

Osservatorio sulle fonti

NUOVE MINORANZE E ACCESSO ALLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE QUALE STRUMENTO DI INCLUSIONE E PARI OPPORTUNITÀ: LA PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO/BOZEN E LA REGIONE AUTONOMA VALLE D'AOSTA/VALLÉE D'AOSTE IN PROSPETTIVA COMPARATA *

di Roberta Medda-Windischer **

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Note preliminari sulle specificità della Provincia autonoma di Bolzano/Bozen e della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste. 3. – Le minoranze storico-tradizionali e le nuove minoranze originate dall'immigrazione nel quadro della specificità dell'Alto Adige/Südtirol e della Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste. - 4. – Vecchie e nuove minoranze: “Convergenze parallele”? – 5. Quadro legislativo in tema di integrazione nella Provincia autonoma di Bolzano/Bozen e nelle Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste. – 6. Misure e strategie tese a favorire l'accesso alla Pubblica Amministrazione tramite l'uso delle lingue. – 6.1. Misure *forzate – indotte*. – 6.2. Misure *indirette*. – 6.3. Misure *mediate e per interposizione*. – 6.4. Misure *dirette*. – 6.5. Misure *sindacali*. – 6.6. Misure *associative*. – 6.7. Misure *informative*. – 6.8. Misure *funzionali e opportunistiche*. – 6.9. Misure *informali*. – 7. Conclusioni in prospettiva comparata e raccomandazioni finali.

1. Introduzione

Nella maggior parte delle società contemporanee, divenute sempre più fragili a seguito di difficili congiunture economiche, politiche e sociali, riuscire a conciliare diversità e coesione sociale è divenuto un impegno particolarmente complesso e gravoso di quanto non lo fosse alcuni decenni fa, quando l'attuazione di politiche multiculturali era facilitata da un atteggiamento più positivo e persino benevolo verso la diversità¹. Tuttavia, poiché i flussi migratori con il loro apporto di diversità perdurano e si consolidano², il tema della coesione sociale si rivela una questione improcrastinabile per molte realtà terri-

* Intervento al convegno su “Progetto PRIN 2010-11. La lingua come fattore di integrazione sociale e politica. Le Regioni a statuto speciale”, Libera Università di Bolzano, 21-22 maggio 2015, in corso di pubblicazione in S. Baroncelli, *Le Regioni a statuto speciale e tutela della lingua. Quale apporto per l'integrazione sociale e politica?*, Giappichelli.

** Tribunale dei minori di Bolzano

¹ Come ha osservato lo storico Geoffrey Blainey a proposito dell'Australia nel 1994: «*Several important facts are rarely mentioned when Australia's multicultural policy is analysed. It is easier to run this experiment [multiculturalism] in a nation like Australia with a fair amount of social cohesion, a high standard of living and, at present, no severe military tensions with a powerful neighbour. Moreover, Australia still has an unusual population mix that helps the experiment while it is unfolding. ... We have a dominant, long-established, Anglo-Celtic culture and institutions, with a confetti of other ethnic groups, the largest of which are European and, therefore, not dissimilar to the host culture*». Continua: «*The real test will come, it is said, when Islam constitutes 10% of Australia's population and 30% of the inhabitants of any one city*». G. BLAINNEY, *Melting Pot on the Boil*, in *The Bulletin*, 30 August 1994, p.22-27.

² Per un aggiornamento sui dati, si veda la pagina telematica di EUROSTAT, <http://ec.europa.eu/eurostat/web/population-demography-migration-projections/overview>.

Osservatorio sulle fonti

toriali che a livello statale e locale si considerano mediamente omogenee e coese. Conseguentemente, il sostegno ai processi di inclusione delle minoranze originate dall'immigrazione (“nuove minoranze”) si pone quale strategia, urgente ed indispensabile, di cui la maggior parte degli Stati, Regioni e città europee deve farsi carico al fine di mantenere un adeguato livello di coesione sociale e di benessere economico.

La complessità e l'ampiezza dei processi di inclusione ne rendono difficile una definizione precisa. Frequentemente, l'integrazione è concepita come un singolo processo, universale, ordinatamente modulato a cui sono esposti tutti i membri delle nuove minoranze originate dall'immigrazione. Ed è proprio in riferimento a questi presunti stadi universali che si giudica, nel dibattito pubblico, se tali gruppi e coloro che ne fanno parte sono integrati in maniera “soddisfacente” o “non soddisfacente”.

Tuttavia, quando esaminiamo i processi d'inclusione e i fattori che li condizionano, come le caratteristiche demografiche del gruppo, lo status legale dei suoi membri, il mercato del lavoro o lo stato sociale, rileviamo evidentemente delle differenze a seconda che gli individui e i gruppi siano, ad esempio, immigrati stranieri, cittadini con un passato migratorio, rifugiati o richiedenti asilo politico. Se, infatti, alcuni processi sociali che influenzano l'inclusione sono comuni a tutti gli individui che entrano in contatto con una società diversa da quella d'origine, esistono, tuttavia, differenze significative nei processi e nelle traiettorie di inclusione che sono fortemente condizionate da fattori di tipo strutturale. La prima e, forse, principale differenza è relativa allo status legale. Lo Stato situa, infatti, i componenti delle nuove minoranze all'interno di specifiche categorie, ad esempio, sulla base delle modalità e delle motivazioni che hanno determinato il loro ingresso nel territorio dello Stato ospitante. Queste categorie plasmano diritti e opportunità, e dunque influenzano in maniera significativa i processi d'inclusione. Tutti gli Stati possiedono un'ampia gamma di politiche specifiche per ciascun gruppo presente nella società: cittadini, stranieri, migranti altamente qualificati, rifugiati, richiedenti asilo politico, lavoratori irregolari, ecc. Ne consegue che le esperienze degli individui e i risultati a lungo termine dei processi di inclusione possono essere radicalmente differenziati³.

In generale, possiamo individuare quattro dimensioni del processo di inclusione: *l'inclusione legale o strutturale*, cioè l'acquisizione di diritti e l'accesso all'interno delle principali istituzioni della società (sistema scolastico e formativo, mercato del lavoro, cittadinanza, abitazione, sindacati, etc.). *L'inclusione culturale* è, invece, il presupposto della partecipazione alla vita sociale e rimanda ai processi di mutamento cognitivo, culturale, comportamentale e attitudinale che avviene negli individui che si rapportano con una società diversa dalla propria. Tali cambiamenti riguardano, in primo luogo, gli immigrati stranieri e coloro che posseggono un passato migratorio, ma è un processo interattivo e reciproco che ha effetto anche sulla società ricevente. L'inclusione culturale è un'area eterogenea, che contempla i valori e le convinzioni, le competenze culturali, le

³ A. PORTES-R. G. RUMBAUT, *Immigrant America: A Portrait*, University of California Press, Berkeley, Los Angeles, London, 1996.

Osservatorio sulle fonti

tradizioni e le pratiche quotidiane⁴. L'inclusione nella sfera privata si riflette, invece, nelle relazioni private degli individui e nella loro appartenenza al gruppo (relazioni sociali, amicizie, matrimoni, associazioni di volontariato, etc.), ossia, nella loro *inclusione sociale*. L'appartenenza a una nuova società a livello soggettivo si manifesta nel sentimento di appartenenza e di identificazione nelle sue diversificate ramificazioni, come la dimensione culturale, religiosa o linguistica, oppure nazionale, regionale o locale: si tratta in questo caso dell'*inclusione identificativa*⁵.

Inclusione significa dunque acquisizione di diritti e accesso a istituzioni e servizi, cambiamenti nel comportamento individuale, creazione di relazioni sociali e di sentimenti di appartenenza e di identificazione verso la società nella quale si vive⁶. Nell'ambito del processo di inclusione strutturale o legale risulta determinante l'accesso ai servizi della Pubblica Amministrazione, inteso quale fondamentale, sebbene non unico, strumento di inclusione e di pari opportunità rispetto alla popolazione del paese di residenza.

La migrazione e l'inclusione dei cittadini stranieri e/o con passato migratorio, inclusi i rifugiati e i richiedenti asilo politico, sono ormai divenuti temi sempre più importanti anche per molte realtà territoriali sub-nazionali, come, in Italia, la Provincia autonoma di Bolzano/*Bozen* (qui di seguito anche "Alto Adige/*Südtirol*") e la Regione autonoma Valle d' Aosta/*Vallée d'Aoste* (qui di seguito anche "Valle d' Aosta/*Vallée d'Aoste*"), in cui convivono diverse comunità di vecchio insediamento (cosiddette "vecchie minoranze") insieme a comunità di insediamento più recente che hanno culture, lingue e religioni differenti rispetto alle popolazioni residenti in questi territori. Il rapporto tra le comunità storico-tradizionali autoctone o di antico insediamento e i nuovi gruppi minoritari provenienti dalla migrazione più recente (le cosiddette "nuove minoranze") è molto articolato e complesso. Da un lato, interessi, bisogni e rivendicazioni dei gruppi storici possono essere in contrasto con quelli espressi dalle comunità di nuovo insediamento. D'altra parte, la presenza di comunità originate dalla migrazione internazionale può alterare, in senso positivo, ma anche negativo, il rapporto tra le vecchie minoranze e le comunità maggioritarie a livello statale (ma spesso minoritarie a livello locale), nonché tra le vecchie minoranze e l'amministrazione centrale dello Stato. La presenza di nuove minoranze nei territori abitati da minoranze storico-tradizionali può altresì influenzare e condizionare le politiche adottate per tutelare la diversità dei gruppi tradizionali e il mo-

⁴ Cfr. FRIEDRICH HECKMANN ET AL., *Effectiveness of National Integration Strategies towards Second Generation Migrant Youth in a Comparative European Perspective*, Final Report, TSER Programme, 2001, at 9, reperibile alla pagina telematica <http://www.efms.uni-bamberg.de/pdf/finalreportk.pdf>.

⁵ ID, *Effectiveness of National Integration Strategies towards Second Generation Migrant Youth in a Comparative European Perspective*, cit., p. 9.

⁶ La Commissione europea ha definito l'*integrazione* un «processo dinamico e bilaterale di adeguamento reciproco da parte di tutti gli immigrati e residenti degli Stati membri». Cfr. UNIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione, Un'agenda comune per l'integrazione. Quadro per l'inclusione dei cittadini di paesi terzi nell'Unione europea*, 1 settembre 2005, COM (2005) 389 definitivo, Allegato, CBP 1.

Osservatorio sulle fonti

do in cui le vecchie minoranze si percepiscono e si definiscono⁷.

Nelle pagine che seguono verranno analizzate, dal punto di vista dei territori autonomi dell'Alto Adige/*Südtirol* e della Valle d' Aosta/*Vallée d'Aoste*, le politiche e le misure poste in essere o comunque impiegate, direttamente o indirettamente, in questi territori al fine di agevolare, da un punto di vista linguistico, l'accesso ai servizi della Pubblica Amministrazione per gli individui e le comunità di recente insediamento provenienti dalla migrazione internazionale. Inoltre, si cercherà di comprendere se questi territori caratterizzati da importanti regimi di tutela a favore di comunità linguistico-tradizionali, manifestano un approccio inclusivo o di contrasto alla creazione di una società plurale che vada oltre la mera tolleranza e in cui i processi di inclusione delle nuove minoranze originate dall'immigrazione vengono favoriti e sostenuti.

Il capitolo si articola intorno all'analisi della "specialità" della Provincia autonoma di Bolzano/*Bozen* e della Regione Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste* quali territori nei quali convivono gruppi storico-tradizionali e gruppi originati dalla più recente immigrazione internazionale, con un'attenzione particolare rivolta alle competenze legate alla Pubblica Amministrazione e alla tematica dell'integrazione, e in questo ambito, aspetto centrale dell'analisi sono le misure e le strategie poste in essere o impiegate nei due territori, direttamente o indirettamente tese a favorire l'accesso ai servizi della Pubblica Amministrazione tramite l'uso delle lingue (ufficiali e non ufficiali). Il capitolo si conclude con delle riflessioni in chiave comparata sui due territori seguite da alcune raccomandazioni conclusive in una prospettiva di medio e lungo periodo.

2. Note preliminari sulle specificità della Provincia autonoma di Bolzano/Bozen e della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste

La gestione della diversità delle "nuove" minoranze originate dalla più recente migrazione assume in Alto Adige/*Südtirol* e in Valle d' Aosta/*Vallée d'Aoste* caratteristiche di unicità per la presenza, oltre al gruppo linguistico italiano, di gruppi linguistici autoctoni, e cioè le comunità storico-tradizionali di lingua tedesca e ladina per l'Alto Adige/*Südtirol* e le comunità di lingua francese, francoprovenzale (*patois*) e walser (*töitschu* e *titsch*) per la Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste* (i cosiddetti "vecchi" gruppi minoritari)⁸.

Fin dagli statuti del 1948 (seguito, per quanto riguarda la Provincia autonoma di Bol-

⁷ R. MEDDA-WINDISCHER-A. CARLÀ (a cura di), *Migration and Autonomous Territories: The Case of South Tyrol and Catalonia*, Koninklijke Brill, Leiden, 2015; R. MEDDA-WINDISCHER, *Diritti umani e tutela delle minoranze quali fattori d'integrazione per le nuove minoranze*, in R. MEDDA-WINDISCHER-G. HETFLAISCH-M. MEYER (a cura di), *La migrazione in Alto Adige e Tirolo: analisi e prospettive multidisciplinari*, Eurac Research, Bolzano, 2011, p. 377 ss.

⁸ Per un'analisi del tema "vecchie" e "nuove" minoranze, si rimanda al volume, R. MEDDA-WINDISCHER, *Nuove Minoranze. Immigrazione tra diversità culturale e coesione sociale*, Cedam, Padova, 2010, nonché V. PIERGIGLI, *Le minoranze linguistiche storiche nell'ordinamento italiano: quale futuro di fronte alle politiche per l'immigrazione e l'internazionalizzazione ?*, in *Federalismi.it*, n. 8, 2015.

Osservatorio sulle fonti

zano/*Bozen*, da un secondo statuto nel 1972) l'Alto Adige/*Südtirol* e la Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste* godono di ampi spazi di autonomia legislativa, amministrativa e finanziaria, nonché del riconoscimento quali lingue ufficiali dell'italiano e del tedesco, per l'Alto Adige/*Südtirol*, e dell'italiano e del francese, per la Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste*. I sistemi dei due territori si articolano intorno ad un complesso e sofisticato insieme di norme e di regolamenti che disciplinano i rapporti fra i gruppi linguistici riconosciuti, italiano e tedesco per l'Alto Adige/*Südtirol*, e italiano e francese per la Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste*, senza purtroppo trascurare la tutela linguistica e culturale di altre comunità linguistiche come il ladino in Alto Adige/*Südtirol* e il francoprovenzale (*patois*) e il walzer in Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste*⁹.

Con particolare riguardo alla co-ufficialità o parificazione giuridica del tedesco e del francese alla lingua italiana¹⁰, ciò significa che queste lingue possono essere impiegate indifferentemente nei rapporti con la Pubblica Amministrazione, sebbene limitatamente ai territori della Regione Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste* e della Provincia di Bolzano/*Bozen*. La possibilità di scegliere quale lingua impiegare, fra l'italiano e il tedesco, nei rapporti con gli uffici della Pubblica Amministrazione è stata ufficialmente estesa dalla Provincia di Bolzano/*Bozen* anche ai cittadini provenienti da Paesi appartenenti all'Unione europea, mentre tale possibilità è stata estesa ai cittadini non-EU solo se soggiornanti di lungo periodo o richiedenti asilo politico¹¹. Per quanto riguarda il ladino, esso può essere impiegato nella Provincia di Bolzano/*Bozen* per comunicare in forma scritta e orale con gli uffici della Pubblica Amministrazione siti nelle località ladine e con gli uffici della Provincia di Bolzano/*Bozen* che svolgono funzioni esclusivamente o prevalentemente nell'interesse delle popolazioni ladine, come l'Intendenza scolastica ladina o l'Istituto pedagogico ladino¹². In Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste*, il francoprovenzale (*patois*) gode invece di una tutela a più bassa intensità rispetto al ladino in Alto Adige/*Südtirol* sebbene sia parlato da più della metà della popolazione valdostana e, seppur privo di una vera e propria ufficialità, è normalmente impiegato nei rapporti interpersonali e, sebbene informalmente, anche negli uffici della Pubblica Amministra-

⁹ In tema, per tutti, J. MARKO-S. ORTINO-F. PALERMO (a cura di), *La Provincia autonoma di Bolzano*, Cedam, Padova, 2011, e R. LOUVIN, *La Valle d'Aosta. Genesis, attualità e prospettive di un ordinamento autonomo*, Musumeci Editore, Aosta, 1997.

¹⁰ Art. 38, Statuto Speciale per la Valle d'Aosta, Legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4, GU 10 marzo 1948 n.59, e art. 99, Statuto per il Trentino-Alto Adige, Legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 5, G.U. 13 marzo 1948, n. 62.

¹¹ Tale estensione è stata resa necessaria per adeguare la normativa vigente alle disposizioni dell'Unione europea in materia di uguaglianza fra cittadini provenienti da Stati membri dell'Unione europea e cittadini lungo soggiornanti provenienti da Paesi terzi. Cfr. PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO, *Theiner a Roma: Consiglio dei Ministri approva norma sull'uso della lingua*, Comunicato stampa, 12 ottobre 2015.

¹² Art. 32, d.p.r. 15 luglio 1988, n. 574, G.U. 8 maggio 1989, n. 105, *Norme di attuazione dello Statuto Speciale per la Regione Trentino-Alto Adige in materia di uso della lingua tedesca e della lingua ladina nei rapporti dei cittadini con la Pubblica Amministrazione e nei procedimenti giudiziari*. Cfr. L. BONELL-I. WINKLER, *L'Autonomia dell'Alto Adige*, Giunta provinciale di Bolzano, 2010, pp. 354-355.

Osservatorio sulle fonti

zione.

Rispetto ad altre Regioni europee, in Alto Adige/*Südtirol* così come in Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste*, la migrazione di cittadini stranieri è un fenomeno piuttosto recente, sebbene ormai consolidato e caratterizzato dalla tendenza, in rapida crescita, alle stabilizzazioni a lungo termine, soprattutto nelle aree urbane. L'aumento del numero dei lavoratori e delle lavoratrici provenienti dall'Europa orientale è inoltre una delle principali caratteristiche dell'ultimo decennio. La crescita delle presenze a lungo termine colpisce in modo particolare nei contesti altoatesino e valdostano poiché essi sono stati tradizionalmente caratterizzati dalla presenza di lavoratori stagionali, impiegati soprattutto in agricoltura e nel turismo.

Per quanto riguarda la popolazione residente nella Provincia autonoma di Bolzano/*Bozen* essa è pari a circa 500.000 abitanti (0,8% della popolazione in Italia) e si compone per due terzi da persone appartenenti al gruppo linguistico tedesco, meno di un terzo appartenenti al gruppo di lingua italiana e circa 20.000 al gruppo linguistico ladino¹³. Oltre ai gruppi linguistici tedesco, italiano e ladino, dagli anni '90 una quota crescente della popolazione è costituita da cittadini stranieri. Secondo gli ultimi dati, la popolazione straniera residente in Alto Adige/*Südtirol* è di circa 46.000 persone, pari a quasi il 9% del totale della popolazione residente¹⁴. Relativamente alle conoscenze linguistiche dei "nuovi" cittadini residenti in Alto Adige/*Südtirol*, si stima che la percentuale di coloro che comunicano e comprendono perfettamente la lingua italiana sia pari a più della metà degli stranieri residenti, mentre solo una percentuale pari a circa il 15% degli stranieri possiede una buona o ottima padronanza della lingua tedesca¹⁵.

La percentuale di stranieri residenti in Alto Adige/*Südtirol* è superiore al dato nazionale (8,2)¹⁶, ma inferiore alle percentuali di altre regioni del Centro e Nord d'Italia come Emilia-Romagna, Umbria, Lombardia e Veneto (pari o superiore al 10%)¹⁷. Le nazionalità più rappresentate e numerose sono quella albanese (12,1%), tedesca (9,5%), marocchina (7,8%) e pachistana (7,3%)¹⁸. Quale importante indicatore di stabilità e radicamento rileviamo che nel 2014 i cittadini stranieri che hanno ottenuto la cittadinanza italiana sono pari al 3,8% del totale dei cittadini stranieri residenti, mentre le cosiddette "seconde generazioni", cioè i bambini nati in Italia da genitori stranieri sono pari al 15% degli stranieri residenti¹⁹. Ulteriore indicatore di radicamento è rappresentato dalla scuola dove rileviamo l'11% delle presenze di studenti stranieri (cioè nati da genitori stranie-

¹³ Cfr. ISTITUTO PROVINCIALE DI STATISTICA, *Il Censimento in pillole*, Provincia autonoma di Bolzano, Bolzano, 2013.

¹⁴ Cfr. ISTITUTO PROVINCIALE DI STATISTICA, *Popolazione straniera residente – 2014*, AstatInfo 29, Provincia autonoma di Bolzano, Bolzano, 2015; IDOS, *Dossier Statistico Immigrazione – 2015*, Centro Studi e Ricerche IDOS, Roma, 2015.

¹⁵ I dati sono tratti da R. MEDDA-WINDISCHER-H. FLARER- R. GIRARDI-F. GRANDI, *Condizioni e prospettive di integrazione degli stranieri in Alto Adige*, Eurac Research, Bolzano, 2011, pp. 76-77.

¹⁶ IDOS, *Dossier Statistico Immigrazione – 2015*, cit., p.11.

¹⁷ ISTITUTO PROVINCIALE DI STATISTICA, *Popolazione straniera residente-2014*, cit.

¹⁸ IDOS, *Dossier Statistico Immigrazione – 2015*, cit., p. 367.

¹⁹ ID, *Dossier Statistico Immigrazione – 2015*, cit.

Osservatorio sulle fonti

ri) con dati diversificati a seconda che si tratti di scuole di lingua italiana o tedesca: nelle scuole in lingua italiana si registra circa il 22,1% di studenti stranieri iscritti, nella scuola di lingua tedesca il 6,8% e, infine, nelle scuole di lingua ladina la presenza di studenti stranieri è pari a circa il 4,3%²⁰.

Per quanto concerne la Regione Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste*, essa ha una popolazione pari a poco meno di 130.000 unità (corrispondenti a 0,2% della popolazione in Italia). La percentuale di stranieri residenti è pari al 7,1% (circa 9 mila persone). Le nazionalità straniere più numerose provengono da: Romania (28,7%), Marocco (22,5%) e Albania (11%)²¹. Fra le nazionalità presenti sia in Alto Adige/*Südtirol* sia in Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste* registriamo in quest'ultima Regione un numero piuttosto esiguo di cittadini pachistani (0,1% pari a circa 20 persone contro il 7,3% pari a 3.351 persone in Alto Adige/*Südtirol*)²², mentre in Alto Adige/*Südtirol* rispetto alla Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste*, registriamo una presenza molto limitata di cittadini rumeni (5,9%)²³. Per quanto riguarda il tasso di ottenimento della cittadinanza italiana nella Regione Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste* registriamo un dato simile a quello dell'Alto Adige/*Südtirol* poiché, nel 2014, in Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste* sono stati registrati circa il 3% di acquisizioni rispetto al totale dei cittadini stranieri residenti²⁴.

Per quanto riguarda le scuole, la presenza di studenti stranieri è pari al 8,2 %, mentre le seconde generazioni sono pari all' 1,6% degli stranieri residenti²⁵. In generale, si stima che la percentuale di stranieri residenti che parlano l'italiano sia pari a circa il 70%, mentre il francese è poco conosciuto, e pressoché nessuno straniero parla il *patois*.

Elemento di contiguità fra Alto Adige/*Südtirol* e Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste* è dato dal fatto che in entrambi i casi si registra un alto tasso di lavoratori stagionali impiegati in agricoltura e nel settore alberghiero e della ristorazione, oltre che un basso tasso di disoccupazione sebbene molto differenziato fra cittadini italiani e cittadini UE, da una parte, e cittadini provenienti da Paesi non appartenenti all'Unione europea, dall'altra²⁶.

3. Le minoranze storico-tradizionali e le nuove minoranze originate dall'immigrazione nel quadro della specificità dell'Alto Adige/*Südtirol* e della Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste*.

Come detto in precedenza, la Provincia autonoma di Bolzano/*Bozen* e la Regione Valle d'Aosta sono caratterizzate dalla compresenza di gruppi linguistici storico-tradizionali

²⁰ ID, *Dossier Statistico Immigrazione – 2015*, cit., p. 368.

²¹ ID, *Dossier Statistico Immigrazione – 2015*, cit., p. 350.

²² ID, *Dossier Statistico Immigrazione – 2015*, cit., p. 350; REGIONE AUTONOMA VALLE D'AOSTA/*VALLÉE D'AOSTE*, *Valle d'Aosta: Permessi di soggiorno dei cittadini extracomunitari per principali paesi di cittadinanza al 1 Gennaio 2015, consultabile alla pagina telematica www.regione.vda.it/statistica/statistiche_per_argomento/immigrazione/default_i.aspx*.

²³ ID, *Dossier Statistico Immigrazione – 2015*, cit., p. 442.

²⁴ ID, *Dossier Statistico Immigrazione – 2015*, cit., p. 350.

²⁵ ID, *Dossier Statistico Immigrazione – 2015*, cit., p. 350.

²⁶ ID, *Dossier Statistico Immigrazione – 2015*, cit., p. 370.

Osservatorio sulle fonti

(le cosiddette ‘vecchie minoranze’) e da comunità originate dalla più recente immigrazione (le cosiddette ‘nuove minoranze’).

Le minoranze storiche, tradizionali o autoctone possono essere definite come gruppi che differiscono per lingua, cultura o religione rispetto al resto della popolazione e che sono divenuti minoritari a causa del ridisegnamento dei confini internazionali o perché non sono riusciti ad ottenere l’indipendenza e dunque fanno parte di uno Stato più ampio o di diversi Stati (come nel caso dei Curdi). Spesso, individui del medesimo ceppo linguistico sono numericamente o politicamente dominanti in un altro Stato il quale, per questo motivo, viene identificato dalla comunità storico-tradizionale come “patria esterna” o “Stato di riferimento” (*kin-state*).

Per nuovi gruppi minoritari originati dall’immigrazione si intendono invece quei gruppi, formati da individui e dalle loro famiglie, che hanno lasciato il proprio paese d’origine e sono emigrati in un altro paese generalmente per motivi economici, ma, sempre più spesso, per motivi politici o a seguito di conflitti o disastri naturali²⁷. Le nuove minoranze sono, pertanto, composte da gruppi di migranti e rifugiati e dai loro familiari che vivono, in modo non solo temporaneo, in un paese diverso dal loro paese d’origine. Il termine “nuove minoranze” ha un’accezione più ampia rispetto al termine “migrante” poiché fa riferimento non solo alla prima generazione di migranti, ma anche ai loro discendenti, le cosiddette “seconde e terze generazioni”, i quali sono individui spesso nati nei paesi di immigrazione o di accoglienza e che pertanto non possono essere definiti, né oggettivamente né soggettivamente, “migranti” poiché semplicemente non lo sono²⁸.

Inoltre, il termine “nuove minoranze” consente di dare maggior risalto alla dimensione afferente la diversità culturale, linguistica e religiosa di tali individui, così come alla dimensione non solo relativa ai diritti individuali, ma anche a quella collettiva e di gruppo. La maggior parte degli strumenti internazionali sulla protezione dei migranti, come la Convenzione Internazionale delle Nazioni Unite (1990) sulla Protezione dei Diritti di tutti i Lavoratori Migranti e dei Membri delle loro Famiglie, la Convenzione sullo Status Giuridico dei Lavoratori Migranti del Consiglio d’Europa (1977) o la più recente Direttiva UE sullo status dei cittadini di paesi terzi soggiornanti di lungo periodo (2003), prevedono, infatti, un generico riferimento alla protezione e promozione delle identità dei migranti o prevedono un requisito di ‘integrazione’ che si sostanzia spesso in corsi di lingua o di storia e tradizioni dello Stato di nuova residenza, e che, in alcuni casi, si pone potenzialmente in conflitto con la protezione delle identità specifiche dei migranti poiché tendono all’assimilazione piuttosto che all’integrazione, mentre la dimensione relativa ai diritti collettivi è del tutto assente.

È importante notare che nonostante le differenze esistenti fra le due categorie di mi-

²⁷ Per un aggiornamento sui dati, si veda UNITED NATIONS POPULATION FUND, *The State of World Population- 2014*, reperibile alla pagina telematica <http://www.unfpa.org/swp>.

²⁸ In alcuni paesi, come Germania e Austria, con più lunga tradizione di immigrazione, in questi casi si fa uso del termine “*Personen mit Migrationshintergrund*”, cioè individui con background o passato migratorio.

Osservatorio sulle fonti

noranze – “vecchie” e “nuove” – entrambi i gruppi manifestano delle rivendicazioni comuni, in particolare, il diritto all’uguaglianza e alla non discriminazione; il diritto all’identità e alla diversità; ed infine, il diritto di partecipazione alla vita politica, economica, culturale e sociale del paese nel quale vivono²⁹. Nell’ambito dell’attuale dibattito sui diritti delle minoranze, sulla base della complementarità di queste importanti rivendicazioni fra vecchie e nuove minoranze, da più parti viene invocata l’estensione alle nuove minoranze dell’ambito di applicazione di strumenti giuridici internazionali sulla tutela delle minoranze, come la Convenzione Quadro del Consiglio d’Europa o la Dichiarazione ONU, tradizionalmente limitati alle minoranze autoctone³⁰. Alcuni Stati, come Regno Unito, Finlandia e Irlanda, sono favorevoli a tale estensione³¹, come lo sono anche la maggior parte degli organi internazionali di controllo dei principali strumenti normativi sui diritti delle minoranze³². Tale estensione è sostenuta in maniera selettiva, cioè sulla base del cosiddetto approccio “articolo per articolo”: non viene invocata l’applicazione di un intero trattato, ma solo di quelle norme che hanno rilevanza ai fini della protezione delle nuove minoranze originate dall’immigrazione³³.

²⁹ Per una analisi più approfondita del rapporto tra “vecchie” e “nuove” minoranze, si rimanda a: R. MEDDA-WINDISCHER, *Old and New Minorities: Reconciling Diversity and Cohesion. A Human Rights Model for Minority Integration*, Nomos, Baden-Baden, 2009 e in lingua italiana, R. MEDDA-WINDISCHER, *Nuove Minoranze. Immigrazione tra diversità culturale e coesione sociale*, cit.

³⁰ A questo riguardo, l’ex Presidente del Gruppo di Lavoro ONU sulle Minoranze, Asbjorn Eide, ha dichiarato: «Il miglior approccio sembra essere quello di evitare una distinzione assoluta tra minoranze “nuove” e “vecchie”, in cui si escludano le prime ed includano le seconde, riconoscendo, piuttosto, che nell’applicazione della Dichiarazione ONU (sui Diritti delle Persone Appartenenti a Minoranze Nazionali o Etniche, Religiose e Linguistiche) le “vecchie” minoranze hanno acquisito maggiori diritti rispetto alle “nuove” minoranze». Si veda, NAZIONI UNITE, Commissione ONU sui Diritti Umani, Sotto-Commissione sulla Promozione e Protezione dei Diritti Umani, Gruppo di Lavoro sulle Minoranze, *Commentary to the UN Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, Documento di lavoro presentato da Asbjørn Eide –VI Sessione, 22-26 maggio 2000 (E/CN.4/Sub.2/AC.5/2000/WP.1).

³¹ CONSIGLIO D’EUROPA, Comitato Consultivo della Convenzione Quadro per la Protezione delle Minoranze Nazionali del Consiglio d’Europa, *Parere sul Regno Unito*, 30 novembre 2001, ACFC/INF/OP/I(2002)006, par. 14; CONSIGLIO D’EUROPA, Comitato Consultivo della Convenzione Quadro, *Secondo Rapporto presentato dalla Finlandia*, 10 dicembre 2004, ACFC/SR/II(2004)012 (Art.3).

³² Si veda, CONSIGLIO D’EUROPA, Commissione europea per la Democrazia attraverso il Diritto (Commissione di Venezia), *Report on Non-Citizens and Minority Rights*, CDL-AD(2007)001, 18 gennaio 2007; NAZIONI UNITE, Comitato per i diritti dell'uomo, CCPR, *General Comment No. 23. The rights of minorities* (Art. 27), CCPR/C/21/Rev.1/Add.5, 8 aprile 1994, § 5.1-5.2.; ORGANIZZAZIONE PER LA SICUREZZA E LA COOPERAZIONE IN EUROPA, Assemblea parlamentare, *Dichiarazione di Edimburgo*, 2004; ORGANIZZAZIONE PER LA SICUREZZA E LA COOPERAZIONE IN EUROPA, Alto Commissario sulle Minoranze Nazionali, Rolf Ekéus, *Statement to the OSCE Parliamentary Assembly*, Quinta Riunione Annuale, Vienna, HCNM.GAL/3/06, 24 febbraio 2006.

³³ Si veda, in tal senso, l’approccio del Comitato Consultivo della Convenzione Quadro per la Protezione delle Minoranze Nazionali del Consiglio d’Europa. Cfr., fra gli altri, CONSIGLIO D’EUROPA, Comitato Consultivo della Convenzione Quadro, *Parere sull’Austria*, 16 maggio 2001, ACFC/INF/OP/I/009, p.34, § 19-20; CONSIGLIO D’EUROPA, Comitato Consultivo della Convenzione Quadro, *Parere sulla Germania*, 1 marzo 2002, ACFC/INF/OP/I/008, p.40, § 17-18; CONSIGLIO D’EUROPA, Comitato Consultivo della Convenzione Quadro, *Parere sull’Ucraina*, 1 marzo 2002, ACFC/INF/OP/I/010, § 18.

Osservatorio sulle fonti

La convinzione che gruppi minoritari, siano essi vecchi o nuovi gruppi, manifestano delle comuni rivendicazioni e sono titolari di analoghi diritti non significa, tuttavia, che tutti i gruppi minoritari posseggono gli stessi diritti e possono legittimamente sollevare le stesse rivendicazioni. In questo contesto la differenza non si basa unicamente sul fatto che un determinato gruppo appartenga ad una minoranza tradizionale o ad una nuova minoranza originata dall'immigrazione: altri fattori sono determinanti e trovano applicazione a prescindere dalla categoria vecchia-nuova minoranza. Essi sono fattori socio-economici e storici, come un passato coloniale o altre forme di discriminazione, ma anche il fatto che i membri di un determinato gruppo vivono in modo compatto in una parte del territorio dello Stato o sono invece dispersi, oppure il fatto che una comunità ha vissuto per lungo tempo in un determinato territorio, mentre altri sono arrivati solo recentemente. Le minoranze, vecchie e nuove, non sono blocchi monolitici, ma sono composti da gruppi che si differenziano, anche in modo netto, l'uno con l'altro. La protezione delle minoranze ha finora trovato applicazione nei confronti delle minoranze tradizionali in modo flessibile, adattandosi alle circostanze del caso, e, similmente, dovrebbe avvenire nei riguardi delle nuove minoranze originate dall'immigrazione.

Pertanto, quando si fa riferimento ai diritti umani universali non vi è ovviamente necessità di distinguere fra persone che appartengono a gruppi linguistici, religiosi o etnici originati dall'immigrazione o a minoranze tradizionali. Altri diritti, come il diritto all'uso di una lingua minoritaria in relazione con le autorità pubbliche, o il diritto alla toponomastica nella lingua minoritaria, possono essere rivendicati da persone appartenenti a gruppi che vivono in modo compatto in una determinata area, e più difficilmente da persone appartenenti a gruppi che vivono in maniera dispersa, a prescindere dal fatto che essi appartengano a minoranze storiche o a nuovi gruppi originati dall'immigrazione³⁴.

In conclusione, si può affermare che soprattutto dalla protezione dell'identità delle minoranze, di vecchio così come di più recente insediamento, può scaturire un autentico processo di integrazione in cui i gruppi minoritari possano sviluppare senso di lealtà e comune senso di appartenenza con il resto della popolazione, senza dover subire la minaccia di un'assimilazione forzata, che può generare resistenze, senso di alienazione e marginalizzazione.

4. Vecchie e nuove minoranze: “Convergenze parallele”?

Nonostante le complementarità esistenti fra vecchie e nuove minoranze e le aperture viste precedentemente, il quadro legislativo che sottende la tutela delle vecchie e nuove minoranze è generalmente frutto di un approccio binario: da una parte, quello incentrato sulla tutela delle minoranze soprattutto di vecchio insediamento, e dall'altra, quello imperniato sull'immigrazione. Fino a pochi anni fa, infatti, i temi delle minoranze, intese

³⁴ Cfr. R. MEDDA-WINDISCHER, *Nuove Minoranze. Immigrazione tra diversità culturale e coesione sociale*, cit.

Osservatorio sulle fonti

come minoranze di vecchio insediamento, e della migrazione sono stati affrontati separatamente nonostante il fatto che, come visto precedentemente, i due gruppi condividano comuni diritti e rivendicazioni.

Analogamente ad altri contesti soprattutto europei, in Italia, per le minoranze autoctone o di antico insediamento lo strumento giuridico internazionale di riferimento è la Convenzione Quadro sulla Protezione delle Minoranze Nazionali del Consiglio d'Europa (1995) nonché la Carta Regionale per le Lingue Regionali e Minoritarie (1992) che disciplinano i principi e gli obblighi per assicurare la protezione delle minoranze nazionali e dei diritti e libertà delle persone appartenenti a tali minoranze, in particolare in merito alla loro cultura e agli elementi essenziali della loro identità quali la religione, la lingua, le tradizioni ed il patrimonio culturale. In Italia, la Costituzione del 1948 prevede, nel suo articolo 6: «*La Repubblica tutela con apposite norme le minoranze linguistiche*». Inoltre, la legge 482/99 recante “Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche” tutela un certo numero di minoranze storico-linguistiche e di idiomi (12) fra i quali la lingua delle popolazioni germaniche, il francese, il francoprovenzale, e il ladino³⁵. La specifica tutela garantita dalla legge 482/99 sull'uso delle lingue minoritarie nelle scuole, nei consigli comunali, nei rapporti con gli uffici delle amministrazioni pubbliche e nei toponimi, deve tuttavia essere, non solo adottata dal consiglio provinciale, sentiti i comuni interessati, ma deve essere richiesta da almeno il quindici per cento dei cittadini iscritti nelle liste elettorali e residenti nei comuni in cui si applicano le disposizioni di tutela delle minoranze linguistiche storiche previste dalla legge, ovvero da un terzo dei consiglieri comunali dei medesimi comuni³⁶. Infine gli statuti regionali e delle province autonome con le loro leggi di attuazione e regolamenti costituiscono importanti baluardi per la tutela delle minoranze storico-tradizionali, in particolare, come visto in precedenza, gli statuti del 1948 della Regione Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste*³⁷ e della Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol*³⁸ – composta dalle due Province autonome di Trento e di Bolzano/*Bozen*– nonché, in quest'ultimo caso, il secondo statuto entrato in vigore nel 1972³⁹.

Il quadro legislativo e la tutela connessa alle minoranze autoctone e di vecchio insediamento si presenta, soprattutto, dal lato attuativo a livello sub-nazionale, come un sistema estremamente differenziato a causa delle differenti consistenze numeriche fra gruppi minoritari, la diversa rilevanza delle lingue minoritarie (si pensi, ad esempio, alle differenze nell'uso e nella pratica tra il tedesco e l'occitano), e i differenti rapporti di potere con lo Stato centrale, legati principalmente a congiunture storiche, politiche, economiche e demografiche.

³⁵ Art. 2, legge, 15 Dicembre 1999, n. 482. *Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche*, G.U. n. 297, 20 dicembre 1999.

³⁶ Art. 3, legge, 15 Dicembre 1999, n. 482.

³⁷ Statuto Speciale per la Valle d' Aosta, cit.

³⁸ Statuto Speciale per il Trentino - Alto Adige (1948), cit.

³⁹ Legge costituzionale 10 novembre 1971, n. 1. *Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige*, G.U. 5 gennaio 1972, n. 3.

Osservatorio sulle fonti

Per quanto riguarda, invece, le nuove minoranze, oltre agli standard fissati dai trattati e dalle convenzioni internazionali, fra le quali la Convenzione europea per i diritti umani del Consiglio d'Europa (1950), la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (2000) e una serie di direttive dell'Unione europea fra le quali la Direttiva sulla parità di trattamento (2000), la Direttiva in materia di occupazione (2000), la Direttiva sul diritto al ricongiungimento familiare (2003) e la Direttiva relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo (2003), il principale testo legislativo presente nell'ordinamento italiano è il Testo Unico 286/98 recante "Disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero" (di seguito denominato "Testo Unico")⁴⁰.

Relativamente alla distribuzione delle competenze tra livelli diversi, il Testo Unico attribuisce alle Regioni e alle Province autonome una serie di competenze che risultano cruciali per i migranti e la gestione della loro diversità culturale, linguistica e/o religiosa nelle comunità di nuova residenza. Le competenze fra Stato, da una parte, e Regioni e Province autonome, dall'altra, sono pertanto suddivise in modo da assegnare allo Stato la competenza esclusiva sulla materia dell'*immigrazione tout court*, mentre alle Regioni e alle Province autonome, incluse la Provincia autonoma di Bolzano/*Bozen* e la Regione Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste*, spettano le competenze sulle materie legate all'*integrazione*.

Allo Stato spettano pertanto le competenze in materia di ingresso sul territorio nazionale, la residenza, la materia dell'espulsione, cittadinanza, asilo, status di rifugiato, nonché gli accordi bilaterali per la riammissione nei Paesi d'origine⁴¹. Per quanto riguarda il sistema delle quote per gli ingressi, in particolare, i criteri e il numero dei lavoratori migranti ammessi, esse vengono stabilite ogni anno secondo le esigenze e le richieste economiche espresse a livello locale, ma la competenza rimane nell'ambito decisionale esclusivo dello Stato poiché le Regioni e le Province autonome, inclusa la Provincia autonoma di Bolzano/*Bozen* e la Regione Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste*, possono esprimere solo pareri non vincolanti.

L'articolo 21 (1) del Testo Unico (Determinazione dei flussi di ingresso) prevede: «L'ingresso nel territorio dello Stato per motivi di lavoro (...) avviene nell'ambito delle quote di ingresso stabilite nei decreti (...)» con i quali, in base all'art. 3(4) del Testo Unico (Politiche migratorie), il «Presidente del Consiglio dei Ministri, *sentiti* il Comitato [per il coordinamento e il monitoraggio], la Conferenza unificata [Stato – Regioni, città ed autonomie locali] e le competenti Commissioni parlamentari» definisce annualmente «(...) le quote massime di stranieri da ammettere nel territorio dello Stato per lavoro subordinato (...)»⁴². L'art. 21 (4-bis) del Testo Unico precisa, inoltre: «Il decreto

⁴⁰ D. lgs. 25 luglio 1998, n. 286, *Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*, G.U. 18 agosto 1998, n. 191 - Supplemento Ordinario n. 139.

⁴¹ Cfr., Art. 117, Costituzione della Repubblica italiana, 1 gennaio 1948, G.U. 27 dicembre 1947, n. 298.

⁴² Art. 3(4), Testo Unico, cit. (enfasi aggiunta dall'autrice).

Osservatorio sulle fonti

annuale ed i decreti infra-annuali devono altresì essere predisposti in base ai dati sulla *effettiva richiesta di lavoro* suddivisi per regioni e per bacini provinciali di utenza (...), e ancora, «Le Regioni possono trasmettere, entro il 30 novembre di ogni anno, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, un rapporto sulla presenza e sulla condizione degli immigrati extracomunitari nel territorio regionale, contenente anche le indicazioni previsionali relative ai *flussi sostenibili* nel triennio successivo *in rapporto alla capacità di assorbimento del tessuto sociale e produttivo*»⁴³.

Come detto, alle Regioni e alle Province autonome, incluse la Provincia autonoma di Bolzano/*Bozen* e la Regione Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste*, spettano invece le competenze sulle materie legate all'*integrazione*. In particolare, le Regioni e le Province autonome sono competenti in materia di programmazione e coordinamento delle politiche e delle attività finalizzate all'inclusione sociale, culturale ed economica dei migranti in vari ambiti, così come in materia di politiche per la sanità, istruzione, alloggi, partecipazione alla vita pubblica, ed azioni contro la discriminazione.

Il Testo Unico, quale legge organica in materia di immigrazione e integrazione, è stato più volte riformato dai diversi governi che si sono succeduti a seguito della sua adozione e che avevano approcci e orientamenti molto diversi fra loro rispetto ad una materia, come quella dell'immigrazione, spiccatamente sensibile e controversa. La modifica più significativa apportata al Testo Unico è avvenuta nel 2009 con l'introduzione del cosiddetto "Pacchetto Sicurezza", adottato nel luglio del 2009⁴⁴ che prevede un *Accordo di Integrazione* fra Stato e cittadino straniero, che giunge per la prima volta in Italia, la cui sottoscrizione è necessaria al fine di ottenere un permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno (art. 4-bis, Testo Unico). Il sistema si basa su un meccanismo *premiante* in base al quale i migranti devono accumulare 30 punti nell'arco di due anni attraverso corsi di lingua, lezioni sulla Costituzione italiana, ma anche l'iscrizione al Servizio sanitario nazionale e la regolare iscrizione dei figli a scuola⁴⁵.

Chiunque non riesca ad accumulare i punti richiesti entro i termini stabiliti, avrà a sua disposizione un ulteriore anno per soddisfare tutti i requisiti, pena l'espulsione. Un'ulteriore modifica introdotta dal "Pacchetto Sicurezza" ha riguardato il permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo (ex carta di soggiorno) che dà diritto ad un permesso indeterminato dopo 5 anni di residenza in Italia e che, dal 2010, viene subordinato, oltre che al possesso di un reddito non inferiore al valore dell'assegno sociale e ad un alloggio in buone condizioni ("idoneo") con una metratura sufficiente, anche al

⁴³ Art. 21 (4-ter), Testo Unico, cit. (enfasi aggiunte dall'autrice).

⁴⁴ Legge 24 luglio 2009, n. 94, *Disposizioni in materia di pubblica sicurezza*, G.U. n. 170, 24 luglio 2009 - Supplemento ordinario n. 128.

⁴⁵ I requisiti dettagliati per l'ottenimento del nuovo permesso di soggiorno sono previsti nel Regolamento di attuazione, *Regolamento recante la disciplina dell'accordo di inclusione tra lo straniero e lo Stato*, Decreto del Presidente della Repubblica, 14 settembre 2011, n.179, approvato in via definitiva dal Consiglio dei Ministri il 28 luglio 2011.

Osservatorio sulle fonti

superamento, da parte del richiedente, di un test di conoscenza della lingua italiana⁴⁶. La legge prevede che i candidati devono dar prova di possedere un livello A2 di conoscenza della lingua italiana che consente loro di scambiare informazioni di base su di sé, sulla famiglia, sul lavoro e in ambiti di immediata rilevanza e di descrivere in modo semplice situazioni ed eventi anche al passato⁴⁷. In base agli ultimi dati disponibili, il tasso di superamento del test linguistico, sebbene estremamente differenziato sul territorio nazionale, è pari a circa 80% del totale dei candidati⁴⁸.

A questo riguardo è importante notare che limitatamente al territorio della Provincia di Bolzano/*Bozen* al fine di ottenere il permesso di soggiorno ordinario di primo ingresso (cosiddetto permesso “a punti”) si può sostenere un test non obbligatorio di conoscenza della lingua tedesca⁴⁹. Il Regolamento di attuazione dell’Accordo di Integrazione infatti riflette, sebbene solo parzialmente, la richiesta dei parlamentari dell’SVP (*SüdtirolerVolks Partei*) prevedendo che «*lo svolgimento del test anche in lingua tedesca oltre che in lingua italiana, per gli stranieri residenti nella Provincia di Bolzano/Bozen, è valutabile ai fini del riconoscimento di crediti ulteriori*»⁵⁰. Il test di lingua tedesca non è pertanto obbligatorio, ma solo facoltativo nonostante la richiesta di alcuni parlamentari dell’SVP di renderlo obbligatorio quantomeno in alternativa al test in lingua italiana dato il principio di parità delle lingue ufficiali, italiana e tedesca, che vige nella Provincia di Bolzano/*Bozen*⁵¹.

⁴⁶ Decreto del Ministero dell’Interno, 4 giugno 2010, *Modalità di svolgimento del test di conoscenza della lingua italiana*, entrato in vigore il 9 dicembre 2010.

⁴⁷ Cfr. MINISTERO DELL’ISTRUZIONE, DELL’UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA, Dipartimento per l’Istruzione, *Vademecum – Indicazioni tecnico-operative per la definizione dei contenuti delle prove che compongono il test, criteri di assegnazione del punteggio e durata del test*, ai sensi della nota n 8571 del 16 Dicembre 2010 del Ministero dell’interno, reperibile alla pagina telematica <http://hubmiur.pubblica.istruzione.it/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/d6686cab-4f36-4c32-acb3-97f2090ead92/vademecum.pdf>.

⁴⁸ Cfr. MINISTERO DELL’INTERNO, Dipartimento per le Libertà Civili e l’Immigrazione - Direzione Centrale per le Politiche dell’Immigrazione e dell’Asilo, *Primo rapporto sui test di lingua italiana per gli stranieri*, gennaio 2012, reperibile alla pagina telematica http://ssai.interno.it/download/allegati/amelio_dati-rapporto_test_italiano_per_stranieri_v2.pdf; V. POLCHI-C. ZUNINO, *Ai test di lingua promossi quattro stranieri su cinque*, 27 settembre 2015, reperibile alla pagina http://www.repubblica.it/scuola/2015/09/27/news/ai_test_di_lingua_promossi_quattro_stranieri_su_cinque-123762216/

⁴⁹ Cfr. PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO, *Dalla Giunta: anche in Alto Adige test di lingua per il permesso di soggiorno*, Comunicato stampa, 16 dicembre 2010.

⁵⁰ Artt. 6(2) e 12 (2), Regolamento concernente la disciplina dell’accordo di integrazione tra lo straniero e lo Stato, Decreto del Presidente della Repubblica n. 179, 14 settembre 2011, GU 11 novembre 2011, n. 263, entrato in vigore il 26 novembre 2011, data di applicazione 10 marzo 2012, e Punto 8 dell’Allegato B del medesimo Regolamento (enfasi aggiunta dall’autrice).

⁵¹ Cfr. PARLAMENTO ITALIANO, Resoconti dell’Assemblea, *Svolgimento di interrogazioni a risposta immediata – Risposta del Ministro per i Rapporti con il Parlamento*, Elio Vito del 12 settembre 2011 all’interrogazione degli Onorevoli Zeller e Brugger al Ministro dell’Interno, n. 3 -01747, 13 luglio 2011 (Seduta n. 500); PARLAMENTO ITALIANO, *Interrogazione a risposta scritta presentata al Ministro dell’Interno dall’Onorevole Oskar Peterlini*, 15 giugno 2011, S.4/05402, Test di conoscenza della lingua

Osservatorio sulle fonti

All'atto della sottoscrizione dell'Accordo di Integrazione, lo straniero deve inoltre assumere l'impegno di rispettare la "Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione" adottata nel 2006 dal Ministero dell'Interno con il sostegno di un Comitato scientifico composto, fra gli altri, dai membri della Consulta per l'Islam italiano istituita presso il Ministero dell'Interno come organo consultivo sulle questioni legate alle comunità islamiche in Italia. La Carta elenca i principali valori e principi della Costituzione italiana e della normativa europea in materia di diritti umani e si prefigge di avere un valore promotore, informativo e pedagogico⁵².

In conclusione, si può affermare che il quadro legislativo italiano relativo alla tutela delle nuove minoranze appare non solo diversificato e frammentato come quello relativo alla tutela delle minoranze autoctone e di vecchio insediamento, ma, a differenza di quest'ultimo, esso appare persino contraddittorio. Ciò è dovuto in larga misura alle modifiche di orientamento politico dei governi, soprattutto a livello centrale, che si sono succeduti in Italia dagli anni '90 in poi, cioè da quando il fenomeno migratorio è divenuto una realtà stabile e continua. Le contraddizioni sono riscontrabili, ad esempio, nelle modifiche apportate al Testo Unico sull'Immigrazione in cui sono prevalsi diversi approcci: dall'approccio liberale e inclusivo della prima stesura (la cosiddetta legge "Turco-Napolitano" del 1998 dal nome dei primi firmatari) all'approccio più restrittivo, finanche reprimente, della cosiddetta "Bossi-Fini" (2002) e del "Pacchetto Sicurezza" (2009).

5. *Quadro legislativo in tema di integrazione nella Provincia autonoma di Bolzano/Bozen e nelle Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste*

Come abbiamo notato precedentemente, il Testo Unico in tema di immigrazione e integrazione stabilisce la ripartizione delle competenze fra Stato e Regioni e Province autonome, assegnando a queste ultime le materie ascrivibili al vasto tema dell'integrazione. Tuttavia, malgrado le competenze legislative di cui godono la Provincia di Bolzano/Bozen e la Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste in una serie di ambiti che influiscono direttamente o indirettamente sui processi d'integrazione, per lungo tempo esse non si sono avvalse, quantomeno in modo organico e articolato, di tali prerogative.

Per quanto riguarda la legislazione regionale e provinciale in materia d'integrazione è da segnalare che la Provincia autonoma di Bolzano/Bozen si è dotata solo nel 2011 di una legge sull'integrazione dei cittadini stranieri⁵³, mentre la Regione Valle

italiana o tedesca per il rilascio del permesso di soggiorno CE a soggiornanti di lungo periodo in Trentino-Alto Adige.

⁵² Cfr. la pagina telematica del Ministero dell'Interno http://www.interno.it/mininterno/site/it/sezioni/sala_stamp/speciali/carta_dei_valori/index.html.

⁵³ PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO, Legge provinciale 28 ottobre 2011, n. 12, *Integrazione delle cittadine e dei cittadini stranieri*, B.U. n. 45, 8 novembre 2011, e successive modifiche apportate dalla Legge provinciale 16 ottobre 2014, n. 9, B.U. n. 43, 28 ottobre 2014, *Modifiche di leggi provinciali in*

Osservatorio sulle fonti

d'Aosta/*Vallée d'Aoste* non ha ancora adottato una legge *ad hoc* sull'inclusione e, pertanto, in questa ultima regione è ancora in vigore la sola legge n. 51 del 1995 sulla promozione dei servizi a favore dei cittadini stranieri provenienti da Paesi non appartenenti all'Unione europea⁵⁴.

Relativamente alla Provincia autonoma di Bolzano/*Bozen* è significativo che nel 2006 l'Assessorato provinciale al Lavoro, Scuola e Formazione Professionale in Lingua Italiana, al quale era stata assegnata una competenza specifica in materia di immigrazione e integrazione, elaborò un "Disegno di legge sulle politiche di inclusione dei cittadini stranieri", che tuttavia non venne mai presentato al Consiglio provinciale affinché lo discutesse. Successivamente, alla fine del 2010, il disegno di legge fu rielaborato e discusso dalla Giunta provinciale in diverse occasioni⁵⁵. Infine, solo nell'autunno del 2011, il disegno di legge, accompagnato da svariate polemiche, soprattutto da parte di alcuni partiti politici contrari ad aperture nei confronti dell'immigrazione, ma anche da parte di associazioni in favore dell'immigrazione per mancanza di dialogo e metodo partecipativo nella discussione del disegno di legge, è finalmente approdato di fronte al Consiglio provinciale, giungendo, dopo diverse sedute consiliari, alla sua adozione con un testo denominato "Integrazione delle cittadine e dei cittadini stranieri"⁵⁶.

La riluttanza della Giunta e del Consiglio provinciali ad approvare un testo organico sul tema della migrazione e dell'integrazione in Alto Adige/*Südtirol* potrebbe essere attribuita, oltre che alla presenza in seno al Consiglio provinciale di partiti come *Freiheitlichen*, *Süd-Tiroler Freiheit*, Unitalia, Lega Nord i quali, analogamente ai partiti ad essi omologhi presenti in altre Regioni d'Italia o in altri Paesi europei, mantengono posizioni generalmente contrarie all'immigrazione, anche ad un aspetto specifico dell'Alto Adige/*Südtirol* legato al cosiddetto *effetto specchio*, secondo il quale la risposta di una società all'immigrazione è intimamente connessa alla concezione che ha di sé⁵⁷, e quin-

materia di edilizia abitativa agevolata, integrazione, parificazione, servizi sociali, invalidi civili, sanità, famiglia e sudtirolesi nel mondo.

⁵⁴ REGIONE AUTONOMA VALLE D'AOSTA/*VALLÉE D'AOSTE*, Legge regionale 29 dicembre 1995, n. 51, *Interventi per la promozione di servizi a favore di cittadini extracomunitari*. È bene notare che la legge sconta di una certa vetustà terminologica quando si riferisce ai cittadini "extracomunitari" come era in uso definire, in quel periodo, i cittadini provenienti da paesi non appartenenti all'Unione europea.

⁵⁵ Cfr. PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO, Comunicato stampa, *Dalla Giunta: in dirittura d'arrivo il ddl sull'immigrazione*, 6 dicembre 2010.

⁵⁶ PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO, Legge provinciale 28 ottobre 2011, n. 12, cit.; cfr. PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO, *Comunicato stampa*, 21 Ottobre 2011; PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO, *Comunicato stampa*, 22 ottobre 2011. Sul punto, cfr. R. MEDDA-WINDISCHER, *Migration and Old Minorities in South Tyrol. Beyond a 'Nimby' Approach?*, in R. MEDDA-WINDISCHER-A. CARLÁ (a cura di), *Migration and Autonomous Territories: The Case of South Tyrol and Catalonia*, Koninklijke Brill, Leiden, 2015, pp. 100-134, nonché, A. CARLÁ, *Tensions and Challenges between New and Old Minorities: Political Party Discourses on Migration in South Tyrol*, in ID, *Migration and Autonomous Territories: The Case of South Tyrol and Catalonia*, cit., pp. 65-99.

⁵⁷ Cfr. J. CARENS, *Immigration, political community, and the transformation of identity: Quebec's immigration policies in critical perspective*, in J. CARENS (a cura di), *Is Quebec nationalism just?*, McGill-Queen's University Press, Montreal, 1995, pp. 20-81.

Osservatorio sulle fonti

di al timore di aprire un vaso di Pandora di tutte le questioni irrisolte, sottese ai rapporti tra i principali gruppi linguistici: il gruppo di lingua tedesca e quello di lingua italiana.

Per comprendere l'approccio che le autorità altoatesine hanno a lungo tenuto nei confronti della migrazione e della gestione delle diversità, risulta altresì emblematica la creazione e successiva chiusura presso la Provincia autonoma di Bolzano/*Bozen* del cosiddetto Osservatorio provinciale sulle Immigrazioni. La normativa italiana definisce varie istituzioni competenti a livello locale in materia di immigrazione, integrazione e anti-discriminazione, in particolare, essa prevede i cosiddetti Osservatori regionali/provinciali, con compiti e funzioni di monitoraggio ed informazione, nonché di assistenza alle vittime della discriminazione⁵⁸. In Alto Adige/*Südtirol* tale Osservatorio venne istituito all'inizio del 2003 nell'ambito della Area Umanitaria della Ripartizione Formazione Professionale in Lingua Italiana, affiancato da un Centro contro le discriminazioni, che, congiuntamente, svolsero una serie di attività significative che spaziavano dalla raccolta e analisi di informazioni, all'assistenza alle vittime di varie forme di discriminazione. Tuttavia, nel 2008, l'Osservatorio provinciale sulle Immigrazioni, così come il Centro contro le discriminazioni, ha semplicemente cessato di esistere poiché era stato creato come progetto a termine, e non venne mai convertito in un organo della Provincia, permanente o a lungo termine. Le ragioni principali dell'interruzione del suo lavoro sono probabilmente da ricondurre alla mancanza di volontà politica e al disinteresse per la tematica, uniti forse all'intenzione di non scontentare una parte dell'elettorato che poteva interpretare il finanziamento di tali organi come una distrazione di fondi altrimenti destinabili ad attività considerate più utili ad altri scopi, soprattutto se dirette alle comunità autoctone.

Successivamente, nel 2009, la Provincia di Bolzano/*Bozen* ha parzialmente corretto la chiusura dell'Osservatorio, operazione che era stata criticata da più parti⁵⁹, istituendo presso la Ripartizione Lavoro, e non più presso l'Area Umanitaria della Ripartizione Formazione Professionale in Lingua Italiana, il Servizio Coordinamento Immigrazione con l'obiettivo di attivarsi «nella rilevazione delle attività nel settore dell'immigrazione nei settori pubblico e privato nonché nel loro coordinamento all'insegna di una collaborazione a vantaggio di tutti gli interessati».⁶⁰

Finalmente, come detto in precedenza, nell'autunno 2011 la legge provinciale sull'Integrazione delle cittadine e dei cittadini stranieri è stata adottata, e con essa da una parte, è stata data legittimità giuridica ed operativa al “Servizio Coordinamento Immigrazione”, denominato poi “Servizio di Coordinamento per l'Integrazione”⁶¹, isti-

⁵⁸ Art. 44(12), Testo Unico.

⁵⁹ Cfr. ALTO ADIGE, *Sbagliato chiudere l'Osservatorio, urge una legge*, 28 giugno 2008, p. 13; DOLMITEN, *Landesbeobachtungsstelle zur Einwanderung: “Nach 30. Juni bleibt ein Vakuum”*, 28 giugno 2008; ALTO ADIGE, *Chiude l'Osservatorio, il mondo sociale: un errore*, 29 giugno 2008, p. 13.

⁶⁰ Cfr. PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO, *Comunicato stampa*, 6 novembre 2009.

⁶¹ Art. Legge provinciale, 16 ottobre 2014, n. 9, *Modifiche di leggi provinciali in materia di edilizia abitativa agevolata, integrazione, parificazione, servizi sociali, invalidi civili, sanità, famiglia e sudtirolesi nel mondo*.

Osservatorio sulle fonti

tuito presso il Dipartimento Diritto allo studio, Cultura tedesca e Integrazione, e, dall'altra, è stata prevista la creazione di un "Centro di Tutela contro le Discriminazioni"⁶² e della "Consulta Provinciale per l'Integrazione". La Consulta, composta da funzionari della Provincia provenienti da diverse ripartizioni come lavoro, sanità, famiglia e politiche sociali, edilizia abitativa, scuola e formazione professionale, rilevanti per il tema dell'integrazione nonché da rappresentanti di associazioni di stranieri, del terzo settore e del sindacato, ha il compito principale di presentare proposte e pareri alla Giunta provinciale per adeguare le norme provinciali alle esigenze che emergono in relazione all'integrazione⁶³. Una parte considerevole delle funzioni e dei compiti di tali organi – il Servizio, il Centro e la Consulta – sono stati rimandati a specifici regolamenti di attuazione adottati l'anno successivo ed elaborati tramite gruppi di lavoro istituiti *ad hoc* dall'Assessorato al Lavoro e composti da rappresentanti della società civile, ricerca, associazionismo e sindacati.

Fra gli articoli della legge provinciale sull'Integrazione sono da menzionare, oltre che le norme sulla creazione degli organi sopracitati e quelle sul "Programma Pluriennale sull'Integrazione" – con il quale vengono definite le priorità d'intervento delle azioni che la Provincia adotterà in tema di integrazione – la norma che definisce il termine integrazione, che dà anche il titolo alla legge provinciale. Integrazione viene intesa nel testo normativo come «*un processo di scambio e dialogo reciproco*»⁶⁴, in linea sia con il Programma dell'Aia del Consiglio europeo (2004) che definisce l'integrazione quale «*processo dinamico e bilaterale di adeguamento reciproco da parte di immigrati e residenti degli Stati Membri*»,⁶⁵ e sia con il Testo Unico sull'Immigrazione che, all'art. 4-bis in tema di "Accordo di integrazione", definisce integrazione come quel «*processo finalizzato a promuovere la convivenza dei cittadini e degli stranieri, nel rispetto dei valori della Costituzione, con il reciproco impegno a partecipare alla vita economica, sociale e culturale della società*»⁶⁶. Inoltre, è da segnalare che la legge provinciale sull'Integrazione pone fra gli obiettivi primari dell'azione della Provincia «*il reciproco riconoscimento e la valorizzazione delle identità culturali, religiose e linguistiche*»⁶⁷.

Pochi mesi dopo l'adozione della legge provinciale sull'Integrazione, il Governo italiano ha presentato un ricorso presso la Corte costituzionale in merito ad un serie di arti-

⁶² Art. 5, Legge provinciale 28 ottobre 2011, n. 12, *Integrazione delle cittadine e dei cittadini stranieri*, cit.

⁶³ Art. 6, ID, *Integrazione delle cittadine e dei cittadini stranieri*, cit.

⁶⁴ Art. 1, ID, *Integrazione delle cittadine e dei cittadini stranieri*, cit.

⁶⁵ Cfr. CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *The Hague Programme*, C 236, 24 settembre 2005, p. 11, § 1.5, in cui viene proposta una serie di principi di base comuni per l'integrazione. Tra questi, i valori fondamentali dell'Unione europea e i diritti umani fondamentali, l'interazione frequente e il dialogo tra i membri della società, e le politiche di non discriminazione; cfr. anche, UNIONE EUROPEA, *Comunicazione dalla Commissione, Common Agenda for Integration - Framework for the Integration of Third-Country Nationals in the European Union*, COM(2005) 389 final, 1 settembre 2005, CBP 1).

⁶⁶ Art. 4 bis, Testo Unico.

⁶⁷ Art. 2, Art. 5, legge provinciale 28 ottobre 2011, n. 12, *Integrazione delle cittadine e dei cittadini stranieri*, cit.

Osservatorio sulle fonti

coli della legge provinciale in tema di attribuzioni di competenze e di criteri per accedere ad alcune prestazioni sociali⁶⁸. Un anno dopo, con la sentenza n. 2 del 14 gennaio 2013, la Corte costituzionale ha accolto tutti i rilievi sollevati dal Governo italiano dichiarando l'incostituzionalità delle norme della legge provinciale sull'integrazione ad essi collegate. Da una parte, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per difetto di competenza legislativa in capo alla Provincia autonoma, di una serie di norme riconducibili alla composizione della Consulta provinciale per l'Integrazione – che, secondo la legge provinciale, veniva estesa alla Questura e al Commissariato del Governo/Prefettura configurando, secondo la Corte, «nuove e specifiche funzioni a carico di organi o amministrazioni dello Stato»⁶⁹ – oltre che alla determinazione dei requisiti igienico-sanitari per accedere al ricongiungimento familiare nonché di quelli relativi all'ingresso di cittadini stranieri allo scopo di svolgere ricerca scientifica che, secondo la Corte, attengono alla competenza statale esclusiva in quanto collegate alle politiche di programmazione dei flussi di ingresso e di soggiorno⁷⁰.

D'altro lato, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale per «contrarietà ai principi di ragionevolezza e di uguaglianza» previsti dall'art. 3 della Costituzione italiana, delle norme della legge provinciale relative ad alcuni requisiti imposti ai soli cittadini stranieri non appartenenti all'Unione europea (i cosiddetti cittadini di Paesi terzi) per accedere ad alcune prestazioni di natura economica, in particolare, cinque anni di residenza ininterrotta e dimora stabile nella Provincia di Bolzano/*Bozen* per l'accesso ad alcune prestazioni di assistenza sociale, cinque anni di residenza ininterrotta per accedere ad alcune agevolazioni per la frequenza di una scuola ubicata al di fuori della Provincia di Bolzano/*Bozen* e per il diritto allo studio universitario, nonché un anno di residenza ininterrotta per ottenere delle sovvenzioni per l'apprendimento di lingue straniere⁷¹. La Corte costituzionale ha dichiarato: «mentre la residenza [...] costituisce, rispetto ad una provvidenza regionale [...] un criterio non irragionevole per l'attribuzione del beneficio [...], non altrettanto può dirsi quanto alla residenza [...] protratta per un predeterminato e significativo periodo minimo di tempo (nella specie, quinquennale). La previsione di un simile requisito, infatti, non risulta rispettosa dei principi di ragionevolezza e di uguaglianza, in quanto introduce nel tessuto normativo elementi di distinzione arbitrari, non essendovi alcuna ragionevole correlazione tra la durata della residenza e le situazioni di bisogno o di disagio, riferibili direttamente alla persona in quanto tale, che costituiscono il presupposto di fruibilità delle provvidenze in questione»⁷².

L'orientamento della Corte costituzionale in merito ai requisiti restrittivi imposti ai soli cittadini di Paesi terzi per accedere ad alcune prestazioni sociali di natura economi-

⁶⁸ Presidente del Consiglio dei Ministri, ricorso del 7 gennaio 2012, depositato il 17 gennaio 2012.

⁶⁹ Corte cost. 14 gennaio 2013, n. 2, § 2.2.

⁷⁰ Corte cost. 14 gennaio 2013, n.2, §§ 4.2 e 5.2.

⁷¹ Corte cost. 14 gennaio 2013, n. 2, §§ 3.2, 6.2 e 7.2.

⁷² Corte cost. 14 gennaio 2013, n. 2, § 3.2.

Osservatorio sulle fonti

ca, era già stato espresso dalla Corte in precedenti sentenze, e dunque poteva essere considerato un approccio consolidato. In particolare, in una recente sentenza del febbraio 2011, la Corte costituzionale aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale della normativa regionale di un'altra Regione autonoma, il Friuli-Venezia Giulia, che aveva previsto l'esclusione dei cittadini provenienti da Paesi non appartenenti all'Unione europea residenti nel territorio regionale, dal sistema integrato dei servizi sociali, in particolare da quelle prestazioni che mirano ad affrontare situazioni di disagio e di bisogno della persona, riservando tali prestazioni esclusivamente ai cittadini italiani e dell'Unione europea con un'anzianità di residenza nel territorio regionale di almeno 36 mesi. La Corte, come nella sentenza contro la Provincia di Bolzano/*Bozen*, aveva dichiarato che l'esclusione dei cittadini di Paesi non-UE da tali prestazioni sulla base dell'esclusivo criterio della nazionalità fosse contraria ai principi costituzionali di uguaglianza e ragionevolezza⁷³.

L'approccio difensivo nei confronti della migrazione, evidenziato da quanto sopra detto rispetto alla legge provinciale e alle restrizioni imposte ai cittadini stranieri nei riguardi di diverse prestazioni economiche, e condiviso da diversi partiti in Alto Adige/*Südtirol*,⁷⁴ non può essere completamente ascritto alla legittima preoccupazione di tutelare le minoranze di lingua tedesca e ladina, ma, come accennato precedentemente, è anche legato alla più generale crescita dei partiti di estrema destra e alle loro campagne anti-immigrazione nella maggior parte delle elezioni nazionali e locali europee, incluso l'Alto Adige/*Südtirol*⁷⁵.

A partire dall'ultima legislatura, iniziata nel 2014, in Alto Adige/*Südtirol*, l'ufficio responsabile per il tema dell'integrazione dei cittadini stranieri e/o con *background* migratorio - Servizio di Coordinamento per l'Integrazione - è stato assegnato all'Assessorato all'Istruzione e Cultura tedesca e all'Integrazione, e quindi gestito dal Dipartimento Diritto allo studio, Cultura tedesca e Integrazione. Il Servizio ha dato ini-

⁷³ Corte cost. 7 febbraio 2011, n. 40. Sul punto, A. PALLAORO-M. COLLETTI, 'Nuove' minoranze in Alto Adige/*Südtirol*: Impatto sugli strumenti a tutela delle 'vecchie' minoranze', in R. MEDDA-WINDISCHER-A. CARLÀ, *Politiche Migratorie e Autonomie Territoriali. Nuove Minoranze, Identità e Cittadinanza in Alto Adige e Catalogna*, Eurac Research, Bolzano, pp.115-159.

⁷⁴ Sul punto, A. CARLÀ, *Tensions and Challenges between New and Old Minorities: Political Party Discourses on Migration in South Tyrol*, cit., pp. 65-99; V. WISTHALER, *South Tyrol: the importance of boundaries for immigrant integration*, in S. JERAM-A. VAN DER ZWET-V. WISTHALER (a cura di), *Friends or Foes? Migrants and Sub-State Nationalists in Europe*, in *Journal of Ethnic and Migration Studies (Special Issue)*, 2015, consultabile alla pagina telematica <http://dx.doi.org/10.1080/1369183X.2015.1082290>.

⁷⁵ Per un approfondimento sulle elezioni del 2009 in Alto Adige, cfr. ANSA, *Elezioni in provincia di Bolzano. Risultati e commenti*, 27 ottobre 2009, consultabile alla pagina telematica http://www.consiglio.provincia.tn.it/attualita/attualita.it.asp?ar_id=88987&data_pag=200810; H. ATZ-G. PALLAVER, *Die Wahlen zum Europäischen Parlament: Der Wahlsieg der SVP zwischen internen Vorwahlen und gescheiterten Konkurrenten*, in G. PALLAVER (a cura di), *10 Politika - Società di Scienza Politica dell'Alto Adige*, 2010, pp. 295-326; F. PALERMO-C. ZWILLING, *Il vento del nord arriva in Alto Adige/*Südtirol*. Ma non in Trentino*, in *Federalismi.it*, 2008, consultabile alla pagina telematica http://www.federalismi.it/ApplMostraDoc.cfm?content_auth=&Artid=11349.

Osservatorio sulle fonti

zio ad una consultazione con la società civile per l'elaborazione di un Patto per l'Integrazione su doveri e diritti che sorgono nei processi di integrazione da presentare alla Giunta e al Consiglio provinciale per la sua approvazione⁷⁶.

Per quanto riguarda la Regione Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste*, come detto in precedenza, al momento l'unico strumento *ad hoc* per l'inclusione dei cittadini stranieri e/o con *background* migratorio è la legge regionale n. 51/1995 sulla promozione dei servizi a favore cittadini provenienti da Paesi non appartenenti all'Unione europea⁷⁷. La Regione ha aperto un dibattito sull'adozione di una legge regionale sul tema dell'integrazione, ma i principali interlocutori non hanno ancora trovato un accordo in merito.

La legge regionale n. 51/1995 prevede il finanziamento a livello locale di azioni di promozione dei servizi di accoglienza, orientamento, integrazione culturale a favore di "cittadini extracomunitari", nella terminologia corrente nel periodo di adozione della legge, cioè cittadini provenienti da Paesi non-UE, ma in possesso di regolare permesso di soggiorno⁷⁸. Lo scopo della legge è «*garantire a questi cittadini il superamento delle difficoltà che ostacolano il loro inserimento nella vita sociale e nelle attività produttive locali*»⁷⁹. A tal fine viene istituito un gruppo di lavoro per la programmazione degli interventi previsti dalla legge e composto da funzionari della Regione, Comune di Aosta e associazioni operative soprattutto nell'ambito delle politiche sociali. Il coordinamento di tale gruppo è affidato all'Assessore regionale alla sanità e assistenza sociale⁸⁰.

La Regione Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste* si è, inoltre, dotata di alcuni organi rilevanti in materia di inclusione dei cittadini stranieri. In particolare, il Consiglio Territoriale per l'Immigrazione, costituito nel 2011, con il compito di svolgere analisi delle esigenze emergenti in tema di immigrazione e integrazione e di promozione degli interventi da attuare a livello regionale. Al suo interno sono stati istituiti tre gruppi di lavoro tematici (occupazione, politiche sociali e abitative, integrazione culturale) con funzioni di diagnosi e di proposta di interventi da sottoporre al Consiglio Territoriale per l'Immigrazione. Il Consiglio è presieduto dal Presidente della Regione, nell'esercizio delle sue funzioni di Prefetto, ed è composto dall'Assessore regionale alla sanità, salute e politiche sociali, sindaco di Aosta, rappresentanti delle componenti sociali, cioè sindacati e associazioni di e per gli stranieri.

Inoltre, nella Regione Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste* è operativa l'Agenzia Regionale del Lavoro che, in tema di immigrazione e integrazione coordina attualmente un dise-

⁷⁶ Sul punto, PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO, Servizio di Coordinamento per l'Integrazione, *Convivere in Alto Adige. Un passo per l'integrazione*, 2015, consultabile alla pagina telematica <http://www.provincia.bz.it/aprov/giunta-provinciale/integrazione.asp>.

⁷⁷ Legge regionale 29 dicembre 1995, n. 51, *Interventi per la promozione di servizi a favore di cittadini extracomunitari*, B.U. 9 gennaio 1996, n. 2.

⁷⁸ Art.2, ID, *Interventi per la promozione di servizi a favore di cittadini extracomunitari*, cit.

⁷⁹ Art.1, ID, *Interventi per la promozione di servizi a favore di cittadini extracomunitari*, cit.

⁸⁰ Art.3, ID, *Interventi per la promozione di servizi a favore di cittadini extracomunitari*, cit.

Osservatorio sulle fonti

gno di ricerca con la funzione di dar vita ad un quadro organico del fenomeno migratorio e delineare possibili linee di intervento. L'Agenzia, in particolare, sta attualmente lavorando alla predisposizione di un progetto di legge regionale concernente l'accoglienza, l'integrazione e la politica dei diritti e dei doveri dei cittadini stranieri.

6. Misure e strategie tese a favorire l'accesso alla Pubblica Amministrazione tramite l'uso delle lingue

L'analisi delle politiche e delle strategie poste in essere o impiegate, direttamente e indirettamente, dalla Provincia autonoma di Bolzano/*Bozen* e dalla Regione Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste* al fine di facilitare e garantire, da un punto di vista linguistico, l'accesso ai servizi della Pubblica Amministrazione per i cittadini stranieri e per i cittadini con passato migratorio, è stata condotta nel presente studio attraverso l'ottica di una serie di atti attraverso i quali le misure e le strategie da analizzare trovano applicazione, e cioè gli atti individuali destinati ad uso pubblico (carta d'identità, concessioni, certificati stato civile, etc.); gli atti amministrativi destinati alla cittadinanza (sovvenzioni, bandi di concorso, etc.); e gli atti specifici in materia di immigrazione (ingresso, soggiorno, rinnovi permessi, cittadinanza, diritto d'asilo, etc.)⁸¹.

Le misure e le strategie di accesso ai servizi sono state analizzate attraverso lo studio delle principali fonti legislative e amministrative, nonché tramite l'analisi del materiale cartaceo ed informatizzato pubblicato e reso disponibile nei siti telematici delle principali istituzioni della Provincia e della Regione nonché dei principali Comuni come Bolzano, Merano e Aosta. Inoltre, sono state analizzate le ricerche esistenti in materia svolte da centri di ricerca, come l'Accademia europea di Bolzano/*Bozen* (*EURAC*), e l'università, come la Libera Università di Bolzano/*Bozen* e l'Università della Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste*. A tutto ciò abbiamo affiancato delle interviste a testimoni privilegiati che operano all'interno della Pubblica Amministrazione altoatesina e valdostana.

Prima di analizzare nel dettaglio le varie misure e strategie per l'accesso ai servizi della Pubblica Amministrazione è importante notare che per quanto riguarda la Provincia autonoma di Bolzano/*Bozen*, larga parte del materiale cartaceo nonché quello presente nei siti telematici istituzionali è disponibile sia in italiano sia in tedesco, ma solo parzialmente in ladino. Nella Regione Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste*, invece, larga parte del materiale è disponibile solo in lingua italiana. Emblematico, in questo senso, il sito telematico della Prefettura del Governo presso la Regione Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste*⁸² il quale funziona largamente, se non essenzialmente, in lingua italiana pur avendo importanti funzioni collegate al tema dell'integrazione e della migrazione poiché funge anche da Consiglio Territoriale Immigrazione con il suo Sportello Unico re-

⁸¹ Importanti servizi della Pubblica Amministrazione come, ad esempio, i servizi afferenti la sanità, la scuola e la giustizia sono oggetto di analisi di altri capitoli del presente volume.

⁸² Nella Regione Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste*, il Presidente della Regione esercita le funzioni prefettizie avvalendosi del personale e delle strutture regionali.

Osservatorio sulle fonti

sponsabile del rilascio di diversi documenti, come il rinnovo del permesso di soggiorno, nonché la documentazione necessaria ai fini dei ricongiungimenti familiari.

Le misure e le strategie poste in essere o impiegate direttamente o indirettamente nella Provincia autonoma di Bolzano/*Bozen* e nella Regione Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste* al fine di facilitare l'accesso ai servizi della Pubblica Amministrazione tramite l'uso delle lingue, siano esse lingue ufficiali e non ufficiali, riconosciute e non riconosciute, sono state analizzate e classificate in questo studio alla luce di una serie di categorie basate sull'impegno, più meno gravoso, in capo alla Pubblica Amministrazione nella loro adozione e attuazione, e cioè: forzate/indotte, indirette, mediate/per interposizione, dirette, sindacali, associative, informative, funzionali/opportunistiche, ed, informali.

6.1. Misure forzate – indotte

La categoria di misure classificate come *forzate* o *indotte* ricomprende le misure necessarie per il rilascio del permesso di soggiorno cosiddetto “a punti” e del permesso per soggiornanti di lungo periodo. Per il rilascio di tali permessi, il legislatore nazionale, in linea con le direttive europee in materia⁸³ che al riguardo lasciano una certa discrezionalità agli Stati membri, ha previsto dei test linguistici obbligatori in lingua italiana.

Come visto precedentemente, il sistema che sottende al rilascio del permesso di soggiorno “a punti”, entrato in vigore nel 2009⁸⁴, si basa su un meccanismo *premiante*, in base al quale i cittadini di Paesi non appartenenti all'UE di età superiore ai sedici anni che entrano per la prima volta nel territorio italiano dopo l'entrata in vigore del Regolamento di attuazione della legge stessa (2011), devono accumulare 30 punti nell'arco di due anni attraverso il superamento di un test di conoscenza di base della lingua italiana (livello A2), una sufficiente conoscenza della cultura civica e della vita civile in Italia, con particolare riferimento ai settori della sanità, della scuola, dei servizi sociali, del lavoro e degli obblighi fiscali nonché la conoscenza dell'organizzazione delle istituzioni pubbliche. Inoltre, devono altresì provvedere all'iscrizione al Servizio sanitario nazionale e alla regolare iscrizione degli eventuali figli a scuola.

Il permesso di soggiorno “a punti” è parte del cosiddetto “Accordo di Integrazione” introdotto dalla legge n. 94/2009 (“Pacchetto Sicurezza”) che ha modificato in diversi punti il Testo Unico sull'Immigrazione. L'Accordo di Integrazione dev'essere sottoscritto dallo straniero al primo ingresso in Italia per ottenere un permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno⁸⁵. Il testo dell'Accordo di Integrazione esiste in diverse lingue, inclusa la lingua albanese, araba, bangla, urdu, cingalese, e Wolof. In Alto Adige/*Südtirol*, l'Accordo di Integrazione si sottoscrive presso il Commissariato del

⁸³ L'articolo 5 (2), Direttiva 2003/109/CE del Consiglio, 25 novembre 2003, G.U. L 16, 23 gennaio 2004, *Status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo*, prevede: «Gli Stati membri possono esigere che i cittadini di paesi terzi soddisfino le condizioni di integrazione, conformemente alla legislazione nazionale».

⁸⁴ Legge 24 luglio 2009, n. 94, *Disposizioni in materia di pubblica sicurezza*, cit.

⁸⁵ Art. 4-bis, Testo Unico, cit.

Osservatorio sulle fonti

Governo per la Provincia autonoma di Bolzano/*Bozen*, mentre nella Regione Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste* si sottoscrive presso lo Sportello Unico nell'Ufficio della Prefettura presso la Regione.

L'impegno dello Stato italiano nel quadro dell'Accordo di Integrazione consiste nel «sostenere lo straniero nel processo di integrazione attraverso l'assunzione di ogni idonea iniziativa» (art. 2, comma 6 del Regolamento di attuazione dell'Accordo di Integrazione) e comunque, entro tre mesi dalla stipula dell'Accordo, nell'assicurare allo straniero la partecipazione gratuita ad una sessione di formazione civica e di informazione sulla vita civile in Italia a cura del Commissariato del Governo, in Alto Adige/*Südtirol*, e, in Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste*, a cura della Prefettura, di durata variabile tra le 5 e le 10 ore⁸⁶.

Chiunque non riesca ad accumulare i punti richiesti entro i termini stabiliti, avrà un ulteriore anno a disposizione per soddisfare tutti i requisiti, pena l'espulsione. L'espulsione dello straniero dal territorio dello Stato a seguito della perdita integrale dei crediti e della conseguente revoca del permesso di soggiorno non è tuttavia prevista per gli stranieri titolari di permesso di soggiorno per asilo e per motivi umanitari, di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, di carta di soggiorno per familiare straniero di cittadino dell'Unione europea, nonché dello straniero titolare di altro permesso di soggiorno che ha esercitato il diritto al ricongiungimento familiare.

Come abbiamo visto nei paragrafi precedenti, limitatamente al territorio della Provincia autonoma di Bolzano/*Bozen*, nel caso di primo ingresso e contestuale sottoscrizione dell'Accordo di Integrazione per l'ottenimento del permesso di soggiorno, si può sostenere un test non obbligatorio di conoscenza della lingua tedesca⁸⁷. In tal senso il Regolamento di attuazione dell'Accordo di Integrazione prevede che «*lo svolgimento del test anche in lingua tedesca oltre che in lingua italiana, per gli stranieri residenti nella provincia di Bolzano/Bozen, è valutabile ai fini del riconoscimento di crediti ulteriori*»⁸⁸. Per quanto riguarda la Regione Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste* non risultano richieste da parte delle autorità valdostane circa l'introduzione di un analogo test in lingua francese.

Per quanto riguarda il permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo (ex carta di soggiorno), introdotto nel 2007, cioè il titolo di soggiorno permanente, il suo rilascio è subordinato, dal 2010, al superamento di un test di conoscenza della lingua italiana⁸⁹. Per l'ottenimento di tale documento di soggiorno non è richiesta alcuna prova di conoscenza della lingua tedesca o francese. Le prove relative al test linguistico

⁸⁶ Art. 3, Regolamento di attuazione, cit.

⁸⁷ Cfr. PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO, Comunicati stampa, *Dalla Giunta: anche in Alto Adige test di lingua per il permesso di soggiorno*, 16 dicembre 2010.

⁸⁸ Artt. 6 (2) e Art. 12 (2), Regolamento di attuazione, cit., e, Punto 8, Allegato B, Regolamento di attuazione, cit. (enfasi aggiunta).

⁸⁹ Cfr. Art. 1 (22-i), legge 15 luglio 2009, n. 94, *Disposizioni in materia di sicurezza pubblica*, cit., e, Decreto del Ministero dell'Interno, 4 giugno 2010, *Modalità di svolgimento del test di conoscenza della lingua italiana*, cit.

Osservatorio sulle fonti

sono incentrate sulla comprensione di semplici indicazioni per l'ottenimento di documenti dalla Pubblica Amministrazione, sulla sicurezza stradale e sul lavoro, sull'uso di medicinali, oltretutto sul pagamento di tasse e multe.

Come per il permesso di soggiorno “a punti”, anche per l'ottenimento del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, limitatamente alla Provincia autonoma di Bolzano/*Bozen*, era stato richiesto da alcuni parlamentari dell'SVP l'introduzione di un test di lingua tedesca, quantomeno in alternativa al test in lingua italiana dato il principio di parità delle lingue ufficiali, italiana e tedesca, che vige nella Provincia di Bolzano/*Bozen*. Tuttavia, il Governo italiano, tramite l'allora Ministro per i Rapporti con il Parlamento, aveva rigettato tale richiesta in quanto la legislazione italiana subordina già il rilascio del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo che ha validità su tutto il territorio nazionale al superamento di un test di conoscenza della lingua italiana⁹⁰. Analoga richiesta non risulta essere stata formulata dalle autorità valdostane.

Occorre segnalare che l'introduzione di un test opzionale, in lingua tedesca per l'Alto Adige/*Südtirol*, ed eventualmente, in lingua francese per la Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste*, avrebbe permesso ad alcuni stranieri che vivono e lavorano in contesti a maggioranza di lingua tedesca o francese di sostenere l'esame di lingua in tedesco o francese facilitando loro, su base volontaria, l'ottenimento del permesso di soggiorno ed, inoltre, avrebbe dato un forte segnale alle comunità straniere presenti nei due territori circa la co-ufficialità di cui godono il tedesco e il francese nei due territori, insieme all'italiano, nonché della rilevanza di apprendere queste lingue ai fini di una più utile e completa integrazione.

In conclusione, si può osservare che tramite i test linguistici sulla conoscenza di base della lingua italiana, le autorità nazionali e locali si svincolano dalla responsabilità di garantire, da un punto di vista linguistico, l'accesso effettivo dei servizi della Pubblica Amministrazione, poiché rimettono la responsabilità di conoscere la lingua italiana in capo ai singoli utenti stranieri, e poiché tale conoscenza è obbligatoria sia per coloro che richiedono il permesso di soggiorno temporaneo di primo ingresso sia il permesso a tempo indefinito, tali misure possono essere classificate come *forzate* o *indotte*. A questo riguardo, è necessario ricordare che l'*Accordo di Integrazione* che i cittadini stranieri devono sottoscrivere al momento del loro arrivo in Italia per ottenere il permesso di soggiorno, comporta, da un lato, l'impegno da parte dei cittadini stranieri di “integrarsi” tramite attività e iniziative come l'iscrizione al sistema sanitario nazionale, dall'altra esso comporta l'impegno da parte dello Stato di garantire tramite “idonee iniziative” dei servizi fra i quali l'accesso alla Pubblica Amministrazione. Ciò però vale solo per la lingua italiana e non per le altre lingue ufficiali riconosciute in Alto Adige/*Südtirol* e Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste* – tedesco e francese oltretutto ladino, francoprovenzale

⁹⁰ Cfr. PARLAMENTO ITALIANO, Resoconti dell'Assemblea, *Svolgimento di interrogazioni a risposta immediata – Risposta del Ministro per i Rapporti con il Parlamento*, cit; PARLAMENTO ITALIANO, *Interrogazione a risposta scritta presentata al Ministro dell'Interno dall'Onorevole Oskar Peterlini*, cit.

Osservatorio sulle fonti

(*patois*) e walser – e, in questo senso, le istituzioni di queste entità territoriali dovrebbero assumersi maggiori oneri e porre in essere “idonee iniziative” sia per le altre lingue ufficiali oltre l’italiano, sia per quelle meno diffuse, come, ad esempio, il ladino e il francoprovenzale.

6.2. Misure indirette

Le misure *indirette* poste in essere per garantire l’accesso linguistico ai servizi della Pubblica Amministrazione sono quelle attuate tramite il sostegno all’apprendimento delle lingue ufficiali attraverso le attività del Centro di competenza e dei Centri linguistici istituiti dalla Provincia autonoma di Bolzano/*Bozen* con il compito principale di accompagnare gli studenti stranieri nell’apprendimento dell’italiano e del tedesco, e del Centro Territoriale Permanente della Regione Valle d’Aosta/*Vallée d’Aoste*, ente pubblico di formazione che organizza corsi di lingua italiana per studenti stranieri. Inoltre, nella Provincia autonoma di Bolzano/*Bozen* vengono offerti a studenti stranieri corsi gratuiti di lingua italiana e tedesca presso scuole di lingua private convenzionate con la Provincia autonoma di Bolzano/*Bozen*, e vengono altresì sostenute altre iniziative, come il Volontariato delle lingue⁹¹ e il Caffè delle lingue⁹² che sebbene siano concepite principalmente per i cittadini italiani che intendono apprendere o migliorare le proprie conoscenze dell’italiano o del tedesco, sono aperte anche a cittadini stranieri.

È da notare che le iniziative dei centri linguistici hanno creato il problema della cosiddetta “discriminazione inversa” verso i cittadini italiani provenienti da altre regioni d’Italia che non possono accedere alle iniziative che sono riservate ai cittadini stranieri sebbene abbiano anch’essi la necessità di apprendere, ad esempio, la lingua tedesca. Una soluzione potrebbe essere l’estensione degli interventi per l’apprendimento delle lingue locali a tutta la popolazione residente, con o senza la cittadinanza italiana, con l’eccezione di coloro che hanno frequentato un ciclo scolastico in Alto Adige/*Südtirol* o Valle d’Aosta/*Vallée d’Aoste* e hanno quindi già avuto l’opportunità di imparare le lingue locali.⁹³

6.3. Misure mediate e per interposizione

Fra i principali strumenti di sostegno per l’accesso ai servizi della Pubblica Amministrazione sono i mediatori/trici interculturali che svolgono, oltre al lavoro di mediazione linguistica, un importante lavoro di interfaccia culturale, di dialogo e di reciproca comprensione fra il cittadino straniero e la Pubblica Amministrazione.

⁹¹ Cfr. PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO, *Volontariato delle lingue*, consultabile alla pagina telematica <http://www.provincia.bz.it/cultura/lingue/1794.asp>

⁹² Cfr. PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO, *Caffè delle lingue*, consultabile alla pagina telematica <http://www.provincia.bz.it/cultura/lingue/1521.asp>

⁹³ R. MEDDA-WINDISCHER-A.CARLÁ, *Migrazione e Convivenza in Alto Adige. Raccomandazioni per una cittadinanza civica in provincia di Bolzano*, Eurac Research, Bolzano, 2013.

Osservatorio sulle fonti

La Provincia autonoma di Bolzano/*Bozen* è stata pioniera in questa materia poiché è stata una delle prime province italiane ad introdurre la figura professionale del mediatore/trice interculturale con corsi di formazione professionalizzanti e la creazione di un albo professionale dei mediatori/trici previsto dalla legge provinciale del 2011⁹⁴.

I mediatori/trici interculturali operano sia nella Provincia autonoma di Bolzano/*Bozen* sia nella Regione Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste* tramite cooperative e associazioni fondate da migranti con l'obiettivo di favorire l'inclusione e il dialogo interculturale⁹⁵. I problemi principali legati a questa figura professionale sono la saturazione del mercato del lavoro e le regole del massimo ribasso per ottenere le convenzioni e gli incarichi dagli enti locali nonché una certa ambiguità su requisiti e competenze professionali necessari per svolgere la professione, cioè sugli standard professionali minimi e sulle modalità di acquisizione di tali competenze (corsi, esperienza sul campo, etc.)⁹⁶.

6.4. Misure dirette

Misure *dirette* atte a facilitare, da un punto di vista linguistico, l'accesso ai servizi della Pubblica Amministrazione sono i corsi di formazione per lo *staff* della Pubblica Amministrazione su temi legati all'intercultura e alle diversità culturali, ma anche corsi di lingue, ad es. di lingua inglese, previsti da alcuni uffici della Pubblica Amministrazione. Purtroppo molti di questi corsi non sono sostenuti con continuità, come nel caso della Provincia di Bolzano/*Bozen*, o non sono affatto sostenuti, come nel caso della Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste* dove tali corsi non sono previsti, poiché non si problematizza sufficientemente il tema da parte del personale della Pubblica Amministrazione e quindi non se ne rileva né la necessità e né l'urgenza. Come è stato confermato da un funzionario di un ufficio anagrafe in Alto Adige/*Südtirol*: «molti utenti stranieri vengono comunque accompagnati dai propri connazionali che fanno loro da interpreti». Spesso dunque la Pubblica Amministrazione demanda agli utenti stranieri l'onere di reperire, anche fra i propri conoscenti o familiari, un sostegno linguistico sollevando così l'Amministrazione stessa da tale responsabilità.

6.5. Misure sindacali

Riferimento essenziale, sia nella Provincia di Bolzano/*Bozen* sia nella Regione Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste*, il sindacato svolge un ruolo fondamentale sia per il disbrigo di pratiche e documentazione sia per ottenere informazioni ed assistenza per accedere a diversi servizi della Pubblica Amministrazione. Pressoché ogni sigla sindacale (CGIL,

⁹⁴ Art. 9 (3), Legge provinciale 28 ottobre 2011, n. 12, cit.

⁹⁵ In Alto Adige/*Südtirol*, ricordiamo l'associazione *Porte Aperte* e la cooperativa *Savera*, e, in Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste*, la cooperativa *La Sorgente*.

⁹⁶ Cfr. P. ATTANASIO-E-ZEQO (a cura di), *Mediatori e mediatrici interculturali. Una risorsa professionale al servizio dell'integrazione*, Provincia autonoma di Bolzano-Alpha beta, Bolzano, Merano, 2013.

Osservatorio sulle fonti

CISL e UIL) ha un suo referente che opera al servizio dell'utenza straniera. Sia nella Provincia di Bolzano/*Bozen* sia nella Regione Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste* i rappresentanti delle organizzazioni sociali dei lavoratori sono presenti nei principali organi istituzionali di coordinamento, di dialogo e d'iniziativa sul tema dell'integrazione, come ad esempio nella Consulta Provinciale per l'Integrazione e nel Consiglio Territoriale per l'Immigrazione.

6.6. Misure associative

L'associazionismo *di* cittadini stranieri – le cui attività sono rivolte principalmente al dialogo interculturale – e *per* i cittadini stranieri – le cui attività s'incentrano soprattutto sulle emergenze e su bisogni specifici – costituisce una realtà molto attiva e partecipata nelle due entità territoriali oggetto del presente studio. Le associazioni *di* e *per* cittadini stranieri svolgono, tramite finanziamenti da parte della Provincia di Bolzano/*Bozen* e della Regione Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste*, un importante ruolo per facilitare, da un punto di vista linguistico, l'accesso ai servizi della Pubblica Amministrazione per i propri affiliati, soprattutto per quanto riguarda la parte relativa al disbrigo delle pratiche e di altre incombenze amministrativo-burocratiche.

Le associazioni presenti nei due territori sono numerose e diversificate, e sono sia mono- sia pluri-nazionali. In Alto Adige/*Südtirol* si registrano diverse associazioni che operano con e per cittadini che provengono, soprattutto, dall'America-latina, dall'Africa occidentale, dai Balcani, e dal Sub-continente indiano⁹⁷. In Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste*, invece, le associazioni più attive e con un maggior numero di affiliati, sono associazioni attive per i cittadini del Maghreb, in particolare del Marocco, delle donne latino-americane, e per coloro che professano la fede islamica⁹⁸.

6.7. Misure informative

Le misure *informative* tramite le quali le autorità forniscono assistenza e facilitano, da un punto di vista linguistico, l'accesso ai servizi della Pubblica Amministrazione sono costituite da opuscoli e materiale informativo, tradotto in diverse lingue sui servizi della Pubblica Amministrazione nonché sulle associazioni che operano a favore dell'utenza straniera. In Alto Adige/*Südtirol* è stato pubblicato un volume di questo genere con la collaborazione della Provincia autonoma di Bolzano/*Bozen*, l'Accademia

⁹⁷ PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO, *Immigrazione e Integrazione in Provincia di Bolzano. Un rapporto del Servizio coordinamento immigrazione*, Provincia autonoma di Bolzano, Bolzano, 2013.

⁹⁸ La lega Islamica autonoma Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste*, nata nel 2003, ha dato vita e attualmente gestisce il luogo di preghiera per il musulmani presenti in Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste*. Essa svolge anche attività di informazione e sostegno sociale e promuove iniziative di carattere culturale rivolte sia ai propri fedeli sia alla popolazione valdostana.

Osservatorio sulle fonti

europea di Bolzano/*Bozen (EURAC)* e altre associazioni attive nel settore⁹⁹. Il volume, sebbene sia ormai piuttosto datato (2003) è stato tradotto in diverse lingue, fra le quali l'urdu, e rappresenta un esempio di collaborazione fra istituzioni, enti di ricerca e terzo settore al servizio dei cittadini stranieri. Anche in Valle d'Aosta sono state adottate iniziative analoghe, sebbene il materiale informativo sia poco aggiornato. In entrambi i casi non si registra continuità nel proporre queste misure informative oltre l'iniziativa estemporanea e occasionale.

6.8. Misure funzionali e opportunistiche

Nell'ambito delle misure denominate *funzionali* o *opportunistiche* sono state incluse quelle avvertenze formulate in diverse lingue – perlopiù inglese, francese e arabo – relative a comportamenti da tenere al fine di rispettare la legge, ad esempio, in materia di raccolta dei rifiuti o nei mezzi di trasporto pubblici: sono dunque quelle avvertenze dirette non tanto ad informare l'utente sul funzionamento del servizio, ma piuttosto sui possibili controlli e sulle sanzioni che possono scattare in caso di comportamento scorretto o di violazione di una legge o di un regolamento. In queste avvertenze vengono dunque evidenziate le sanzioni e i comportamenti devianti piuttosto che i comportamenti positivi e virtuosi. Tali misure tendono quindi a stigmatizzare piuttosto che a valorizzare comportamenti positivi. Questa tipologia di misure è stata rilevata con maggiore frequenza in Alto Adige/*Südtirol*.

6.9. Misure informali

Le misure *informali* sono quelle iniziative che non sono poste in essere in modo diretto dalla Pubblica Amministrazione, ma sono piuttosto da essa indirettamente impiegate poiché riguardano quelle misure che vengono realizzate tramite la cerchia amicale e familiare. Fra queste ultime sono da annoverare le attività di interpretariato che svolgono i figli a favore dei propri genitori nei rapporti con la Pubblica Amministrazione poiché essi, frequentando le scuole in Alto Adige/*Südtirol* e in Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste*, posseggono spesso delle conoscenze linguistiche superiori a quelle dei propri genitori. Le parti genitoriali femminili, in particolare, spesso non trovano il tempo, se non con grande difficoltà, per frequentare corsi di lingua a causa degli impegni familiari che non riescono a condividere con le famiglie allargate che avrebbero invece nel proprio Paese d'origine dove svolgono un importante ruolo di sostegno e condivisione dei carichi familiari. Nel corso del presente studio sono stati rilevati alcuni casi in cui le scuole, tramite la dirigenza scolastica o gli insegnanti, chiedono espressamente ai geni-

⁹⁹ PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO, CITTÀ DI BOLZANO, ACCADEMIA EUROPEA DI BOLZANO (EURAC), *Immigrazione in Alto Adige, Guida pratica*, 2003, consultabile alla pagina telematica http://www.comune.bolzano.it/UploadDocs/2965_immigrazione_in_alto_adige_guida_pratica.pdf.

Osservatorio sulle fonti

tori di non far assentare i propri figli dalle lezioni per fornire sostegno di interpretariato ai propri genitori in occasione del disbrigo di pratiche o altri contatti con la Pubblica Amministrazione. Tuttavia, come abbiamo rilevato nel caso delle misure dirette e della limitata rilevanza percepita da alcuni uffici della Pubblica Amministrazione, nel caso delle misure informali la Pubblica Amministrazione tende ad appoggiarsi a queste forme amicali e familiari di sostegno linguistico per l'accesso ai servizi rendendo la necessità di dotarsi di strumenti linguistici o corsi per il personale della Pubblica Amministrazione meno urgente ed incombente.

7. Conclusioni in prospettiva comparata e raccomandazioni finali

A conclusione dell'indagine comparata fra la Provincia autonoma di Bolzano/*Bozen* e la Regione Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste* risulta evidente che le più ampie competenze e sfere di autonomia di cui godono i due territori rispetto alle Regioni italiane a statuto ordinario, si esplicano anche sui temi legati all'inclusione, in cui l'accesso ai servizi della Pubblica Amministrazione rappresenta un pilastro fondamentale. Emerge, tuttavia, poco attivismo soprattutto legislativo, sebbene recuperato, almeno in parte, negli ultimi tempi, e una certa riluttanza a dare risalto ad attività e iniziative tese all'inclusione, soprattutto se poste a carico dell'erario regionale o provinciale. In questo senso, è stato evidenziato che la Regione Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste* non ha ancora adottato una legge regionale *ad hoc* sul tema dell'inclusione (l'unico dispositivo legislativo risale infatti al 1995) e che, solamente nel 2011, la Provincia autonoma di Bolzano/*Bozen* si è dotata di una specifica legge sull'integrazione, successivamente dichiarata parzialmente incostituzionale a causa dei requisiti aggiuntivi imposti ai cittadini stranieri rispetto ai cittadini italiani per l'accesso a diverse prestazioni economiche. La tendenza a calibrare o piuttosto a limitare, per le nuove minoranze l'accesso a risorse e servizi, non è, tuttavia, propria delle Regioni a statuto speciale o con la presenza di minoranze storico-tradizionali, ma è piuttosto una tendenza comune a molte Regioni a statuto ordinario economicamente più avanzate e con sistemi di *welfare* più evoluti, come la Lombardia, e anche Regioni e Stati del nord Europa, come la Danimarca.

Il tema della diversità e dell'inclusione delle "nuove minoranze" non risulta essere un punto focale delle politiche della Provincia autonoma di Bolzano/*Bozen* e della Regione Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste*, nonostante la diversità delle cosiddette "vecchie minoranze" sia un punto centrale della loro specificità e della loro stessa esistenza, come se da questa nuova diversità 'esogena' possa derivare un rischio per gli equilibri interni ed esterni, cioè fra i gruppi storicamente presenti sul territorio, nonché per i loro rapporti con lo Stato centrale.

Nonostante crescenti analogie di approcci e orientamenti fra la Provincia autonoma di Bolzano/*Bozen* e la Regione Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste* sono da rilevare alcune importanti differenze che, in parte, derivano da differenti volumi e nazionalità di stranieri, nonché differenti periodi storici di arrivo delle nuove minoranze presenti nei due territori: ad esempio, in Alto Adige/*Südtirol* le seconde generazioni, cioè i nati in Italia

Osservatorio sulle fonti

da genitori stranieri, sono pari al 15% della popolazione straniera rispetto al 1,6% della Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste*¹⁰⁰, ed inoltre, nella scuola, dove si registrano le principali differenze, rileviamo una quota pari al 22% di studenti stranieri fra la popolazione scolastica nelle scuole in lingua italiana della Provincia di Bolzano/*Bozen* (con una media che scende all'11% se includiamo anche le scuole in lingua tedesca e ladina che hanno delle percentuali, rispettivamente pari a circa il 7% e il 4%, perciò molto più basse rispetto alle scuole altoatesine in lingua italiana) contro l'8,2% rispetto al totale degli studenti iscritti nelle scuole della Regione Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste*¹⁰¹.

Nonostante la tendenza comune rilevata precedentemente circa una certa riluttanza da parte delle autorità rispetto ai temi dell'inclusione, rileviamo tuttavia un maggior attivismo, soprattutto istituzionale, nella Provincia autonoma di Bolzano/*Bozen* rispetto alla Regione Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste* dovuto, fra l'altro, ad una esperienza migratoria, soprattutto da Paesi dell'Europa dell'Est e dei Balcani che va più indietro negli anni oltretutto per i volumi della migrazione internazionale e il radicamento sul territorio.

In questo senso, è importante sottolineare che nella Provincia autonoma di Bolzano/*Bozen* da due legislature viene nominato un assessore con una specifica competenza in tema d'integrazione così come è stato istituito un servizio provinciale *ad hoc* per il coordinamento delle iniziative, soprattutto istituzionali, legate ai temi dell'immigrazione e integrazione. Inoltre, sono da annoverare come importanti risultati conseguiti dalle istituzioni e dalla politica altoatesina l'adozione di una legge provinciale *ad hoc* sull'integrazione delle cittadine e dei cittadini e stranieri (2011) e la nomina della Consulta provinciale per l'Integrazione con il compito di presentare proposte e pareri in materia di integrazione alla Giunta provinciale (2014) oltretutto l'istituzione delle consultazioni comunali dei cittadini stranieri presenti a Bolzano e Merano¹⁰².

Come detto precedentemente, in Alto Adige/*Südtirol*, nella corrente legislatura il tema dell'integrazione dei cittadini stranieri è stato assegnato alla competenza dell'Assessorato Istruzione e Cultura tedesca e Integrazione, ma in passato è stato gestito dall'Assessorato al Lavoro, Scuola e Formazione Professionale in Lingua Italiana e, successivamente, all'Assessorato a Lavoro e Innovazione, con il coinvolgimento delle relative ripartizioni direttamente collegate ai diversi assessorati competenti. Questi passaggi sotto diversi assessorati e ripartizioni competenti se, da un lato, hanno comportato una certa dispersione di competenze e di visione, hanno altresì generato una certa diversificazione di interessi e di capacità all'interno della Pubblica Amministrazione provinciale. In questo senso, ad esempio, le competenze del personale della Ripartizione Area Umanitaria presso la Formazione Professionale in Lingua Italiana hanno avviato la creazione della figura professionale del mediatore/trice interculturale che in quel periodo necessitava di maggiore professionalità e rigore nella selezione del personale, mentre durante il periodo in cui il tema dell'inclusione è stato gestito dalla Ripartizione Lavoro

¹⁰⁰ IDOS, *Dossier Statistico Immigrazione – 2015*, cit. p. 367 e p. 350.

¹⁰¹ ID, *Dossier Statistico Immigrazione – 2015*, cit., p. 368 e p. 350.

¹⁰² Si veda, sul punto, il capitolo di KARL KÖSSLER in questo volume.

Osservatorio sulle fonti

si è posto maggiormente l'accento sull'utilità della forza lavoro straniera per l'economia della provincia a fronte di una popolazione altoatesina in costante decrescita demografica, mentre, attualmente, con l'assegnazione della tematica alla Ripartizione Istruzione e Cultura tedesca e Integrazione molte attività vengono svolte nei piccoli comuni e, in genere, nelle zone a più alto tasso di popolazione di lingua tedesca.

Per quanto riguarda la Regione Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste*, sono da rilevare molteplici iniziative, anche istituzionali, sul tema dell'inclusione, ma il quadro è piuttosto frammentato e soffre di carenze nel coordinamento, soprattutto nell'ambito del terzo settore. Dal punto di vista istituzionale la tematica è al momento suddivisa fra diversi assessorati e istituzioni responsabili, fra i quali la Presidenza della Regione/Prefettura, gli Assessorati competenti per la Sanità, Istruzione e Cultura, nonché il Comune di Aosta. Una legge regionale *ad hoc* sull'inclusione dei cittadini/e stranieri/e potrebbe dunque essere lo strumento per operare un riordino delle competenze e garantire un maggiore coordinamento intra-istituzionale e con il terzo settore che avrebbe una ricaduta positiva anche nell'accesso ai servizi della Pubblica Amministrazione.

Per quanto riguarda le prospettive future legate all'accesso, da un punto di vista linguistico, ai servizi della Pubblica Amministrazione, sarebbe auspicabile un maggior impegno sul fronte dell'apprendimento delle lingue ufficiali, quindi non solo dell'italiano, ma anche del tedesco e del francese, nonché delle lingue meno diffuse o più a rischio come il ladino e il francoprovenzale (*patois*) in modo da far comprendere ai cittadini stranieri non solo la complessità del contesto dell'Alto Adige/*Südtirol* e della Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste*, ma anche le loro potenzialità.

Inoltre, sarebbe auspicabile potenziare la lotta alla discriminazione tramite strumenti di monitoraggio e assistenza alle vittime, in modo da accrescere fra i cittadini stranieri la consapevolezza dei propri diritti – fra i quali l'accesso ai servizi della Pubblica Amministrazione – che costituisce la base per un effettivo godimento. In Alto Adige/*Südtirol*, la legge provinciale sull'integrazione del 2011 ha previsto la creazione di un Centro Antidiscriminazione, da affiancare all'Ufficio della Difesa Civica che si occupa delle violazioni di legge commesse dalla Pubblica Amministrazione, ma, al momento, il Centro non è stato ancora istituito. In Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste* non risulta l'esistenza di un tale centro né una discussione in questo senso.

Un maggior coordinamento fra la Pubblica Amministrazione e il terzo settore e, dove queste sono state istituite come a Bolzano/*Bozen*, con le consulte per gli stranieri, sarebbe altresì auspicabile al fine di potenziare e migliorare le buone pratiche ed, eventualmente, modificare le prassi esistenti che sono poco o del tutto inefficaci per garantire l'effettiva inclusione e pari opportunità per tutti coloro che posseggono la residenza in Alto Adige/*Südtirol* e Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste*, e di cui l'effettivo, non solo formale, accesso ai servizi della Pubblica Amministrazione rappresenta uno strumento essenziale.

Infine, una notazione sulle cosiddette lingue primarie (lingua madre) che non andrebbero trascurate: nonostante l'accesso alla Pubblica Amministrazione debba avvenire tramite le lingue ufficiali (ed eventualmente in altre lingue minoritarie, come, ad

Osservatorio sulle fonti

esempio, il ladino, laddove la consistenza numerica lo richiede), l'apprendimento delle lingue d'origine delle nuove minoranze non va temuto come elemento che ostacola le capacità di apprendimento delle lingue ufficiali poiché esse rappresentano importanti strumenti per mantenere e rafforzare l'identità e la consapevolezza di sé, soprattutto con riferimento alle seconde-terze generazioni.

In conclusione, l'analisi comparata presentata in questo capitolo rimanda un'immagine fatta di luci e ombre che risulta essere ambivalente per motivi principalmente riconducibili ad una certa riluttanza da parte delle istituzioni a considerare la popolazione straniera residente in Alto Adige/*Südtirol* e Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste* come parte integrante e stabile delle comunità che compongono i due territori: l'accesso effettivo ai servizi della Pubblica Amministrazione, quale strumento cruciale per l'inclusione e le pari opportunità dei cittadini stranieri, potrà avvenire solo quando la politica, le istituzioni e la popolazione intera accetterà e farà proprio questo dato che è ormai incontrovertibile e in continua crescita. La sfida dell'inclusione dei cittadini stranieri si profila come una delle sfide più urgenti e complesse che nessuna società occidentale moderna, a livello statale così come a livello regionale e comunale, può più permettersi di ignorare o procrastinare se non mettendo a rischio la sua stessa esistenza sia in termini economici sia in termini di coesione sociale. È dunque di fondamentale importanza che le società nel loro insieme si mobilitino per trovare delle soluzioni efficaci che nel contempo sappiano contemperare fabbisogni crescenti e risorse sempre più limitate.