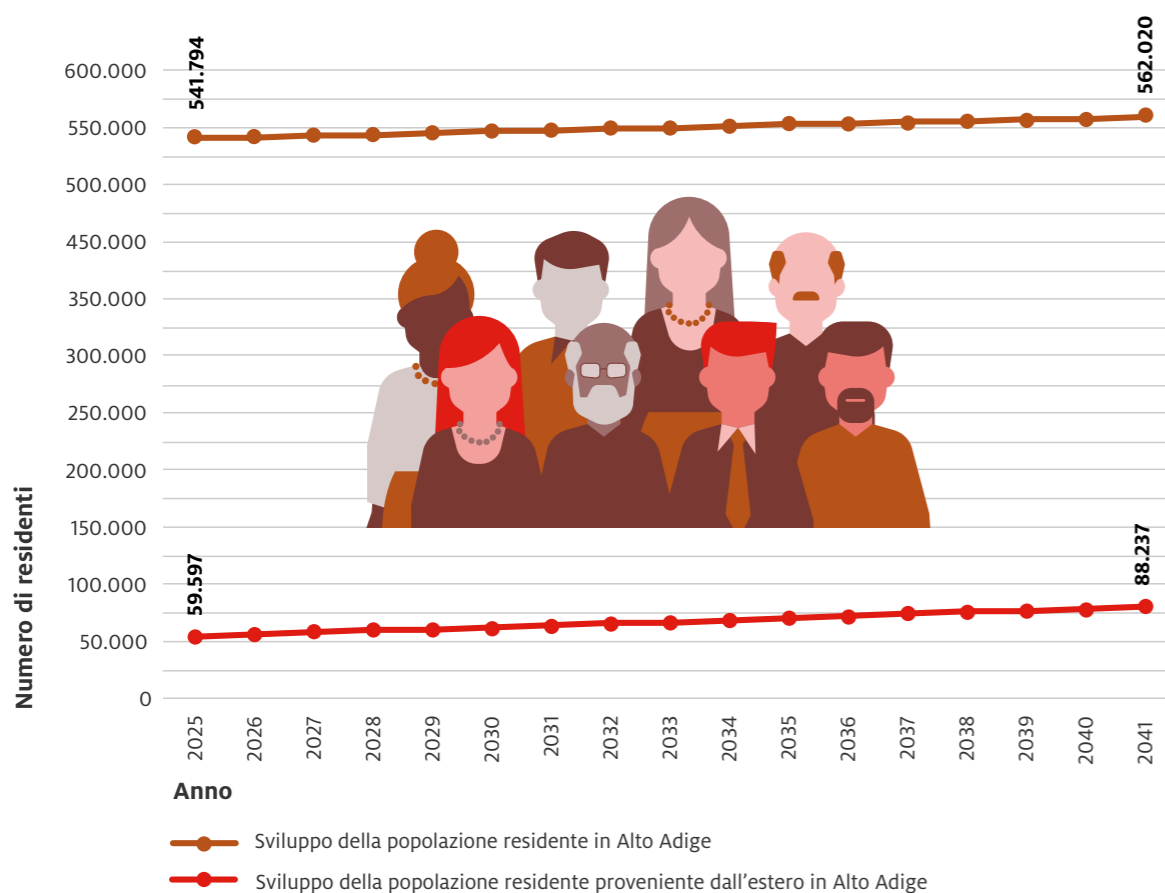


Fig. 2: ASTAT, Atlante statistico 2023 (provinz.bz.it)
<https://astat.provincia.bz.it/barometro/upload/statistikatlas/de/atlas.html>

Lenta convergenza dei gruppi linguistici e cambiamento demografico

Osservando gli sviluppi prodottisi dal 1945, poche regioni in Europa sono cambiate così profondamente come l'Alto Adige. La percentuale di persone occupate nel settore agricolo, intorno al 6 per cento, è ancora relativamente alta, ma l'Alto Adige è ormai da tempo una società principalmente attiva nel campo dei servizi. Sussistono differenze tra i gruppi linguistici in termini di livelli di istruzione e professioni svolte, ma non ne conseguono divergenze significative sul piano sociale.¹ La popolazione di lingua italiana ha mediamente titoli di studio più alti rispetto a chi parla tedesco e ladino; in compenso le persone di lingua tedesca e ladina hanno spesso un livello di reddito più elevato. Nei settori in forte crescita e ad alto reddito (ospitalità, artigianato e industria) predominano realtà imprenditoriali medio-piccole di lingua tedesca e ladina. La suddivisione etnica per settori economici, un tempo molto netta (con germanofoni e ladini concentrati nell'agricoltura e nell'industria-artigianato e italo-foni nella pubblica amministrazione e nelle aziende statali), non esiste più; solo l'agricoltura è ancora in mano al gruppo di lingua tedesca. La disuguaglianza nella distribuzione del reddito e della ricchezza è sempre meno una questione di appartenenza ai gruppi linguistici e sempre più spesso una conseguenza della scelta di percorsi educativi, professioni, settori di attività e ricchezza ereditata. In futuro sarà importante ridurre i divari sociali sia tra i gruppi linguistici che al loro interno, ma anche tra la popolazione autoctona e i nuovi concittadini e concittadine.

Gestione del multilinguismo nel settore dell'istruzione

L'uso della lingua nelle scuole è regolato dall'articolo 19 dello Statuto di autonomia. Negli ultimi 50 anni quasi nessun altro articolo è stato tanto discusso. Esso prevede che nelle scuole della Provincia di Bolzano - Alto Adige sia garantito l'insegnamento "nella lingua madre italiana o tedesca degli alunni" e che sia "obbligatorio l'insegnamento della seconda lingua". L'articolo disciplina anche l'uso del ladino nelle località interessate dalla presenza di questa lingua. La crescente varietà linguistica e culturale diffusasi in Alto Adige a partire dagli anni Novanta mette ora in discussione questo modello scolastico, sostanzialmente monolingue, basato sulla suddivisione in tre gruppi linguistici. Le "lingue materne" hanno cessato da tempo di essere solo il tedesco e l'italiano: si stima che siano ben oltre il centinaio. Molti giovani crescono in complesse costellazioni multilingui.

La scuola intesa come sistema, ma anche il corpo insegnante nell'attività didattica quotidiana, sono chiamati ora a rispondere alle crescenti esigenze multilingui di chi frequenta gli ambienti scolastici. Controverso è ormai da anni il dibattito sulla scuola bilingue, affiancato negli ultimi tempi dalle riflessioni su una scuola multilingue. Le opinioni divergono sia in relazione alle possibilità di concreta attuazione del progetto che sulla sostanziale compatibilità con i vincoli di natura legale. Ad accomunare le proposte è comunque una netta focalizzazione su tedesco, italiano e, parzialmente, inglese. Quanto modelli di questo tipo siano ancora al passo con i tempi, di fronte alla crescente eterogeneità linguistica, continuerà a essere oggetto di confronto e dibattito. Parimenti, a lungo si continuerà a interrogarsi su come la scuola possa evolvere per riuscire a fornire a tutti gli allievi gli strumenti necessari ad affrontare una vita contrassegnata dalla varietà linguistica e a offrire a tutti pari opportunità di crescita.



Michela Morandini



AUTONOMIA PER TUTTE E PER TUTTI? LA PARITÀ DI GENERE IN ALTO ADIGE

Breve intervista a Michela Morandini, già consigliera di parità.

La Consigliera di parità fornisce informazioni e consulenza alle lavoratrici e ai lavoratori che subiscono discriminazioni di genere sul posto di lavoro; può anche rappresentarli in tribunale e svolge altresì attività di mediazione, oltre a far parte di numerose commissioni e gruppi di lavoro per la garanzia di pari opportunità sul lavoro. All'epoca dell'intervista, Michela Morandini era Consigliera di opportunità; dall'aprile 2024 le è succeduta Brigitte Hofer.

Che ruolo ha l'autonomia nella parità di genere in Alto Adige?

Le competenze primarie riconosciute con lo Statuto forniscono, anche in quest'ambito, strumenti utili per migliorare il contesto e imboccare percorsi diversi rispetto a quelli decisi a livello nazionale in materia di parità. Ma resta comunque tanto da fare: il Gender Equality Index dell'Istituto europeo per l'uguaglianza di genere misura la necessità di intervento in sei diversi ambiti: lavoro, denaro, conoscenza, tempo, potere e salute. L'indice include anche altri due aspetti: la violenza contro le donne e le disuguaglianze intersezionali. Per l'Alto Adige si può dire che in settori essenziali l'eguaglianza non sia stata ancora raggiunta. Tra questi, il mercato del lavoro: le donne sono sottorappresentate nelle posizioni dirigenziali, il divario retributivo nelle assunzioni a tempo pieno è al 16,3 per cento nel privato, mentre quello pensionistico si aggira

intorno al 45 per cento. Le donne continuano a svolgere la maggior parte del lavoro familiare non retribuito, con il conseguente impatto negativo sulle opportunità di carriera e di assunzione, pur contando l'Alto Adige su un numero crescente di donne laureate. Nella nostra Provincia, inoltre, le donne continuano a essere fortemente sottorappresentate anche nel campo della partecipazione politica.

Immaginiamoci l'Alto Adige nel 2050: quale migliore ipotesi possiamo aspettarci per la parità di genere?

La risposta più ovvia sarebbe 50:50, cioè un'effettiva parità tra uomini e donne. Tuttavia, non sono sicura che nel 2050 si possa ancora pensare in uno schema di genere binario. Mi auguro che nel 2050 il riconoscimento della diversità possa essere di primaria importanza nella nostra società.

La **principale posta in gioco** consiste nel prepararsi ai cambiamenti demografici adattandosi anche alla diversità linguistica e culturale che ci attende. Ciò significa ridurre le disuguaglianze sociali, oltre che fra i gruppi linguistici, anche fra realtà autoctone di lunga data e realtà nuove più recenti; impone anche lo sviluppo di nuovi approcci didattico-pedagogici in un sistema

scolastico attualmente organizzato intorno ai tre gruppi linguistici. Ci attendiamo che anche l'autonomia possa servire a promuovere ulteriormente la parità di genere. In settori chiave, come nella suddivisione delle mansioni domestiche e familiari, nella retribuzione e nella partecipazione politica, le disuguaglianze continuano infatti a sussistere..

Sostenibilità

La sostenibilità dell'autonomia risiede nei suoi futuri

L'autonomia non va vista in un'ottica di futuro, bensì di futuri. In un mondo caratterizzato da cambiamenti dinamici a livello economico, sociale e politico, è fondamentale permettere uno sviluppo altrettanto dinamico dell'autonomia. Nel 2020, proprio nel mezzo di una delle maggiori crisi globali, venivano individuati quattro scenari futuri di sostenibilità per l'Alto Adige 2030+, ognuno con proprie sfide e opportunità. In quale di questi quadri futuri l'autonomia ha la possibilità di svilupparsi meglio, o al meglio?



Scenari futuri
Alto Adige 2030



Everyday for Future? Il ruolo dell'autonomia verso la neutralità climatica

Il raggiungimento degli obiettivi dell'Unione europea di ridurre almeno del 55 per cento le emissioni di gas a effetto serra e di preparare la resilienza climatica entro il 2030 e di conseguire la neutralità in termini di emissioni di carbonio entro il 2050 richiede non soltanto l'impegno e il coordinamento attivo degli enti regionali e locali. L'emergenza climatica si pone infatti come sfida multilivello che intercetta competenze e azioni dei governi a livello nazionale e subnazionale e interessa in modo trasversale tutte le politiche, in particolare quella energetica, idrica, agricola, delle infrastrutture e dei trasporti, urbanistica e ambientale.

La Provincia autonoma di Bolzano può esercitare un ruolo importante in questa sfida climatica multilivello e intersettoriale grazie all'ampiezza delle materie di competenza legislativa (primaria, secondaria, concorrente e residuale) e amministrativa derivanti dallo Statuto d'autonomia e dalla Costituzione italiana e grazie agli strumenti di natura fiscale di cui dispone (Autonomia finanziaria ed economia > pagina 52).

In questa direzione, la Provincia ha approvato nel 2022 il Piano Clima Alto Adige 2040. Il nuovo Piano fissa e anticipa molti impegni e molte scadenze del precedente Piano e prevede la neutralità climatica dell'Alto Adige entro il 2040. Il Piano stabilisce 17 campi d'azione che hanno lo scopo di fornire un quadro d'insieme per individuare specifiche misure e interventi a livello provinciale. La definizione e l'attuazione di queste azioni specifiche in obblighi, divieti e incentivi costituirà la vera risposta climatica dell'Alto Adige, che potrà essere monitorata e condivisa non solo dall'amministrazione pubblica, ma anche da parte di tutta la comunità altoatesina.



In accordo con la Giunta provinciale dell'Alto Adige, Eurac Research ha messo a punto un **monitoraggio delle emissioni** che documenta lo sviluppo delle emissioni di gas serra in quattro importanti settori e le emissioni totali





Gabriel N. Toggenburg



L'ALTO ADIGE APRIPISTA DELLA SOSTENIBILITÀ

Breve intervista a Gabriel N. Toggenburg, esperto di diritto europeo. Professore onorario di diritto europeo e protezione dei diritti umani presso l'Università di Graz, Gabriel N. Toggenburg lavora per le istituzioni europee nel campo della tutela dei diritti umani. Nel suo blog "All EU-r rights" e nella sua rubrica "Europasplitter" pubblica aggiornamenti su aspetti riguardanti la Carta dei diritti fondamentali e l'Unione europea. Si occupa, fra le altre cose, delle interrelazioni fra sostenibilità, diritti umani e diritti delle minoranze.

È ora che l'Alto Adige trovi, nella sostenibilità, uno nuovo elemento identitario?

L'autonomia crea margini di azione per la sostenibilità. Si pensi alle possibilità di intervento provinciale nel campo della politica economica, sociale e ambientale. L'Alto Adige ha, in questo senso, l'opportunità di concorrere a definire e realizzare la sostenibilità sotto la propria responsabilità e assumendo un ruolo propulsivo, idealmente attraverso progetti "faro" e temi chiave da concordare con la popolazione.

A differenza dell'autonomia, però, la sostenibilità non è sancita a livello giuridico, giusto?

In effetti, le questioni dell'autonomia sono sempre state viste e discusse come espressione di rivendicazioni di diritto costituzionale e internazionale. Il dibattito sulla sostenibilità, al contrario, è percepito più come una sorta di arena nebulosa di soft politics. Ma le cose stanno cambiando. I criteri e requisiti di sostenibilità vanno moltiplicandosi. Né va trascurato il fatto che molti degli obiettivi di sostenibilità, apparentemente morbidi, racchiudono obblighi rigidi in materia di diritti umani. E la sostenibilità è più della semplice protezione dell'ambiente. Un hotel che rispetti una rigorosa raccolta differenziata, si doti di un impianto di riscaldamento fotovoltaico all'avanguardia e proponga un delizioso miele biologico, ma renda di fatto impossibile il soggiorno a persone con disabilità, non è sostenibile. L'Alto Adige potrebbe e dovrebbe insistere per portare in primo piano e far luce anche su questi aspetti spesso poco considerati della sostenibilità.

La grande sfida consisterà nel raggiungere gli obiettivi climatici che si è prefissata la Provincia e quelli definiti dall'Unione europea. Grazie all'autonomia, l'Alto Adige ha la possibilità di disegnare un proprio percorso autonomo verso la sostenibilità, arrivando a fare finanche da apripista in questo settore. Con il suo Consiglio dei cittadini per il clima può avvalersi altresì di un valido strumento partecipativo per l'attuazione della trasformazione socio-ecologica (Autonomia e partecipazione politica > pagina 34).



Note

1 Hermann Atz, Max Haller, Günther Pallaver, a cura di, *Ethnische Differenzierung und soziale Schichtung in der Südtiroler Gesellschaft* (Baden-Baden: Nomos, 2016), 336-337



SONDAGGIO

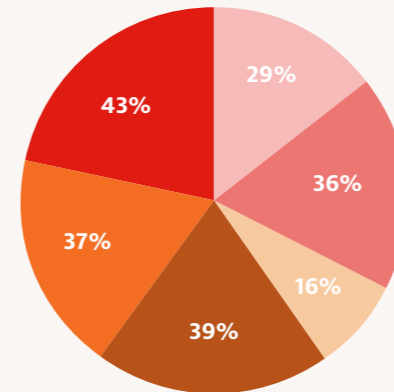
Che importanza ha l'autonomia per i giovani?

L'Istituto provinciale di statistica ha condotto nel 2021 un sondaggio fra i giovani altoatesini e pubblicato i risultati nella sua indagine "Valori, stili di vita e progetti per il futuro dei giovani altoatesini". Alcuni quesiti riguardavano anche gli interessi politici e i pareri dei giovani sull'autonomia. Riportiamo di seguito alcuni stralci dello studio. Per una comparazione sono riportati in parte i risultati dell'indagine svolta nel 2016.

Al 1° gennaio 2021, all'epoca del sondaggio, vivevano in Provincia di Bolzano 71.482 residenti di età compresa fra i 14 e i 25 anni, pari al 13,4 per cento della popolazione altoatesina.

TI INTERESSI DI POLITICA?

Molto o abbastanza

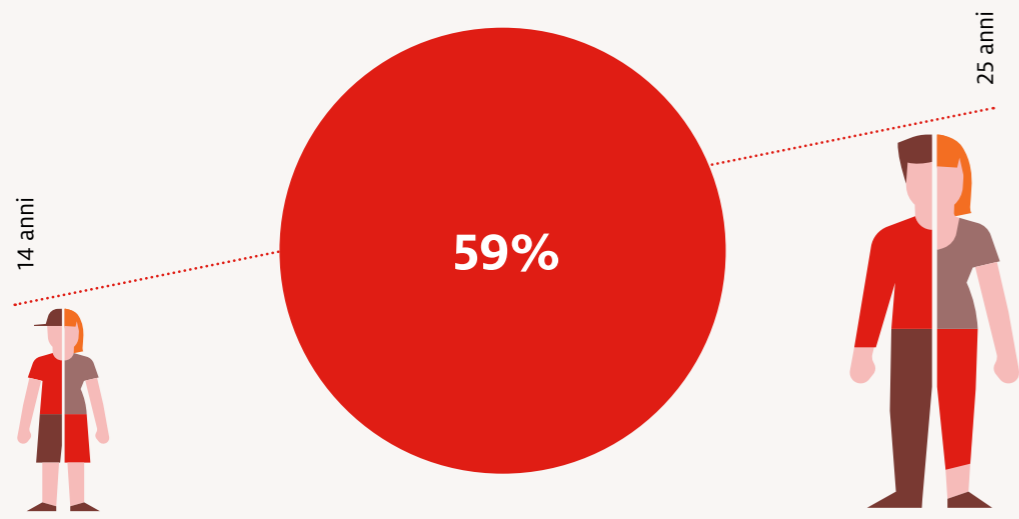


- Politica comunale
- Politica provinciale
- Politica nazionale
- Politica europea
- Politica dell'Euregio
- Politica internazionale

IN QUALI AMBITI LA PROVINCIA DOVREBBE IMPEGNARSI DI PIÙ?

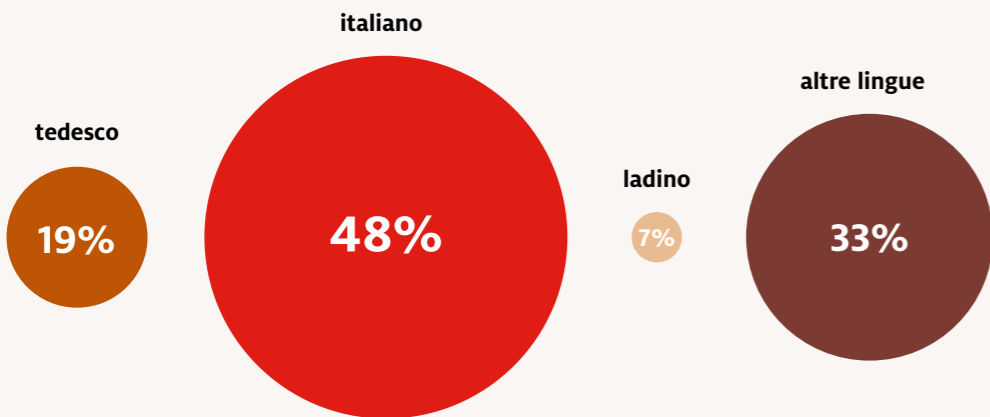
	2016	2021
Giovani	48%	60%
Tutela dell'ambiente e della natura	26%	44%
Sanità	40%	40%
Politica abitativa	28%	36%
Cultura, istruzione e ricerca	30%	35%

COSA PENSI DELL'INSEGNAMENTO DELLE MATERIE NELLA SECONDA LINGUA?



Il 59 per cento dei giovani in età compresa fra i 14 e i 25 anni trova che sia utile l'insegnamento di una o più materie nella seconda lingua.

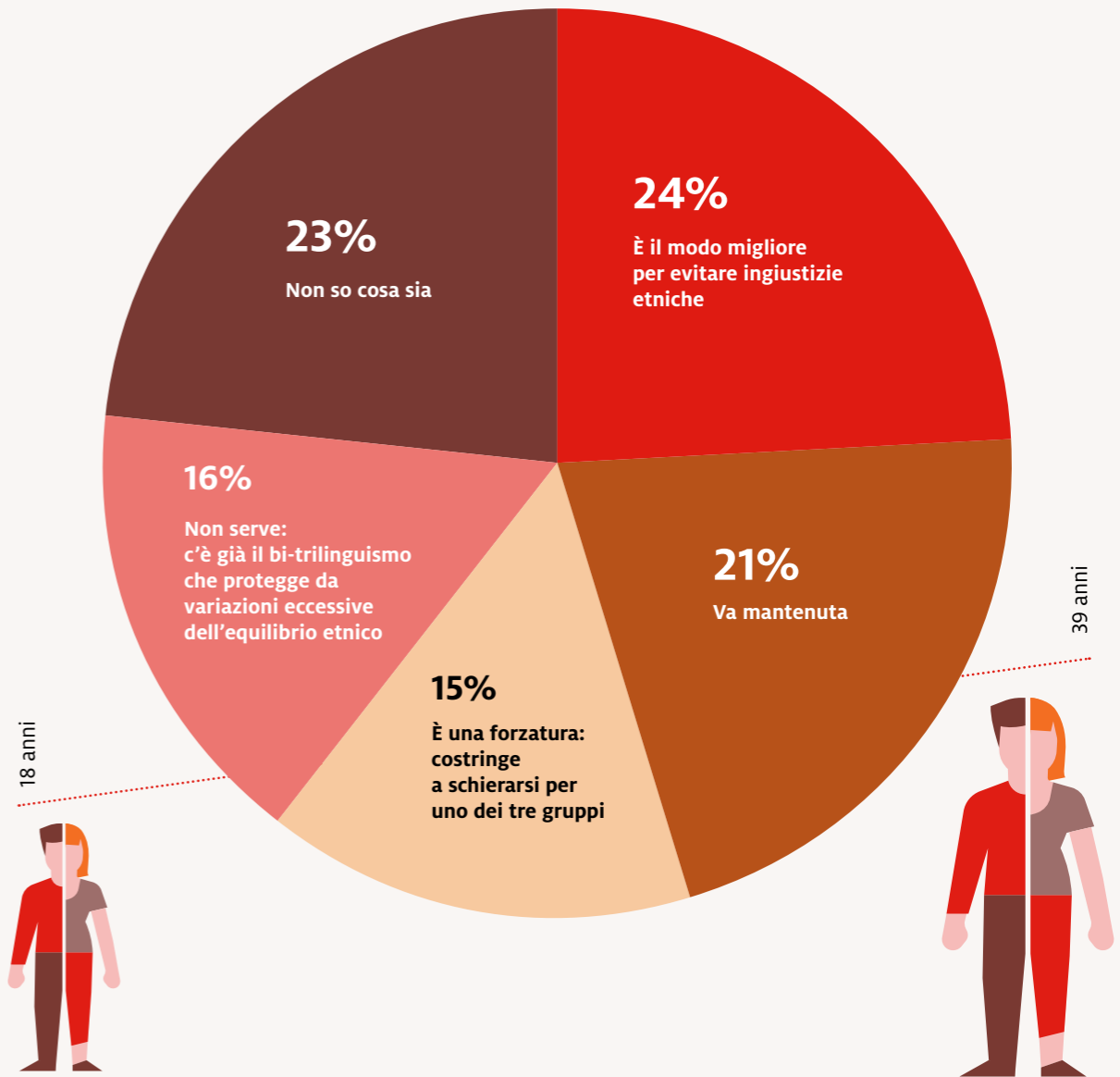
LA SEPARAZIONE TRA GRUPPI LINGUISTICI È TRA I PRINCIPALI PROBLEMI DEL LUOGO IN CUI VIVI?



Il 25 per cento dei giovani vede un problema nella separazione dei gruppi linguistici. Esistono tuttavia differenze fra i gruppi linguistici. In particolare, i giovani di lingua italiana e di altre lingue considerano la separazione tra i gruppi linguistici come uno dei problemi principali del loro luogo di residenza.

Dallo studio ASTAT 2022:
opinioni sulla proporzionale.
Risultati della fascia d'età 18-39

COSA PENSI DELLA "PROPORZ"?



Di giovani e autonomia si parla anche in uno degli episodi del podcast **"Understanding Autonomy"** del Center for Autonomy Experience:

Il **progetto GaYA** (Governance and Youth in the Alps) finanziato dall'Unione europea ha lo scopo di coinvolgere attivamente i giovani nella vita politica:



VOCI DEI GIOVANI

In quale Alto Adige vorrei vivere?

In vista di questo rapporto, è stato chiesto ad alcuni giovani di tutti i gruppi linguistici e di diverse zone della Provincia cosa significhi per loro l'autonomia, in quale Alto Adige vorrebbero vivere in futuro e come immaginano il futuro della Provincia autonoma.

I pareri raccolti evidenziano che l'autonomia e la tutela dei gruppi linguistici hanno nel frattempo assunto un ruolo identitario, indipendentemente dalla lingua parlata e dai trascorsi migratori:



“Vorrei vivere in un Alto Adige in cui le due comunità linguistiche principali, quella italiana e quella tedesca, possano avere uguali opportunità e nessuna delle due sia favorita o sfavorita rispetto ai temi importanti quali soprattutto un standard di vita alto”.

(studente, 19 anni, Bronzolo)

“Autonomia per me significa anche avere il vantaggio di poter trattenere in Provincia buona parte del gettito fiscale e investirlo in Alto Adige”.

(impiegato, 23 anni, San Lorenzo di Sebato)

“Autonomia significa non dipendere dall'Italia e poter decidere in proprio con leggi che siano specifiche per gli altoatesini e possano venire quindi applicate meglio”.

(studente, 19 anni, Lana).

“È importante vivere in un Alto Adige con una visione non retrograda come quella di oggi, bensì aperto al futuro. Un Alto Adige che sia interessante per i giovani e capace di offrire loro qualcosa”.

(studente, 19 anni, Campo di Trens)

“Io vorrei vivere in un Alto Adige come quello che abbiamo adesso; cioè con la nostra storia e la nostra cultura. Autonomia significa per me poter vivere la propria cultura e, soprattutto, la propria lingua”.

(insegnante, 25 anni, Bressanone)

“Per me autonomia significa essere indipendenti, ma poter comunque partecipare all'Italia in linea di principio. Avere la possibilità di tutelare le varie minoranze, in questo caso quella tedesca e quella ladina, e quindi di tutelare tutte le persone senza restrizioni”

(studente, 18 anni, Merano)

“Per me è importante la varietà, la diversità linguistica e anche la multiculturalità che rendono possibile uno scambio fra lingue, persone e opinioni”.

(studentessa, 22 anni, Stelvio).

“Per il futuro vorrei un Alto Adige in cui le persone “diverse” siano più facilmente accettate, dove non ci siano più razzismo e omofobia. Spero anche che non ci sia più violenza sulle donne, che non ci sia più violenza in assoluto.

Vorrei che venissero costruite scuole nuove e più moderne, in modo che ci siano più opportunità di istruzione.

E sarebbe bello se gli ospedali e le case di cura avessero più personale e più spazio”.

(studentessa, 14 anni, Lagundo).





Uno sguardo al futuro

Riforma dell'autonomia

Al momento della chiusura del presente rapporto, la Giunta provinciale altoatesina sta negoziando con il governo di Roma una riforma dello Statuto di autonomia.

Questa riforma si è resa necessaria per adeguare lo Statuto al quadro costituzionale nazionale e in risposta alla giurisprudenza della Corte costituzionale, che a seguito della modifica della Costituzione del 2001 ha interpretato in senso restrittivo le competenze legislative dell'Alto Adige e delle altre regioni. Il punto di partenza delle trattative è stata la dichiarazione resa dalla presidente del Consiglio Giorgia Meloni, nel suo discorso programmatico alle Camere nel 2022, di voler “ripristinare gli standard di autonomia del 1992” (La strada verso l'autonomia altoatesina > pagina 9.)

In sintesi, la proposta di riforma prevede le seguenti modifiche allo Statuto:

- I limiti al potere legislativo provinciale e regionale saranno rappresentati solo dalla Costituzione italiana, il diritto dell'Ue e gli obblighi internazionali. Gli attuali ulteriori limiti dei “principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica” e delle “norme fondamentali delle riforme economiche e sociali della Repubblica” vengono eliminati.
- Le attuali competenze della Provincia (tra cui, ad esempio, il commercio) dovrebbero essere definite più in dettaglio, e dovrebbero essere aggiunte nuove competenze esclusive (ad esempio, la protezione dell'ambiente). Una definizione dettagliata delle varie competenze provinciali dovrebbe ridurre il rischio di conflitti e quindi il margine di interpretazione della Corte costituzionale. Ad esempio, “l'ordinamento degli uffici e del personale ad essi addetto” dovrebbe includere anche “il rapporto di lavoro e la relativa contrattazione collettiva” regionale e provinciale, e la materia “urbanistica e piani regolatori” dovrebbe essere modificata in “governo del territorio, edilizia, urbanistica e piani regolatori”, e così via.
- La tutela delle minoranze linguistiche locali non dovrebbe più essere ricompresa tra gli interessi nazionali, ma dovrebbe essere considerata come vincolo derivante dall'ordinamento dell'Ue e dagli obblighi internazionali. Secondo la proposta, le norme specifiche per la tutela delle minoranze non sono interessate dalla riforma (ad esempio, l'uso della lingua, la proporzionale, il sistema scolastico), anche se si tratta di temi sempre oggetto del dibattito politico. Gli obblighi di diritto internazionale derivanti dall'Accordo De Gasperi-Gruber (La strada verso l'autonomia altoatesina > pagina 7) rimangono inalterati.
- Future modifiche dello Statuto di autonomia potranno essere approvate dal Parlamento solo se approvate a maggioranza assoluta anche dal Consiglio regionale e dai Consigli provinciali di Bolzano e di Trento (principio dell'intesa).
- Il ruolo delle Commissioni paritetiche dei sei e dei dodici (Autonomia e istituzioni > pagina 12) nei rapporti tra Stato e Provincia dovrebbe essere rafforzato.

Un gruppo di lavoro tecnico per la riforma dello Statuto speciale del Trentino-Alto Adige ha lavorato alla proposta tra ottobre e dicembre 2024. Il risultato è stato trasmesso alla presidenza del Consiglio dei ministri per un ulteriore esame. Le questioni ancora aperte saranno chiarite nell'ambito del dialogo diretto tra il governo di Roma e i rappresentanti delle Province autonome.

Successivamente sono previsti i pareri della Regione e dei Consigli provinciali sugli emendamenti e l'obbligo di darne informazione all'Austria. L'adozione della legge costituzionale da parte del Parlamento italiano avverrà – presumibilmente nel 2026 – dopo due votazioni in entrambe le camere, dove è necessaria almeno la maggioranza assoluta. È in ogni caso escluso un referendum nazionale.

La tutela delle minoranze

Gli strumenti di tutela delle minoranze come la proporzionale, il censimento linguistico, la clausola di residenza per il diritto di voto, la composizione della Giunta provinciale e il sistema scolastico, sono ripetutamente oggetto di discussione politica in Alto Adige. Non si prevedono riforme significative in questi ambiti.

La tendenza degli ultimi decenni è stata quella di rivedere alcuni aspetti relativi all'uso di questi strumenti per consentire una buona amministrazione e rispettare il diritto europeo. Le modifiche sono state introdotte principalmente con norme di attuazione, senza revisioni dello Statuto. Dopo l'esperienza della Convenzione sull'autonomia del 2015-2017 (Autonomia e partecipazione politica > pagina 35), non sono state più avanzate proposte di riforma strutturale su questi temi. Fatta eccezione per singoli aspetti, il sistema di tutela delle minoranze si è dimostrato complessivamente valido e in parte adattabile, come dimostra l'evoluzione in tema di proporzionale e dichiarazione di appartenenza a un gruppo linguistico (Vivere nel paese dell'autonomia > pagina 45). Anche la giurisprudenza della Corte costituzionale, che ha dato origine agli attuali negoziati sulla riforma dell'autonomia, non ha limitato le norme relative alla tutela delle minoranze né le ha messe in discussione.

L'Alto Adige nel mondo

Dal 1992, l'autonomia dell'Alto Adige e la tutela delle minoranze che essa garantisce non solo hanno portato la Provincia a diventare un esempio sul piano internazionale, ma hanno anche consentito di creare una fitta rete di contatti con altre realtà. In tempi recenti, i diritti delle minoranze e il decentramento del potere sono sempre più frequentemente minacciati, in tutto il mondo, dal risveglio del nazionalismo. L'Alto Adige avrà quindi un ruolo sempre più importante in futuro come esempio di valorizzazione della diversità e come luogo di autonomia vissuta e coesistenza pacifica.

Chi ha realizzato questo rapporto



Abel Andrea
Linguista

Per me, che sono una linguista e un'appassionata di lingue, in Alto Adige l'autonomia si concretizza in un plurilinguismo che può essere letto, ascoltato e vissuto sempre e ovunque. È il mio laboratorio di ricerca fuori dalla porta di casa. E di recente ho associato sempre di più l'autonomia alla gratitudine di vivere in un contesto pacifico.



Alber Elisabeth
Politologa

Autonoma, quindi autodeterminata, non sono mai sola. Posso mettere alla prova la mia autonomia solo in un ambiente sociale. Lo stesso vale per l'autonomia politica nel federalismo e nel regionalismo: è definita dall'autonomia degli altri e dalla cooperazione di tutti. Non è un valore democratico in sé, ma deve essere misurato in base alla sua qualità democratica.



Alberton Mariachiara
Giurista

Come giurista, credo che l'autonomia sia la possibilità concreta per gli enti pubblici territoriali di valorizzare le specificità del proprio territorio.



Benedikter Ariane
Studi in filosofia, politica ed economia, ex tirocinante all'Istituto sui diritti delle minoranze

Per me autonomia significa diritto e possibilità di autodeterminazione, sia a livello individuale che come comunità. Autonomia significa quindi sia libertà che coesione.



Corradini Philipp
Ricercatore turistico

L'autonomia ha aiutato i nostri antenati e le nostre antenate nello sviluppo positivo della nostra provincia e oggi rappresenta un modello per altre aree caratterizzate da diversità culturale in Europa e altrove.



Crepaz Katharina
Politologa

Per me autonomia significa avere l'opportunità di contribuire a plasmare, sviluppare e rimodellare qualcosa, sia nella sfera politica e sociale che in quella privata.



Engl Alice
Politologa

Per me autonomia significa responsabilità. Responsabilità verso me stessa, responsabilità verso gli altri e responsabilità verso la società.



Grote Georg
Storico

Autonomia per me personalmente significa libertà di muovermi come voglio in Europa. Dal punto di vista professionale penso al modello di pace tra le nazioni europee.



Bottino Mattia
Politologo

Italo-brasiliano, o più precisamente, piemontese-paulista. Vedo l'autonomia come riconoscimento dei contesti e delle forme di appartenenza, intesi come spazi di autodeterminazione individuale e comunitaria, attraverso cui dare senso alla propria esperienza nel mondo.



Carlà Andrea
Politologo

L'autonomia mi fa venire in mente tante cose. Quando facevo sport da ragazzo, il mio fisico non aveva tanta "autonomia"; col tempo ho aumentato la mia resistenza alla fatica. Oggi che lavoro, mi piace la possibilità di lavorare in autonomia, senza dover dipendere da altri.



Cittadino Federica
Giurista

Chi può regolare la protezione dell'ambiente? Questa la domanda principale con cui ho a che fare quando si tratta di autonomia. L'autonomia per me è un modo per valorizzare le differenze senza dimenticare l'unità e per rafforzare un livello decisionale fondamentale.



Constantin Sergiu
Giurista

Vengo dalla Romania, dove le persone vedono l'autonomia come un essere mitologico: per la minoranza ungherese è un unicorno puro e meraviglioso, per la maggioranza rumena è pericolosa come un drago affamato.



Hoffmann Christian
Studio di scienze forestali

Per me lo status di autonomia della Provincia autonoma di Bolzano - Alto Adige è come un capitolo a parte di un grande libro che parla di libertà, autodeterminazione, democrazia e indipendenza economica e racconta di come la pluralità garantisca la prosperità e rafforzi il bene comune.



Klotz Greta
Politologa

Per me l'autonomia è la possibilità di soddisfare le esigenze locali in modo più efficiente, consentendo così una maggiore diversità.



Kössler Karl
Giurista e politologo

A volte mi piace fare sport in completa autonomia (ciclismo), ma spesso anche assieme ad altri (calcio).



Obermair Hannes
Storico

Nella mia concezione, l'autonomia è un'autodeterminazione individuale – che è comunque sempre a rischio – più che un meccanismo collettivo i cui pericoli etnocentrici ed essentialisti mi sono sempre sembrati sospetti.



Palermo Francesco
Giurista

Cresciuto a pane e autonomie (rigorosamente al plurale), considero l'autonomia un fattore esistenziale: nel lavoro, nella vita, nell'educazione. Essere autonomi, pensare autonomo. Come la democrazia, l'autonomia è il peggior sistema di governo, ad eccezione di tutti gli altri.



Pallaver Günther
Politologo e storico

Autonomia significa coltivare il proprio giardino. Ma ci vogliono molte mani laboriose per farlo fiorire. Tutti, da vicino e da lontano, sono invitati a dare una mano con il giardinaggio.



Parolari Sara
Giurista

Per me l'autonomia è capacità di fare da soli, capacità di fare insieme... ognuno per sé.



Pechlaner Harald
Economista

Autonomia significa libertà solo se le regole del gioco concordate vengono gestite in modo responsabile e senza negare l'evidenza.



Valdesalici Alice
Giurista

L'autonomia (finanziaria) è libertà di decidere, ma anche ricerca di equilibrio con la solidarietà.



Vettori Chiara
Linguista

Nella società dell'omologazione, l'autonomia – di pensiero, di giudizio, di azione – è strumento di libertà e condizione essenziale per conquistare l'equilibrio personale e sociale.



Volgger Jakob
Politologo

Dal punto di vista giuridico, l'autonomia altoatesina è saldamente ancorata a Parigi. Tuttavia, il suo ancoraggio sociale risiede nella convivenza della società, nei diritti delle minoranze, nella conoscenza e nella consapevolezza dell'autonomia.



Wisthaler Verena
Politologa

Per me autonomia significa partecipazione e libertà di decidere.



Prackwieser Josef
Storico

Filosoficamente, l'autonomia è spesso intesa come la "proprietà della volontà di essere una legge a sé stante". Ciò che a prima vista sembra una limitazione della propria libertà, per me è piuttosto la consapevolezza che libertà e legge sono reciprocamente dipendenti: l'autonomia dimostra che la vera libertà non esiste senza leggi, ma si realizza in esse.



Rautz Günther
Giurista e filosofo

Solo chi è autonomo può difendere le proprie azioni e vivere in modo indipendente e autodeterminato. L'autonomia conferisce alla persona maturità, libertà, responsabilità e, infine, dignità. Ciò che vale per l'individuo deve essere traslato anche a livello politico.



Röggl Marc
Giurista

L'autonomia è il miglior viaggio della mia vita: libertà, avventura e scoperte inaspettate.



Romero Caro Francisco Javier
Giurista

Vengo dalla Spagna e il tema dell'autonomia mi incuriosisce molto. Ora che a Bolzano abito vicinissimo al Consiglio provinciale, cerco sempre di essere aggiornato sul tema.



Zeba Mattia
Sociolinguista

Vorrei sentirmi autonomo tanto quanto mi sento autonomista.



Zebisch Marc
Geoeologo

Per me autonomia significa libertà di dare forma alle cose. E che non si possano trovare scuse ("non possiamo perché..."). Grazie alla sua autonomia e alla sua ricchezza ecologica, culturale e imprenditoriale, l'Alto Adige ha straordinarie opportunità di plasmare una provincia neutrale dal punto di vista climatico, resiliente, socialmente equa e rispettosa di chi verrà in futuro.



Zwilling Carolin
Giurista

Per me autonomia significa libertà di agire in modo autodeterminato.



Eurac Research

Viale Druso, 1
39100 Bolzano, Italia
T +39 0471 055 055
info@eurac.edu
www.eurac.edu

DOI: <https://doi.org/10.57749/kwp1-pb44>

A cura di: Andrea Carlà, Alice Engl, Sara Parolari, Josef Prackwieser, Carolin Zwilling

Autori/Autrici: Andrea Carlà, Alice Engl, Sara Parolari, Josef Prackwieser, Carolin Zwilling, Andrea Abel, Elisabeth Alber, Mariachiara Alberton, Ariane Benedikter, Mattia Bottino, Federica Cittadino, Sergiu Constantin, Philipp Corradini, Katharina Crepaz, Georg Grote, Christian Hoffmann, Greta Klotz, Karl Kössler, Hannes Obermair, Francesco Palermo, Günther Pallaver, Harald Pechlaner, Günther Rautz, Marc Röggl, Francisco Romero Caro, Alice Valdesalici, Chiara Vettori, Jakob Volgger, Verena Wisthaler, Mattia Zeba, Marc Zebisch

Project Management: Jakob Volgger, Nicola Arrigoni

Redazione: Barbara Baumgartner, Valentina Bergonzi, Andrea Carlà, Alice Engl, Daniela Mezzena, Sara Parolari, Julia Reichert, Carolin Zwilling

Traduzioni: Studio Traduc, Bolzano

Progetto grafico: Chiara Mariz

Illustrazioni: Oscar Diodoro

Redazione immagini: Annelie Bortolotti

Stampa: Nuove Arti Grafiche (TN)

Foto:

Pag. 20: Sönke Rahn*

Pagg. 34, 42, 44: Eurac Research

Pag. 39: lotusblüte17 – stock.adobe.com; IDM Südtirol-Alto Adige/Alex Filz*

Pag. 60: Istitut Ladin „Micurá de Rü“/Foto Ghedina*

Pag. 61: Gustav Willeit*

Pag. 68, 69: Fotostudio Pedrotti*

Pag. 72: Südtiroler Landesarchiv/Sammlung Magnago Silvius (048), MAGNAGO0000471FSP912*

Pag. 74: Südtiroler Landesarchiv/Alessandro Campaner*

Pag. 75: Bartlebyo8*

* all rights reserved



© Eurac Research, 2025

Questa pubblicazione è distribuita con licenza Creative Commons Attribuzione 4.0 Internazionale (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>), che permette il riutilizzo, la condivisione, la modifica, la distribuzione e la riproduzione con qualsiasi mezzo o formato, purché sia data adeguata menzione di paternità, si fornisca un link alla licenza Creative Commons e si indichi se sono state effettuate modifiche.

Questa pubblicazione Open Access contiene alcune opere coperte da diritto d'autore. Tali opere sono protette ai sensi della normativa sul Diritto d'Autore e la loro inclusione nella presente pubblicazione è stata autorizzata dai rispettivi autori/titolari dei diritti. Le opere coperte da diritto d'autore non possono essere - a titolo esemplificativo e non esaustivo - copiate, modificate, riutilizzate e/o ridistribuite da terzi con nessun mezzo né utilizzate in qualsiasi altro modo senza l'autorizzazione dei rispettivi autori/titolari dei diritti.

Eurac Research

Viale Druso 1

39100 Bolzano, Italia

T +39 0471 055 055

info@eurac.edu

www.eurac.edu