

Alessandro Pallaoro
Università di Bologna - A.A. 2006/2007 - Facoltà di Scienze della Formazione
Formazione professionale in lingua italiana della Provincia Autonoma di Bolzano
Master "Mediatori dei conflitti-Operatori di pace internazionali"



"..dell' importanza di mediatori,
di costruttori di ponti,
saltatori di muri,
esploratori di frontiere.. " (A. Langer)

Diritti umani, discriminazione e tutela delle minoranze in Italia e nella Provincia autonoma di Bolzano

APPROFONDIMENTO CRITICO E PROPOSITIVO IN MERITO A TEMI TEORICI AFFRONTATI DURANTE IL MASTER E DURANTE L' ESPERIENZA DI STAGE presso L' UNIONE FORENSE PER LA TUTELA DEI DIRITTI DELL' UOMO (ROMA)

- 1. DIRITTI UMANI E PRINCIPIO DI NON DISCRIMINAZIONE PER MOTIVI RAZZIALI ED ETNICI IN ITALIA**
- 2. CONTRASTO ALLA DISCRIMINAZIONE, TUTELA DELLE MINORANZE E SISTEMA AUTONOMISTICO ALTOATESINO, IN UNA OTTICA EUROPEA E DI PACIFICA CONVIVENZA**

Bolzano, novembre 2007

1. DIRITTI UMANI E PRINCIPIO DI NON DISCRIMINAZIONE PER MOTIVI RAZZIALI ED ETNICI IN ITALIA

Espongo un breve quadro dell' attuale situazione del rispetto dei diritti umani e del principio di non discriminazione per motivi di razza e origine etnica nell' ordinamento italiano:

A) Per quanto concerne i **diritti umani** in generale, fermo restando un personale bilancio certamente positivo sul grado di tutela raggiunto, evidenzio di seguito alcune mancanze e zone grigie del nostro ordinamento di cui mi sono occupato a vario titolo e in cui forte deve essere l' impegno civico: manca a tutt' oggi ancora una istituzione nazionale indipendente a tutela dei diritti umani come ripetutamente sollecitato dagli organismi internazionali e una legge organica sul diritto d' asilo; sono da adeguare le normative interne in materia di espropriazione e occupazione appropriativa; le condizioni igienico-sanitarie nei Centri di permanenza temporanea e nei Centri di identificazione permangono inadeguate e prosegue la pratica di detenere sistematicamente i minori migranti appena giunti sulle coste italiane, in violazione delle leggi internazionali sui diritti umani e sui rifugiati; non risulta ancora inserito il reato di tortura nel codice penale; sussistono segnalazioni di maltrattamenti nelle carceri; i processi permangono troppo lunghi ed è sempre eccessiva la custodia cautelare; restano insufficienti le misure adottate dall' Italia per risolvere il problema della bassa partecipazione delle donne alla vita pubblica; manca una normativa di attuazione allo Statuto istitutivo della Corte Penale

Internazionale; permane l' assenza del crimine di tortura nel nostro ordinamento giuridico e la non accettazione delle norme internazionali che vietano respingimenti di massa alle frontiere; si renderebbero necessari programmi formativi efficaci in materia di diritti umani per le forze di polizia e militari. Inoltre sarebbe auspicabile l' introduzione di una responsabilità legale delle imprese in materia di diritti umani; la ratifica del protocollo opzionale della convenzione contro la tortura e del protocollo della convenzione ONU sui diritti dei lavoratori migranti e una normativa organica a tutela delle minoranze.

B) Con riguardo al **principio di non discriminazione per motivi razziali ed etnici** (espressione del fondamentale principio di uguaglianza di cui all' art. 3 della Costituzione), esprimo analogamente un giudizio nel complesso positivo ed evidenzio la presenza di strumenti giuridici efficaci, seppur migliorabili. Numerosi i casi approdati nelle Aule di Giustizia, specie negli ultimi anni, con esiti favorevoli alle vittime. Si sta affermando –a mio avviso- la consapevolezza che il contrasto alle discriminazioni è un obiettivo portante del Trattato europeo e abbraccia tutta una serie di settori: l' occupazione, la protezione sociale, il miglioramento della qualità di vita, la coesione economico-sociale, la solidarietà, la libera circolazione delle persone, la creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Fondamentale in argomento permane l' attività di

sensibilizzazione, formazione e informazione degli operatori giuridici e della cittadinanza intera.

Il recente D.Lgs. 215/2003 (Attuazione della direttiva 2000/43/CE per la parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall' origine etnica), testimonia l' impegno delle Autorità italiane a voler far fronte alle problematiche emergenti da una società multi-etnica e multiculturale: la diversità, si legge nella relazione di accompagnamento al progetto di legge, costituisce un valore che porta ad integrazione, eguaglianza e reciproco rispetto. Confermando una sensibilità già diffusa in argomento, il decreto ha fatto salvi i disposti delle disposizioni già in vigore (in primis gli art. 43 e 44 del T.U. 286/1998 di disciplina dell' immigrazione, che già davano una definizione di discriminazione diretta, indiretta, una casistica esemplificativa ed equiparavano ai fini dell' applicazione i cittadini extracomunitari a quelli italiani, comunitari, apolidi e rifugiati).

Nello sforzo di conciliare le due normative, sono giunto alla conclusione che qualora una data azione concretizzi una chiara ed evidente disparità di trattamento, l' interprete potrà ricorrere al D.Lgs., al contrario, qualora un differente trattamento non sia chiaramente percepibile, prevalendo il generale disvalore sociale inerente "la distruzione o la compromissione del riconoscimento, del godimento o dell' esercizio, in condizioni di parità, dei diritti umani e delle libertà fondamentali, le norme di riferimento potranno

essere quelle di cui al T.U. (in tal senso vedasi in dottrina L. Melica, intervento alla Giornata di studio del 11.2005 presso il Consiglio Superiore della Magistratura).

La normativa italiana considera un lungo elenco di profili della persona ai fini di individuare fattori di rischio di discriminazione: i motivi sindacali (L. 300/1970), i trattamenti economici collettivi (art.16 L. 300/1970), la razza, l'origine etnica (D.Lgs. 215/2003), la religione, le convinzioni personali, l'handicap l'età, l'orientamento sessuale (D.Lgs. 216/2003), il sesso (L. 125/1991 e D. Lgs. 145/2005), il colore, l'ascendenza, l'origine nazionale, il gruppo linguistico (D.Lgs. 286/1998), lo stato di salute, matrimoniale e di gravidanza (D.Lgs. 151/2001), le controversie con precedenti datori di lavoro (D.Lgs. 276/2003). Inoltre la recente legge n. 67/2006 ha previsto misure specifiche per la tutela giudiziaria delle persone con disabilità, vittime di discriminazioni.

Tutti questo profili rilevano sia come discriminazione cd. diretta (quando fermo restando le previste esclusioni "una persona è trattata meno favorevolmente di quanto sia, sia stata, o sarebbe trattata un'altra in situazione analoga"), sia come discriminazione indiretta (quando la differenziazione che causa pregiudizio sia conseguenza dell'applicazione di disposizioni, criteri, prassi, atti, comportamenti formalmente neutri), che come molestia (comportamento indesiderato con lo scopo o l'effetto di violare

la dignità della persona). Nelle definizioni rientrano, tanto le azioni quanto le omissioni, sia dello Stato che degli individui. Importante a mio avviso è che il riferimento al trattamento di un'altra persona può essere anche soltanto ipotetico (ad esclusione della nozione di discriminazione di genere di cui al D. Lgs. 145/2005, che parrebbe sul punto in contrasto tanto con le direttive quanto con la legge di delega).

Premesso che il presente approfondimento concerne esclusivamente il profilo della discriminazione per motivi connessi alla razza e all'origine etnica, si evidenziano i seguenti ambiti nei quali gli orientamenti giurisprudenziali, volti a tutelare le vittime, possono considerarsi consolidati:

l'accesso all'alloggio (es.: rifiuto di stipulare contratti da parte di operatori professionali; presenza su internet di inserzioni discriminatorie; bandi pubblici per l'assegnazione di case popolari che conferiscono punteggi aggiuntivi ai cittadini italiani);

l'accesso al lavoro (es: beneficio dell'assunzione diretta in tutti i casi previsti dalla legge; controversa invece a livello giuridico è allo stato attuale l'esclusione dei cittadini non europei dai pubblici concorsi in quanto nonostante un orientamento prevalentemente favorevole dei giudici di merito, la Corte Suprema di Cassazione e il Consiglio di Stato sono al momento ancora di contrario avviso);

l'istruzione, i corsi post-universitari e di specializzazione(es: mancato accesso, tariffe differenziate);

l'accesso allo sport (es: diniego di tesserare cittadini non italiani);

l'accesso a servizi vari (es.: diritto di fruire di una formula di pagamento rateale agevolato);

l'accesso a misure assistenziali e previdenziali (es: trattamenti differenziati);

l'offerta al pubblico di beni e servizi (es: rifiuto di prestazioni, applicazione di prezzi maggiorati, esclusioni tra aventi diritto a prestazioni gratuite);

l'accesso al credito e alla libera professione (es: ingiustificata pretermissione).

Si evidenzia che è attualmente in corso una procedura di messa in mora dell'Italia da parte della Commissione europea per mancata corretta trasposizione nei decreti attuativi di cui al D. Lgs. 215/2003 e 216/2003, delle relative direttive comunitarie. I tre aspetti attualmente al centro del contenzioso sono:

- 1) la disciplina attenuata in materia di cd."onere della prova" vigente in Italia. Secondo il diritto comunitario, spetterebbe infatti esclusivamente alla parte convenuta provare che non vi è stata violazione alla parità di trattamento;
- 2) una ancora limitata protezione contro abusi e ritorsioni;
- 3) una non corretta definizione del concetto di "molestia razziale".

Nell'attesa di conoscere gli esiti ufficiali, sottolineo in ogni caso che il nostro legislatore ha previsto per i casi di presunta discriminazione un procedimento

giurisdizionale estremamente rapido (art. 4 del D. Lgs. 215/2003); la possibilità della vittima, da un punto di vista probatorio, di dedurre in giudizio elementi di fatto gravi precisi e concordati (tecnicamente indizi e non prove con un regime probatorio agevolato) e il riconoscimento della possibilità per associazioni iscritte in apposito elenco ministeriale di agire in nome e per conto o a sostegno della vittime di discriminazioni razziali o etniche (cd. legittimazione straordinaria ad agire).

In una ottica di sempre maggior sensibilizzazione verso i fenomeni di discriminazione, è sempre importante che in caso di fattispecie gravi (concretizzanti reato penale) gli inquirenti svolgano scrupolosamente i loro compiti, che le vittime in quanto parte civili siano sostenute a dovere (anche potenziando ed estendendo ulteriormente le norme già esistenti sul gratuito patrocinio), che l'attenzione della stampa e dell'opinione pubblica sia sempre massima e che gli operatori giuridici si servano dei diversi strumenti giuridici oggi a loro disposizione: la presentazione di ricorsi ai tribunali nazionali, la possibilità – qualora ne sussistano i presupposti - di rivolgersi alla Corte europea dei diritti dell' Uomo, alla Corte di giustizia delle Comunità europee e agli organismi internazionali coinvolti a vario titolo. Inoltre, ritengo importante che i cittadini e le associazioni a tutela dei diritti umani, in casi di fenomeni a loro avviso discriminatori, presentino petizioni e segnalazioni alle assemblee legislative, comunichino agli esecutivi l' esistenza di pratiche discriminatorie,

indirizzando anche osservazioni e contro-relazioni ai diversi Comitati indipendenti previsti dalle convenzioni internazionali. Trattandosi di forme di intervento civico, incisive e dai costi senz'altro limitati, penso che dovrebbero avere maggior diffusione, consentendo di contribuire ad evidenziare lacune e disfunzioni nelle sedi opportune.

2. CONTRASTO ALLA DISCRIMINAZIONE, TUTELA DELLE MINORANZE E SISTEMA AUTONOMISTICO ALTOATESINO, IN UNA OTTICA EUROPEA E DI PACIFICA CONVIVENZA

Pur ritenendo che l'ordinamento giuridico italiano abbia raggiunto, dal dopoguerra in poi, un buon livello di protezione e che è apprezzabilissimo il costante impegno del nostro Governo e del nostro Parlamento per una diffusione dei diritti della persona e del rispetto della sua dignità a livello internazionale, gli esiti dello stage mi portano a ritenere che siano diversi gli ambiti di miglioramento e le problematiche nelle quali ognuno di noi potrebbe e dovrebbe impegnarsi.

Grazie anche alla presenza e all'impegno di un gran numero di organizzazioni che operano nel settore (ormai tutto il lavoro avviene in rete e le associazioni frequentemente aderiscono a federazioni di livello superiore), ritengo innanzitutto necessaria una maggior attenzione ai diritti sociali, economici e culturali (cd. diritti umani di seconda generazione), per nulla secondari, quanto alla loro rilevanza, rispetto a quelli cd. di prima generazione.

Mi riferisco ad esempio all' assistenza sanitaria, all' istruzione, al lavoro, all' alloggio, diritti universali e fondamentali spesso non garantiti adeguatamente nelle nostre città, specie alle fasce povere della popolazione e a rischio di emarginazione, e per le quali si dovrebbe intraprendere un cammino verso standard internazionali.

Si consideri che il recente rapporto pubblicato dagli esperti dell' *Economist Intelligence Unit* dell' autorevole settimanale britannico (ed.06/2007), che elabora annualmente un indice di pace globale (quale assenza di violenza strutturale), in considerazione di fattori che vanno dal livello di democrazia e rispetto dei diritti umani alla trasparenza, dall' istruzione al benessere materiale, dalla criminalità alle tensioni etniche e religiose, dalla sicurezza sociale al percentuale di PIL destinata a spese militari, ha collocato l' Italia nel 2007 solo al 33. posto fra 121 nazioni esaminate.

Inoltre, basta leggere con attenzione le 181 pagine del "Rapporto di monitoraggio 2007", del Comitato per la promozione e la protezione dei diritti umani (rete di associazione impegnate nella difesa dei diritti umani), per rendersi conto di quante mancanze ed inadeguatezze caratterizzano ancora l' ordinamento italiano. Analogamente risalto e seguito dovrebbero essere date alle "Osservazioni conclusive del Comitato diritti umani dell' ONU del 28 ottobre 2005, sul V. rapporto periodico dell'Italia", che riassumono in sole tre

pagine gravi mancanze e inadempienze del nostro Paese nell' ambito dei diritti umani.

Con riguardo ai contenuti e agli strumenti in essere in Italia per la tutela delle vittime di discriminazioni, si impone un impegno concreto affinché tutte le persone da qualsiasi paese esse provengano, sin dal primo momento in cui si trovano sul territorio, possano vedere riconosciuti i loro diritti fondamentali, in un cammino di integrazione fondato sul rispetto della dignità umana e sul dovere di solidarietà, in armonia con le innumerevoli e apprezzabili Carte internazionali sui diritti umani ratificate dall' Italia.

Il deciso impegno del Governo italiano in tal senso, traspare anche dalla recentissima "Carta dei valori, della cittadinanza e dell' integrazione" approvata con decreto del Ministro dell' Interno del 23 aprile 2007. Sono rimasto positivamente impressionato per i nobili valori e i principi in essa espressi, fermo restando il rischio che, fra una valanga di leggi e decreti attualmente in vigore (spesso all' insaputa degli stessi cittadini), senza un concreto impegno civile di ognuno, anche queste norme possano restare inattuate.

Per trasformare in fatti, comportamenti e prassi quotidiane valori e principi come l' uguaglianza, la parità di trattamento e la piena integrazione tra gruppi di popolazioni diverse per razza, etnia, cultura, religione, penso che un modello da seguire possa essere quello del *mainstreaming*, entrato a far parte

del linguaggio scientifico in materia di politiche di pari opportunità tra uomo e donna e divenuto ormai una strategia di azione nelle politiche di pari opportunità e di non discriminazione a livello nazionale, comunitario (UE) e mondiale (ONU).

Il mainstreaming ha costituito la chiave di volta delle politiche sociali: le donne e il loro punto di vista sono state collocate in questi anni al centro delle politiche ed azioni (occupazione, mercato del lavoro, impresa, politica, cooperazione allo sviluppo, istruzione e formazione, diritti delle persone, scienza, ricerca, azioni positive). Un tale strumento, a mio avviso, potrebbe assurgere a modello anche nel contrasto alle discriminazioni, posto che anche secondo l'Unione europea, la lotta alla discriminazione e l'integrazione non sono problemi a se stanti, ma investono svariati ambiti come l'occupazione, l'istruzione, le politiche urbane, la sicurezza, l'assistenza sociale ecc.

Spesso dimenticato è infatti il valore culturale, sociale e soprattutto economico dell'immigrazione. Grazie agli immigrati l'Italia è diventato un paese più vivo, vivace, energico e ricco. Il contributo dato dagli stranieri al PIL ammonta oggi al 6,5%; in un paese che invecchia giorno dopo giorno un immigrato su 2 ha una età compresa tra 18 e 39 anni è l'età media dei residenti regolari è di poco superiore a trenta anni; i tre milioni di immigrati presenti oggi in Italia sono uno dei pilastri fondamentali su cui si regge il nostro sistema pensionistico nazionale; ci sono 131.000 titolari di impresa con cittadinanza

estera. Gli immigrati possono pertanto considerarsi non un costo ma una ricchezza (fonte: Il Sole 24 Ore del 11 luglio 2007).

Una attenzione particolare andrebbe rivolta agli immigrati di seconda generazione con un loro adeguato inserimento nel tessuto sociale. Andrebbero superati i ghetti urbani che si stanno diffondendo nella nostre metropoli; condotta una decisa lotta alla dispersione scolastica; promossa la conoscenza della lingua e della Costituzione italiana fra tutte le comunità immigrate; incoraggiata la fuoriuscita delle donne e dei minori dallo sfruttamento.

Gli stessi obiettivi dell'Unione europea sono a rischio, quanto al loro perseguimento e alla loro soddisfazione, in carenza di azioni efficaci a tutela delle fasce deboli, più facilmente oggetto di discriminazione e sfruttamento, per l'equazione, che emerge, da una analisi della normativa e della giurisprudenza comunitaria, fra discriminazione e fallimento degli obiettivi dell'Unione europea.

Nel corso dello stage è emersa anche l'importanza nella lotta alla discriminazione di agire prioritariamente sul fronte preventivo, aumentando le conoscenze, la sensibilizzazione dell'opinione pubblica e dei politici, degli operatori, dell'associazionismo, delle potenziali vittime per contrastare comportamenti e pregiudizi razziali ancora sempre diffusi, mobilitando e creando sostegno verso nuove politiche di integrazione. Penso pertanto sia importante organizzare in tutte le città riunioni ed eventi informativi ai vari

livelli, con il prezioso supporto della stampa, per avvicinare tutti i cittadini alla tematica.

Il 2008 (60.anniversario della Dichiarazione Universale dei Diritti dell' Uomo) costituirà una ulteriore occasione preziosa e in questa ottica è importante che venga convertito in legge quanto prima anche il progetto di legge (presentato al Senato nel luglio 2007 e attualmente in discussione), volto a promuovere e finanziare una vasta campagna di educazione alla pace e ai diritti umani nel corso del 2008.

Anche l' aspetto del controllo diffuso da parte della cittadinanza andrebbe , a mio avviso, potenziato: considero molto importante il monitoraggio continuo della corretta attuazione delle politiche e delle leggi in vigore, delle prassi e degli atteggiamenti delle pubbliche autorità. Importante sarebbe altresì prestare una consulenza e assistenza di base nel contrasto ad ogni forma di discriminazione presso scuole, consultori, sindacati, centri di accoglienza, questure, punti di incontro vari.

In questa ottica si collocano anche le importanti funzioni a livello nazionale svolte dell' Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni razziali (attivo presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri) che si rivolge alla pubblica opinione attraverso campagne di sensibilizzazione, comunicazione ed educazione, assistenza immediata e concreta alle vittime (acquisendo denunce e svolgendo

attività istruttoria), attività di orientamento e supporto psicologico, e promozione di azioni positive (studi, ricerche e corsi).

Le suddette funzioni sono svolte nella provincia autonoma di Bolzano dal Centro di Tutela contro le Discriminazioni, istituito in provincia ai sensi dell' art. 44 del T.U. 286/1998.

Dall' analisi delle relative normative, evidenzio quelle che a mio avviso sono alcune criticità degli attuali organismi, sia a livello nazionale che provinciale: l' assenza di meccanismi sanzionatori che garantiscano l' effettivo rispetto delle determinazioni di entrambi gli Uffici; il fatto che in caso di inottemperanza alle raccomandazioni degli uffici, le leggi non prevedono alcuna conseguenza giuridica; l' impossibilità per le strutture di intraprendere direttamente azioni giudiziarie ed infine che anche la stessa attività conciliativa informale svolta dagli operatori non costituisce oggi un passaggio obbligatorio per legge. In particolare con riferimento a quest' ultima lacuna, ritengo che potenziare lo strumento conciliativo sino a renderlo obbligatorio, oltre a ridurre costi e tempi del ricorso alle vie giudiziarie, costituirebbe un efficace monito deterrente e al contempo, faciliterebbe il reinserimento della vittima nel tessuto sociale. Infine, riguardo alla struttura e al funzionamento del Centro di Tutela attivo in provincia di Bolzano, evidenzio l' ulteriore perplessità che suscita - con riguardo al requisito comunitario di indipendenza ex art. 13 della direttiva - l' attuale collocazione istituzionale dell' organismo (che opera quale segmento

del progetto per la realizzazione dell' Osservatorio provinciale sulle immigrazioni) presso una Ripartizione dell' Amministrazione provinciale (la 21. Formazione professionale in lingua italiana) e la cui fonte istitutiva non ha rango né di legge provinciale né di regolamento bensì di semplice delibera dell' esecutivo (delibera giuntale n. 2351/2003). Infatti in ambito europeo la maggior parte degli organismi operativi nel campo del contrasto alla discriminazione sono stati istituiti con legge ed anche un recente studio curato dalla Commissione europea nel contesto del programma di azione comunitario (2001-2006), ha sottolineato che solo la legge può garantire agli *equality bodies* una base giuridica talmente solida da contrastare eventuali interferenze degli esecutivi a garanzia della libertà e dell' indipendenza. Spetterebbe inoltre alla fonte legislativa definire in modo chiaro mandati, finalità, poteri e risorse per assicurare continuità alle politiche antidiscriminatorie.

In termini più generali e da un punto di vista politico, considero una priorità nel contrasto alle discriminazioni, l' immediata ratifica da parte del Parlamento italiano del Protocollo 12 alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell' uomo e delle libertà fondamentali (firmato dall' Italia ancora il 4 novembre 2000) e che a mio avviso esprime meglio di ogni altra norma in vigore il concetto e la portata di un principio cardine di ogni democrazia. Solo con l' entrata in vigore del protocollo, la protezione dalle discriminazioni a livello internazionale potrà infatti diventare diretta ed immediata ed

estendersi a tutti i campi e a tutti settori, superando l'attuale limitazione ai soli diritti soggettivi garantiti dalla Convenzione europea del 1950 (protezione indiretta). Recita l'art. 1 del protocollo (Divieto generale di discriminazione):

paragrafo 1: Il godimento di ogni diritto previsto dalla legge deve essere assicurato, senza discriminazione alcuna, fondata in particolare sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita o ogni altra condizione.

Paragrafo 2: Nessuno può costituire oggetto di una discriminazione da parte di una qualsivoglia autorità pubblica che sia fondata segnatamente sui motivi menzionati nel paragrafo 1".

Il fatto che siano passati sette anni dalla firma del protocollo e manchi ancora una ratifica è grave e richiederebbe una mobilitazione civile al fine di sensibilizzare i nostri rappresentanti politici.

Come noto, la convenzione (adottata in sede Consiglio d'Europa) si applica non solo ai cittadini degli Stati ratificanti ma a tutti i singoli individui che si trovano sul loro territorio e dà loro la possibilità giuridica di presentare ricorsi ad una istanza sovranazionale (Corte europea dei diritti dell'uomo). Trattasi di un unicum nel sistema giuridico internazionale che richiede comunque consapevolezza e sensibilizzazione, specie degli operatori giuridici.

Durante lo stage è nato anche in me l'interrogativo fino a quali limiti della sfera privata si estenda il divieto legale di distinzione. Lo studio che ho effettuato al riguardo, mi ha portato alla conclusione che sussiste uno "spazio" afferente al diritto di ogni singolo di gestire come meglio crede i propri rapporti privati (es. rapporti commerciali fra privati, la scelta consentita di evitare di frequentare pregiudizialmente un certo locale o di non sedersi vicino a una certa persona), nei limiti nei quali l'ordinamento giuridico sceglie di non intervenire per rispettare un principio di autonomia privata e di libertà personale (anch'esso fondamentale e inviolabile), di pari rango al principio di non discriminazione, fermo restando i limiti assoluti e invalicabili della ragionevolezza e della proporzionalità. (si consideri che la Costituzione riconosce e tutela altresì la libertà contrattuale e l'iniziativa economica privata).

Il valore aggiunto di competenze e conoscenze acquisito durante lo stage mi dovrebbe essere di ausilio anche per contribuire alla soluzione di alcune problematiche emerse in provincia di Bolzano durante la mia attività di volontariato (segnalate non solo da immigrati, ma anche da cittadini italiani oltre che naturalmente dagli operatori del Centro di tutela):

1)rischio di discriminazione nell'assegnazione di alloggi pubblici per l'intenzione della giunta provinciale di rivedere gli attuali criteri (intendimento già comunicato ai mass-media), introducendo punteggi differenziati per cittadini

italiani e non. Al riguardo penso che essendo l' alloggio un diritto fondamentale della persona, alla luce della giurisprudenza e della normativa in vigore, la decisione politica andrebbe forse rimeditata, anche per il forte rischio di contenziosi – già preannunciati - e tensioni sociali;

2) rischio di discriminazioni per la ipotizzata preferenza da riservare ai cittadini italiani nell' accesso al lavoro e alla formazione professionale. Trattasi sinora esclusivamente di notizie di stampa circa una futura intenzione politica dell' esecutivo, mossa da ragioni di bilancio: anche in questo caso manifesto perplessità di ordine politico e giuridico analoghe a quelli di cui sopra;

3) discriminazioni realizzate nei bandi di concorso di enti pubblici locali per l' accesso alla pubblica amministrazione che escludono regolarmente cittadini non europei dalle prove. Per questi casi, allo stato, gli orientamenti restrittivi della Corte di cassazione e del Consiglio di Stato paiono difficilmente superabili, anche se della questione potrebbero essere investiti i Giudici di merito, come avvenuto nelle altre città d' Italia, magari con lo strumento del ricorso da parte di una associazione legittimata ai sensi dell' art. 5 D. Lgs. 215/2003. Auspicabile sarebbe invece un intervento diretto del legislatore provinciale così come già effettuato dal quello nazionale in determinati ambiti (es. infermieri) ;

4) discriminazioni realizzate tramite inserzioni sui quotidiani locali che prediligono nell' accesso al lavoro e alla casa i nativi (inserzioni del tipo: "No

extracomunitari" oppure "Nur Einheimische"). In questo ambito è attualmente pendente presso il Tribunale di Roma, instaurata dall' Unione Forense per la Tutela dei diritti dell' Uomo, una causa cd. strategica contro un giornale locale che nelle inserzioni riportava le diciture "No extracomunitari" e "No di colore". Sulla base degli sviluppi della vertenza, sarebbe ipotizzabile a mio avviso un ricorso anche in provincia di Bolzano da parte di una associazione legittimata;

5) discriminazioni realizzate con bandi di concorso della Provincia per l' assegnazione di borse di studio per l' apprendimento della seconda lingua e della lingue straniere che escludono dai beneficiari i cittadini non europei oltre a prevedere un limite di età (45 anni). Trattasi di una discriminazione cd. "multipla". Ritengo che entrambi i profili andrebbero riconsiderati dall' Amministrazione alla luce della normativa e della giurisprudenza in essere;

6) problematica della minoranza rom a Bolzano. Come noto un campo è costruito nei pressi di una discarica con connessi problemi di salute più volte denunciati dai Rom e dalle associazioni umanitarie intervenute. Una soluzione al problema, anche in linea con le osservazioni mosse al Governo italiano dagli organismi internazionali, andrebbe trovata al più presto e in via definitiva.

In termini più generali sono dell' avviso che sia a livello nazionale che locale, andrebbe data una nuova impostazione al fenomeno della immigrazione. Riporto in argomento un estratto della relazione al Parlamento della Ministra per i Diritti e le Pari Opportunità nell' aprile 2007, secondo la quale

“..andrebbero posti al centro della corrente, in tutte le politiche e le iniziative, gli stranieri, le minoranze e il loro punto di vista... agendo le politiche di coesione sociale come volano per lo sviluppo economico del paese, nella consapevolezza che una società aperta e solidale e senza focolai razzisti è la base per un progresso sano ed equilibrato perché privo di tensioni sociali”.

La stretta interconnessione tra principio di non discriminazione, parità di trattamento e tutela delle minoranze è anch' essa più volte emersa nell' ambito delle ricerche che ho svolto. Gli Stati hanno il dovere di assicurare che le minoranze possano esercitare pienamente ed effettivamente tutti i diritti umani e le libertà fondamentali : le persone hanno il diritto di godere della propria cultura, di professare e praticare la propria religione e di usare la propria lingua liberamente, sia in privato che in pubblico, e senza discriminazioni (Dichiarazione di Vienna e Programma di azione della Conferenza Mondiale sui Diritti Umani dell' ONU, Vienna 1993).

Durante la storia la presenza di minoranze nazionali, etniche, religiose o linguistiche ha sempre costituito per tutti gli Stati nazionali una fonte interminabile di problemi a cui sono state date le più varie risposte interne: dalla soppressione fisica e deportazione, all' integrazione e assimilazione, fino alla tutela delle specifiche identità.

In termini generali i processi conati per descrivere i rapporti tra minoranza e maggioranza, stranieri e società ospitante, possono essere distinti in processi

integrativi (es.integrazione, assimilazione) e disintegrativi (es. discriminazione, segregazione, conflitto). Semplificando, mentre l' integrazione valorizza il pluralismo culturale, l' assimilazione mira a una completa conformità culturale. Il valore della tutela delle minoranze si è consolidato a partire dal dopoguerra, con l' affermarsi del principio pluralistico e di eguaglianza. Al principio pluralistico consegue infatti la valorizzazione di tutte le formazioni sociali in cui si realizza la personalità dell' uomo. Il principio di eguaglianza, dal canto suo, comporta innanzitutto il divieto di discriminazioni, cui consegue l' illegittimità di qualunque misura vessatoria di particolari categorie di individui e quindi anche degli appartenenti alle minoranze.

Poiché le minoranze aspirano a vedere valorizzate le proprie caratteristiche, alla cd. "tutela negativa" (che si realizza con misure volte ad impedire le discriminazioni), gli Stati affiancano particolari misure di cd. " tutela positiva ", frutto di provvedimenti particolari e derogatori i quali stabiliscono per le minoranze regimi in un certo senso privilegiati. Queste misure non risultano in contrasto col principio di eguaglianza (che di principio vieta le disparità in quanto ingiustificate), poiché legittimano il trattamento differenziato di situazioni che si presentano diverse. E poiché la posizione di una minoranza è ovviamente diversa, in questo senso è stato precisato, l' adozione di provvedimenti speciali di tutela "...non solo è giustificata, ma rappresenta un forma di necessaria attuazione del principio di eguaglianza, inteso in senso

sostanziale.. e non deroga ad esso". (A. Pizzorusso voce Minoranza, Enciclopedia del diritto, Giuffrè).

E' indubbio che la tutela dei diritti delle minoranze (la cui definizione è incerta perché infiniti sono i possibili elementi di distinzione), si colloca nella categoria più ampia dei diritti umani ,ma assume un suo specifico rilievo.

Gli eventi della storia mondiale ed europea, hanno dimostrato infatti che la protezione delle varie forme di minoranza è essenziale alla stabilità, alla sicurezza democratica e alla pace (affermazione contenuta nel preambolo della Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali del Consiglio d' Europa del 1995).

Anche se la Dichiarazione Universale dei Diritti dell' Uomo non contiene alcun specifico riferimento ai diritti delle minoranze, la protezione delle minoranze nazionali, etniche, religiose, linguistiche, culturali e il contrasto alla discriminazione, all' esclusione e all' assimilazione sono principi consolidati in sede internazionale: vedasi ad esempio l' art. 27 del Patto sui diritti civili e politici dell' ONU; la Convenzione per l' eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale; la Dichiarazione sui diritti delle persone appartenenti alle minoranze nazionali, etniche, religiose o linguistiche del 18 dicembre 1992. I suddetti principi rivestono analogamente carattere fondante in ambito UNIONE EUROPEA, OSCE e CONSIGLIO D' EUROPA (art. 14 della CEDU; Convenzione quadro per la tutela delle minoranze del 1 febbraio 1995 ratificata

dall' Italia con L. 302/1997; Carta europea per le lingue regionali o minoritarie del 1992).

In particolare la Carta europea per le lingue mira a preservare le varie lingue, in quanto componenti unica dell' eredità culturale europea e ad estenderne l' uso nelle scuole, nel diritto, nella stampa, nella vita sociale, pubblica e culturale. La Convenzione quadro per la tutela delle minoranze è invece il primo documento vincolante in materia di protezione delle minoranze etniche e contiene principi che gli Stati devono rispettare nonché disposizioni programmatiche che fissano obiettivi che essi si impegnano a perseguire con opportuni strumenti politici e legislativi. La Convenzione pone una serie di obblighi agli Stati, mentre non enuncia diritti individuali protetti giuridicamente. Dall' analisi della Carta, traspare un' enfasi sulla protezione delle persone appartenenti a minoranze nazionali, che possono esercitare i loro diritti individualmente o insieme ad altri. E' escluso il riconoscimento di diritti collettivi e la protezione delle minoranze è vista come parte integrante del più generale concetto di protezione dei diritti umani. Come noto, i principali settori di intervento per garantire alle persone appartenenti a una minoranza etnica una piena uguaglianza sono: l' uso della lingua minoritaria, la scuola, la libertà di associazione, espressione e culto, la tutela e lo sviluppo della cultura.

La Convenzione quadro, su invito del Comitato dei Ministri è aperta anche alla firma di stati non membri del Consiglio d' Europa.

Denominatore comune di tutela delle minoranze nazionali ed etniche ha anche l'ALTO COMMISSARIATO PER LE MINORANZE NAZIONALI (OSCE) creato nel 1992 in considerazione del fatto che la protezione delle minoranze "conviene" anche alle maggioranze, in termini di coesione, stabilità sociale e politica.

Nell'ambito della tutela delle minoranze linguistiche, si colloca in Italia il vigente Statuto Speciale per la Regione Trentino Alto Adige (DPR 670/1972). E' previsto, ad esempio, che nella Regione la lingua tedesca è parificata a quella italiana (art. 99), che i cittadini di lingua tedesca della provincia di Bolzano hanno facoltà di usare la loro lingua nei rapporti con uffici e gli organi della pubblica amministrazione (art. 100); che l'insegnamento nelle scuole è impartito nella lingua materna italiana o tedesca e che può essere usata la lingua ladina nelle valli ladine (art.19) così da prevedere un sistema scolastico triplo e separato cd. separatismo linguistico (Pizzorusso); che i posti dei ruoli degli uffici pubblici sono riservati a cittadini appartenenti a ciascuno dei tre gruppi linguistici, in rapporto alla consistenza dei gruppi stessi (art.89), quali risultano dalla dichiarazione di appartenenza (cd. proporzionale etnica). Trattasi, quest'ultima, di una palese deroga al principio costituzionale di uguaglianza nell'accesso ai pubblici uffici (art. 97 della Costituzione).

La legislazione italiana ha disciplinato organicamente le minoranze linguistiche - territoriali (artt. 6 e 116 della Costituzione; L. 482/1999 riguardo alle minoranze linguistiche storiche; nonché gli Statuti delle regioni ad autonomia

differenziata). La legge 482/1999 risente nella sua impostazione di una logica che lega la tutela delle parlate minoritarie (complessivamente 12) al loro radicamento in una determinata zona del territorio nazionale: non vengono pertanto prese in considerazione le esigenze di riconoscimento e visibilità di altri tipi idiomatici che non rientrano in questo parametro.

In dottrina è stata più volte rimarcata l' assenza in Italia di una precisa politica di tutela delle minoranze, tutela che dovrebbe essere letta secondo l' immagine di una piramide rovesciata con alla base il riconoscimento di autonomia e promozione culturale; nel mezzo il riconoscimento dei diritti individuali e in cima il riconoscimento di una forte autonomia legislativa, amministrativa e territoriale (in tal senso A. Lampis, *Autonomia e Convivenza*). Peraltro, adempiendo a precise sollecitazioni internazionali, ritengo vada affrontata al più presto in Italia anche la questione della tutela di gruppi minoritari (non solo a carattere linguistico) quali ad esempio i Rom, i Gitani, i Sinti, i Camminanti, presenti in tutta Europa (27 milioni il numero dei registrati, di cui 12 milioni appartenenti alla minoranza Rom) e in Italia (160 mila i Rom presenti nel nostro paese, di cui 70 mila con cittadinanza italiana e altri 70 mila attesi entro il dicembre 2007). Dall' analisi della giurisprudenza in essere, si evince un costante incremento delle discriminazioni razziali perpetrate ai danni di queste comunità, con discriminazioni essenzialmente a carattere collettive che tendono ad emarginare sistematicamente l' intero

gruppo. Da anni i vari Comitati ONU che si occupano di diritti umani imputano all' Italia gravi violazioni dei diritti umani di queste minoranze, soffermandosi sulla carenza di politiche abitative, sanitarie e lavorative, evidenziando pesanti ritardi anche nella integrazione scolastica, sino ad arrivare al tema degli sgomberi forzati dei campi nomadi e degli abusi da parte delle forze dell' ordine. Gli episodi di cronaca di quest' estate che hanno visto i Rom alla ribalta (o perché protagonisti di attività illecite o perché vittime di tragici e mortali incidenti dovuti alle loro precarie condizioni di vita) e il loro recente massiccio ingresso nell' Unione europea, hanno portato in questi ultimi mesi alla istituzione di un tavolo interministeriale con l' obiettivo di addivenire a un disegno di legge organico. L' attuale normativa antidiscriminazione è infatti del tutto insufficiente ad impostare un concreto percorso di integrazione sociale.

Personalmente, ritengo che andrebbe affrontata anche la questione delle cd. "nuove minoranze", come ad esempio il gruppo linguistico italiano in Alto Adige (che è minoranza nella provincia di Bolzano, se raffrontato col gruppo linguistico predominante ivi residente) e delle altre minoranze sparse sul territorio nazionale (ad esempio le varie comunità di immigrati).

Sulla delicata problematica della minoranza che non è gruppo maggioritario nel territorio in cui vive, un noto costituzionalista si era già espresso oltre 30 anni fa (A.Pizzorusso, Problemi di tutela della minoranza nella minoranza in Giurisprudenza Costituzionale 1976,I,607). Si tratterebbe di superare il

concetto classico di minoranza (F.Capotorti) secondo il quale minoranza è "un gruppo numericamente inferiore al resto della popolazione di uno Stato, in posizione dominante, i cui membri - essendo di nazionalità dello Stato - possiedono caratteristiche che differiscono dal resto della popolazione, e mostrano, un senso di solidarietà, diretta a preservare la loro cultura, tradizioni, religione o lingua".

Per la provincia di Bolzano, segnalo in materia anche le interessanti proposte sviluppate dall' Accademia Europea di Bolzano (1998) nell' ambito di misure della Comunità europea in favore della tutela delle minoranze e che si basavano sul riconoscimento per tutte le minoranze del diritto all' esistenza, alle pari opportunità, all' uso delle lingua, scuola, informazione, rappresentanza politica. Accanto alla garanzia di detti diritti sono previste norme volte ad assicurare ad ogni minoranza, la codecisione delle normative di interesse del gruppo, l' effettività dei meccanismi, anche sovranazionali, di ricorso.

Analizzando in particolare l' attuale sistema di tutela delle minoranze tedesca e ladina in Provincia di Bolzano, si evidenzia che con l' adozione del cd. secondo Statuto della Regione Trentino Alto Adige (1972) e delle relative norme di attuazione (esempio nel suo complesso di "democrazia contrattata" per il ruolo basilare che riveste il principio di leale collaborazione fra le varie componenti della Repubblica), la Repubblica italiana si è ispirata al modello della tutela delle minoranze etniche dei paesi nordeuropei nella regolazione

della convivenza inter-etnica. In particolare la scelta è stata non di rendere uguale (ossia eliminare le differenze) ma di istituzionalizzare nello Stato la minoranza, giungendo nei fatti a riconoscere alla stessa una "quasi personalità giuridica".

L' attuale consistenza dei tre gruppi linguistici è la seguente (censimento 2001):

Gruppi linguistici	Dichiarazioni di appartenenza	Dichiarazioni di aggregazione	Dichiarazioni valide (totale)	Composizione % per gruppo
Italiano	110.206	3.288	113.494	26,47%
Tedesco	290.774	5.687	294.461	69,15%
Ladino	18.124	612	18.736	4,37%
Totali	419.104	9.587	428.691	100,00%

Punto caratterizzante dell' intero sistema istituzionale della provincia di Bolzano è la distinzione ed istituzionalizzazione dei suddetti gruppi etnico/linguistici. Cito alcuni esempi: lo statuto prevede norme particolari per la composizione proporzionale degli organi regionali, provinciali e comunali; è prevista la possibilità di votare una proposta di legge per gruppi linguistici se ritenuta lesiva della parità dei diritti dei gruppi o delle caratteristiche etniche e culturali; alla maggioranza dei rappresentanti di un gruppo in Consiglio è riconosciuta la

possibilità di impugnare le leggi dinanzi alla Corte costituzionale; in determinati casi anche il bilancio provinciale può essere votato per gruppi linguistici; il gruppo linguistico assume rilevanza per la nomina degli Intendenti scolastici; tutte le norme di attuazione sono adottate previo parere obbligatorio di una Commissione paritetica, organo di collaborazione tra Stato e Provincia.

Fra le ulteriori peculiarità del sistema autonomistico altoatesino, si segnalano fra l'altro, l'esteso riconoscimento di autonomia legislativa e amministrativa; il requisito della residenza quadriennale per l'elettorato attivo e passivo alle elezioni amministrative; la particolare composizione e le competenze del Tribunale Regionale di Giustizia amministrativa di Bolzano; l'esclusione del ricorso straordinario amministrativo al Presidente della Repubblica; la disciplina peculiare dell'uso della lingua nei rapporti con la pubblica amministrazione; il diritto di precedenza per l'assegnazione dei posti pubblici ai candidati idonei residenti da almeno 2 anni in provincia; l'ampia autonomia finanziaria e tributaria; l'utilizzo degli stanziamenti a scopi assistenziali, culturali e sociali in proporzione diretta alla consistenza di ciascun gruppo linguistico.

E' stato evidenziato da storici e politici che questo particolare sistema nasce dall'esigenza di tutela delle minoranze tedesca e ladina, quale risposta storica agli sbagli del passato (periodo fascista) : ripristinare l'equilibrio tra i gruppi linguistici nell'allocazione delle risorse e dei posti pubblici e preservare dal rischio di "assimilazione".

Seguendo una autorevole e diffusa interpretazione cd. "storica" o "etnica" dell'attuale sistema autonomistico, lo stesso mirerebbe a proteggere le minoranze dalle infiltrazioni esterne, col fine di mantenere intatte le caratteristiche etniche e culturali, in base alla considerazione che la convivenza è il frutto della separazione e spartizione etnica. Peraltro una tale impostazione - ad avviso di altrettanto autorevoli studiosi - mal si concilia con una provincia condivisa, pluri-etnica, multiculturale e plurilingue.

E' emersa pertanto anche una seconda chiave di lettura, cd. "autonomistica" o "territoriale" dello statuto e della struttura autonomistica (vedasi F. Palermo: L'Alto Adige fra tutela delle etnia e governo del territorio), che sottolinea l'evoluzione storico/politica più recente, la convivenza e il benessere raggiunti, invitando al superamento di talune rigidità statutarie nel nome del mantenimento dell'autonomia, della raggiunta convivenza e dell'integrazione europea. Questa ricostruzione che mette in evidenza l'aspetto "linguistico" (appartenenza aperta e volontaria a una minoranza) e non quello etnico (appartenenza chiusa e oggettiva), si addice meglio - ad avviso di chi scrive - alla realtà quotidiana, dove a fianco dei tre gruppi linguistici storici, sono presenti oggi diverse comunità straniere, sempre più numerose e radicate.

Lo sviluppo dell'autonomia (di cui si possono agevolmente vedere i frutti in termini di ricchezza e di benessere sociale), è stato accompagnato anche da momenti di conflitto etnico, politico e sociale, di tensioni e di malumori.

E' un dato di fatto che purtroppo il sistema, ha portato in questi trenta anni, alla costituzione in Alto Adige di tre società alquanto separate e poco comunicanti (nel lavoro e nella scuola, nella cultura, nella gestione delle risorse finanziarie, nell' assegnazione degli alloggi di edilizia pubblica, nell' associazionismo e nel tempo libero, ecc.), con conseguenze negative anche sui diritti dei singoli (ad esempio di coloro che non presentano alcuna dichiarazione di appartenenza e/o aggregazione linguistica o di concorsi pubblici che vanno deserti anche in presenza di candidati idonei dell' altro gruppo).

E' palese a tutti che la dichiarazione di appartenenza linguistica da rendere in occasione dei censimenti generali della popolazione, non è una dichiarazione di verità ma è diventato uno strumento per distribuire i diritti statuari. Si rifletti ad esempio sul ruolo degli immigrati, che hanno la possibilità in occasione del censimento di dichiararsi "altro" rispetto al gruppo linguistico italiano, tedesco e ladino ai soli fini statistici, ma per l' esercizio dei concreti diritti civili devono forzatamente "aggregarsi" ad uno dei tre gruppi linguistici tradizionali; o alle difficoltà dei mistilingue (es. figli di matrimoni misti) che, analogamente, dopo essersi dichiarati "altro" ai fini statistici, devono effettuare obbligatoriamente e inspiegabilmente altra "dichiarazione di aggregazione" (che produce gli stessi effetti della dichiarazione di appartenenza), per poter

beneficiare di diritti civili e politici fondamentali come l' edilizia agevolata o il lavoro pubblico.

Anche il sistema scolastico altoatesino è in pieno fermento: pur nel formale rispetto del principio di separazione nell' insegnamento scolastico, studenti e genitori prediligono e rivendicano sperimentazioni di immersione linguistica al fine di accelerare il processo di apprendimento verso una reale conoscenza delle lingue, fondamentale veicolo verso una società che da multilinguistica e multiculturale, in una Europa unita, dovrebbe tendere a diventare interlinguistica e interculturale.

L' esigenza di coprire posti vacanti rispetto alla spettanza etnica con l' istituto della cd. "proporzionale morbida" (ossia la copertura di un posto in assenza di un candidato idoneo di un gruppo con idoneo dell' altro gruppo, ciò che avviene solo in casi limitati) è prioritaria in tutte le pubbliche amministrazioni, specie statali (dove si registrano croniche situazioni di grave carenza di organico con evidenti ripercussioni in termini di qualità e funzionalità del servizio pubblico offerto, proprio a causa della mancanza di candidati idonei che rispettino le quote previste).

La stessa giurisprudenza della Corte costituzionale ha mostrato evidenti segnali a favore di una nuova connotazione dell' autonomia in un senso territoriale con conseguente stemperamento del criterio etnico (es: sentenze n. 356/1988 e 213/1988), indicando nella leale collaborazione con lo Stato e nel rispetto

delle linee evolutive del regionalismo europeo le vie da percorrere (sentenza 428/1997). Analogamente l' orientamento della Corte di Giustizia europea, sembra aprire le porte all' affermazione del principio "territoriale - autonomistico", da prediligere rispetto a quello "storico-minoritario".

L' evoluzione dell' ideale europeo dal 1972, l' effettivo godimento della libera circolazione e stabilimento di persone (artt.39 e ss Trattato u.e.), il divieto di discriminazione in base alla nazionalità (art. 12 Trattato), in base all' origine etnica (art. 13 del Trattato) e, in prospettiva, anche in base alla lingua e alla cultura (artt. 21 e 22 della Carta dei diritti fondamentali dell' Unione) nonché l' esplosione del fenomeno immigrazione e il nuovo ruolo assegnato alle regioni nella loro dimensione territoriale, impongano oggi di ripensare alcuni elementi portanti dell' autonomia altoatesina, col fine di stemperare gli eccessi della separazione etnica e una visione incentrata esclusivamente sull' elemento etnico (cd. "gabbie etniche").

Suscitano pertanto forti perplessità, istituti giuridici quali la proporzionale etnica, la dichiarazione di appartenenza linguistica, la preferenza dei cittadini residenti nel collocamento al lavoro e la precedenza nei concorsi pubblici.

Con particolare riguardo all' istituto della proporzionale etnica, si consideri che l' art. 46 del DPR 752/1976 prevedeva il raggiungimento entro il 20.01.2002 delle quote riservate ai gruppi linguistici.

Il sistema invece, come noto, è ancora oggi in vigore.

Evidenzio che la Convenzione ONU del 1966 sull' eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale prevede la condizione, che speciali misure non devono avere come risultato la conservazione di diritti distinti per speciali gruppi e non devono essere tenute in vigore una volta raggiunti gli obiettivi prefissati. In dottrina (Pizzorusso) è stato affermato che "se la proporzionale dovesse stabilizzarsi perderebbe il suo carattere di misura positiva per trasformarsi in una misura di discriminazione razziale con conseguente violazione del diritto internazionale da parte dell' Italia". Ed in effetti la dottrina ha sempre unanimemente riconosciuto nei caratteri della temporaneità (transitorietà), irretroattività, fondatezza, gradualità e ragionevolezza gli aspetti salienti del genus "azioni positive", ossia delle misure specifiche (tipo la proporzionale), volte ad eliminare gli ostacoli che si frappongono ad una effettiva uguaglianza dei cittadini.

Con riferimento alla dichiarazione di appartenenza etnica, sembrerebbe a mio avviso corretto rispettare anche la volontà (e la libertà) di coloro che non si riconoscono in nessuno dei tre gruppi ufficiali (perché ad esempio mistilingui o perché provenienti da un altro paese o per qualsiasi altra ragione).

Evidenzio inoltre che non appena lo Stato italiano avrà ratificato il protocollo aggiuntivo n. 12 alla CEDU, discriminazioni di qualsiasi genere potranno essere portate direttamente innanzi a un Tribunale internazionale. Peraltro, è già consolidata nella giurisprudenza comunitaria l' inammissibilità di misure di

tutela positive delle minoranze che non siano strettamente necessarie, ragionevoli o proporzionate, qualora consentano discriminazioni di cittadini comunitari nel quadro di un sistema normativo nazionale dettato a tutela delle minoranze.

Parrebbe pertanto auspicabile rivedere ed europeizzare alcune norme, la loro interpretazione e/o applicazione.

Una concreta convivenza con la realizzazione di ponti fra tutte le diverse comunità che vivono in provincia e beneficiano dell' autonomia sarebbe quantomai auspicabile, anche per superare pregiudizi e istanze estremistiche e prevenire l' insorgere di conflitti e tensioni. L' Alto Adige, con la ricchezza delle sue componenti (si consideri anche che il gruppo linguistico tedesco nella dimensione dello stato italiano è una minoranza, però trasportato nella dimensione europea non è più tale: i cittadini europei di lingua tedesca sono infatti maggioranza), la sua storia e l' esperienza autonomistica maturata, è secondo me la culla ideale per lo sviluppo di una nuova cultura delle minoranze ed una società multiculturale, i cui esiti ben potrebbero fungere da modelli in altri stati e in altre situazioni conflittuali. Quanto sopra a maggior ragione oggi, che si assiste a un mutamento delle originarie caratteristiche linguistiche e culturali del territorio, a seguito del continuo ed inarrestabile incremento della presenza di popolazioni immigrate di cui si deve tener conto: dal 1991 al 2001 i cittadini stranieri sono aumentati del 197% passando da 9.361 a 18.411.

Particolarmente variegata la realtà multietnica (un centinaio le diverse cittadinanze): 27,75% proveniente dai paesi UE, il 39,75% da altri Stati europei, il 14,71% dall' Africa, 4,89% dall' America, 12,72% dall' Asia e lo 0,19% da altri contesti (per un approfondimento vedasi S. Saltarelli "Presupposti teorici e modello formativo della Provincia di Bolzano" in "La Mediazione Interculturale" di A. Bluffi Pentini, ed. F. Angeli).

I residenti in Alto Adige di origine straniera, sono attualmente 25.466 (secondo l' ultimo dossier statistico Immigrazione della Caritas), con una rilevante incidenza sulla popolazione residente (complessivamente del 5,3%), specie nei centri abitati maggiori (Bolzano 7,9%; Merano 9,9%).

La provincia di Bolzano pare pertanto luogo indicato in cui sperimentare e incoraggiare quella "cultura della convivenza" che già nel lontano 1985 era stata autorevolmente auspicata (A. Langer, La cultura della convivenza, 1985).

Trattasi di un modello, secondo lo studioso "... che pur rispettando la differente identità e tradizione dei gruppi linguistici, non ne faccia derivare una sorta di obbligo alla separatezza, ma privilegi anche momenti di incontro, di dialogo, di impegno comune, di democrazia non lottizzata secondo linee etniche, superando alcuni meccanismi che esaltano il fossato tra i gruppi linguistici (come la schedatura etnica della gente o la stessa proporzionale etnica che ormai dilaga in tutti gli aspetti della vita sudtirolese come onnipresente chiave di spartizione corporativa), mentre sarebbero auspicabili momenti di

autonomia, di autogoverno, di bi e plurilinguismo, di parità di diritti, di sviluppo delle identità diverse e delle culture differenti che non devono appiattirsi all'assimilazione".

Il dialogo e l'apertura a tutte le culture (comprese quelle delle popolazioni immigrate e delle altre minoranze territoriali), la loro libera iterazione, il sostegno delle diversità delle espressioni culturali, sono di recente principi affermati anche nella "Convenzione UNESCO sulla protezione e promozione delle diversità delle espressioni culturali (Parigi 2005 ratificata dall'Italia nel gennaio 2007), fermo restando che i diritti umani e le libertà fondamentali non possono in alcun caso essere compressi per proteggere o promuovere una tale diversità. In sede di analisi del testo, la dottrina ha già evidenziato un momento di differenza e rottura dagli strumenti convenzionali precedenti, posto che sarebbe stato spostato per la prima volta il fulcro delle misure dall'individuo al gruppo, superandosi la portata solamente individuale dei diritti soggettivi, conferendo giuridica legittimità alle istanze delle diverse identità riunite in collettività (in tal senso C. Ricci in "I diritti dell'Uomo-Cronache e Battaglie" n. 1/2007). Evidenti in quest'ultimo aspetto, le analogie con il sistema autonomistico altoatesino.

Gli ottimi risultati che l'autonomia altoatesina ha saputo garantire in termini di pace sociale e lo sviluppo economico- sociale raggiunto dalla popolazione nel suo complesso, rendono - a mio avviso - l'Alto Adige, luogo ideale in cui

sviluppare una attività di informazione, formazione ed educazione alla convivenza, ai diritti umani e delle minoranze, agli studi della pace, della democrazia e della giustizia sociale. In termini più generali si ritiene ad esempio che sono gravi lacune del sistema giuridico italiano la mancanza di una formazione permanente e specifica degli operatori giuridici (magistrati e avvocati) e sociali sui diritti umani, nonché l' assenza di una specifica educazione dei giovani in materia.

La promozione e la protezione dei diritti umani non è materia obbligatoria di studio né per insegnanti, né per studenti della scuola dell' obbligo e delle superiori, né per universitari della facoltà di giurisprudenza! Le istituzioni pubbliche, nazionali e locali e le organizzazioni di volontariato potrebbero pertanto giocare un ruolo importante in questo ambito, in linea fra l' altro con il "Programma tematico per la promozione della democrazia e dei diritti umani nel mondo nell' ambito delle future prospettive finanziarie 2007-2013" dell' Unione Europea, fra i cui obiettivi strategici è previsto espressamente il potenziamento del ruolo della società civile nel promuovere i diritti umani, la riforma democratica e il sostegno alla prevenzione dei conflitti. Del resto già nel 1993, la Dichiarazione e il Programma di azione per la promozione e la tutela dei diritti umani (approvata dalla Conferenza Mondiale delle Nazioni Unite a Vienna), sottolineava l' importanza di una obiettiva, responsabile e imparziale informazione circa i diritti umani e i temi umanitari e considerava l'

educazione e la formazione come essenziali per la promozione della comprensione, della convivenza e della pace.

Principi tutti riaffermati anche nella recente decisione n. 1983/2006 del 18 dicembre 2006 del Parlamento europeo che ha proclamato il 2008 "Anno europeo del dialogo interculturale" con l'obiettivo di contribuire a promuovere il dialogo interculturale, verso un ambiente culturale più aperto e in cui esistono identità culturali e credenze diverse, costituendo tale dialogo una dimensione importante "..della lotta contro le discriminazioni e l'esclusione sociale, il razzismo e la xenofobia, l'asilo e l'integrazione degli immigrati, i diritti umani e lo sviluppo sostenibile".