

Titolo V, minoranze e norme d'attuazione degli Statuti speciali

di Francesco Palermo*
(10 novembre 2001)

Accolgo volentieri l'invito di V.E. Bocci ad aprire una discussione sul tema della presunta competenza derivante alle Regioni e alle Province autonome in materia di minoranze linguistiche a seguito dell'inversione del criterio delle competenze operata dalla l. cost. 3/2001, cercando di gettare a caldo qualche sasso nello stagno.

La prima considerazione che balza alla mente è che la materia "tutela delle minoranze", in quanto tale, non esiste. Ai pari di altre formulazioni generiche contenenti obiettivi per il legislatore, la tutela delle minoranze si esercita nel concreto attraverso provvedimenti specifici, adottati in singoli settori materiali, e volti a proteggere, incentivare o promuovere determinate minoranze (il termine "tutela", tra l'altro, richiama una situazione di incapacità di agire che alla lunga può divenire offensiva per le minoranze, e comunque male si attaglia alla situazione reale di alcune di esse...). Così in ambito culturale e scolastico, nel pubblico impiego, nella determinazione delle regole della rappresentanza politica, nell'uso della lingua, ecc., la tutela delle minoranze si esplica attraverso interventi normativi nei rispettivi settori. Nel concreto, ad es., la proporzionale cd. "etnica" in provincia di Bolzano altro non è che una sommatoria di regole in tema di pubblico impiego. E non è un caso che la disciplina statutaria si riferisca al pubblico impiego statale, mentre l'estensione del medesimo principio a livello provinciale - dopo essere stata a lungo operata in via di prassi - trova il proprio fondamento legislativo in una legge provinciale, stante la competenza provinciale in materia; parimenti, l'applicazione della proporzionale anche in settori non immediatamente riconducibili al pubblico impiego ma ad esso soltanto assimilabili è avvenuta con norme di attuazione, dunque con procedimenti concertati tra Stato e Provincia e che proprio nel meccanismo negoziale trovano la propria legittimazione di fonte atipica. Non esiste una "materia", dunque, e non esiste conseguentemente nemmeno una "competenza".

Sembra così di potersi dire che la "tutela delle minoranze" in tanto è di competenza regionale/provinciale in quanto si manifesti nell'esercizio di proprie competenze da parte degli enti territoriali. Tradizionalmente, ad es., proprio in provincia di Bolzano le competenze in materia di urbanistica ed edilizia sono state ampiamente utilizzate a fini di tutela minoritaria, con una mirata politica di incentivi alla residenzialità montana e all'edilizia abitativa che ha consentito di incentivare le popolazioni montane della provincia (tedeschi e ladini) evitandone l'emigrazione a valle o all'estero.

Molti altri elementi, comunque, revocano in dubbio l'assunto (o assurdo?) che vorrebbe trasferita la "materia" tutela delle minoranze al livello regionale/provinciale. Oltre a quanto correttamente ricordatoci da Barbera e Bocci nei rispettivi interventi - ossia che non può ritenersi scomparso l'interesse nazionale, che esso è comunque tuttora formalizzato proprio in riferimento alla tutela minoritaria nell'art. 4 dello statuto di autonomia, e che permane l'art. 6 della costituzione, per quanto teoricamente non ostativo ad una competenza regionale, stante il carattere ampio del termine "Repubblica", come evidenziato nell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale sul punto - merita di ricordarne alcuni.

Innanzitutto è evidente che la riforma non ha inteso toccare la disciplina dei diritti fondamentali. Ebbene, che si voglia aderire alla tesi della tutela delle minoranze quale specificazione del principio di uguaglianza (Pizzorusso) o a quella che la intende come deroga a tale principio (Bartole), sembra incontestabile che la "materia" (o meglio, le sue concretizzazioni normative) attenga al principio di uguaglianza e alle modalità di tutela dei diritti fondamentali. Ambito evidentemente sottratto - almeno per il momento e di certo nelle intenzioni del legislatore costituzionale di riforma - alla competenza degli enti territoriali. Salvo, naturalmente, quanto appena ricordato, ossia la possibilità di intervenire indirettamente attraverso l'esercizio di proprie competenze.

Ma anche ammettendo che la competenza in tema di minoranze sia effettivamente stata trasferita in seguito alla riforma, si pongono problemi insormontabili.

In primo luogo, a voler essere pignoli e un po' legistici, va rilevato che il nuovo art. 117 c. 3 cost. afferma che "spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato". Questo è l'unico passaggio in cui non sono esplicitamente menzionate le due Province autonome, per cui potrebbe provocatoriamente sostenersi che titolare di tutte le nuove competenze trasferite non siano le Province ma la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol. Confesso che questa tesi non mi convince, sia perché la Regione "è costituita" dalle

Province autonome (come già stabilito dalla l. cost. 2/2001 e ribadito, tanto perché non vi siano dubbi, dal nuovo art. 116 c. 2 cost.), sia perché anche una riforma scritta male deve pur avere la sua *ratio* intrinseca, che non può certo essere quella di rivitalizzare il moribondo ed inutile ente regionale. Come residente di questa regione, poi, mi sentirei letteralmente terrorizzato da una simile ipotesi, ma questo c'entra poco con il diritto.

In secondo luogo, una minoranza è tale solo in relazione all'ente sovrano di riferimento. Dunque, più specificamente, relativamente all'ente che detiene il potere di determinarne lo *status* giuridico, e quindi, in ultima analisi, in relazione al livello di governo competente. Ora è chiaro che la minoranza linguistica tedesca è tale solo in rapporto allo Stato italiano, ma cesserebbe di esserlo qualora la competenza in materia fosse allocata al livello provinciale. Salvo ritenere che l'operazione politica sottostante all'interpretazione costituzionale che qui si critica intenda trasformare il gruppo italiano dell'Alto Adige/*Südtirol* in minoranza da proteggere con legge provinciale. Poiché in provincia di Bolzano i gruppi linguistici fanno a gara a chi è "più minoranza" degli altri (storica i ladini, socio-politica gli italiani, nazionale i tedeschi), dato che finora la condizione minoritaria ha consentito di ottenere indubbi benefici individuali e di gruppo, questo eventuale trasferimento di competenza in capo alla Provincia sarebbe il più bel regalo che il gruppo linguistico italiano potrebbe ricevere.

Ma il punto che a me pare giuridicamente più qualificante per sgombrare il campo da qualsiasi dubbio sul punto riguarda la presenza delle norme di attuazione ed il loro ruolo. Ricordava Bocci in apertura del suo intervento il "trauma" del censimento, tema sul quale mi permetterò di tornare in una prossima occasione.

Va ricordato che la disciplina del censimento linguistico in provincia di Bolzano (ed ora, sia pure in forma esclusivamente anonima e dunque non problematica, anche in provincia di Trento) è contenuta in una norma di attuazione, segnatamente il d.P.R. 752/1976 e successive modifiche. Com'è noto, la Corte costituzionale ha stabilito e ribadito in numerose circostanze la collocazione particolare delle norme di attuazione nel sistema delle fonti, che le rende resistenti alla modifica da parte delle leggi ordinarie (per tutte, sent. 212/1984). Una collocazione particolare che si giustifica solo ed esclusivamente in base al carattere paritariamente negoziato delle norme medesime (per tutte, sent. 213/1998). Meno noto è forse che il problema si pose in concreto e proprio per la provincia di Bolzano al termine del processo di attuazione internazionalmente garantita dello statuto nel 1992, quando si ritenne - a mio avviso correttamente - che le commissioni paritetiche e le norme di attuazione sarebbero dovute rimanere perché nessun'altra fonte (a parte evidentemente quella costituzionale) avrebbe potuto modificare le norme già emanate.

Anche ammettendo che le Regioni/Province autonome acquistino realmente una "competenza" in "materia" di minoranze linguistiche, dunque, come potrebbe una legge provinciale modificare una norma di attuazione in vigore?

Tra gli innumerevoli dubbi che la tesi qui discussa e criticata suscita, forse quello più vicino alla realtà è anche il più malizioso. E se lo scopo di tutto fosse proprio la cristallizzazione, l'immodificabilità perpetua delle norme di attuazione attualmente in vigore? Un bel modo per salvare, ancora per un po', meccanismi sempre meno difendibili. Censimento in testa.

* Assegnista in diritto costituzionale comparato - Università di Trento; ricercatore nell'Accademia Europea di Bolzano - palermo@jus.unitn.it